



Università degli studi di Ferrara
Facoltà di Lettere e Filosofia

Working Papers

della Facoltà di Lettere e Filosofia
Corso di laurea in Scienze dell'Educazione

14 ottobre 2010

Il governo della rete dei Servizi Sociali

Mauro Serio

Organizzazione dei Servizi Sociali

L'oggetto del corso

Osservando il panorama dei servizi sociali in Italia rimaniamo colpiti dalla molteplicità, particolarità e diversità di tale scenario, che sembra si sia sviluppato senza un piano coerente, forse senza un piano, punto e basta. Servizi che nascono e si connettono in modo spesso autonomo, altre volte seguendo direttive politiche che hanno favorito interventi parziali, locali, parcellizzati seguendo le problematiche emergenti del momento, la buona o cattiva volontà di gruppi dirigenti locali, finanziamenti specifici che hanno avviato risposte che in poco tempo si sono esaurite, insieme ai finanziamenti stessi. In questo panorama dobbiamo muoverci per comprendere come sia possibile parlare di "organizzazione dei servizi sociali", come riuscire a riempire di senso il titolo del nostro corso.

Uno tra i concetti che più vengono proposti per affrontare questo difficile compito, anche semplicemente per affrontare il compito di descrivere quanto accade, è quello di rete, rete dei servizi, rete sociale. La legge 328/2000 non parla esplicitamente di rete, ma di "sistema integrato". Se il concetto di rete appare comunque non sempre semplice da manipolare, il concetto di "sistema integrato" rischia di apparire addirittura irrealista: un sistema è un'insieme di parti interconnesse che, assieme, svolgono compiti specifici, possiamo trovare altre cento definizioni di sistema, ma tutte si rifanno ad elementi interconnessi in modo funzionale formando un oggetto unico definito sistema, e tale definizione appare difficilmente applicabile alla realtà dei servizi sociali italiani; per capire, invece, cosa possa essere un "sistema integrato" potremmo pensare al suo opposto: "sistema disintegrato", e la cosa appare subito paradossale, un ossimoro. Un sistema se non è integrato non esiste, semplicemente. E' un po' come dire "un'automobile mobile", "un pesce acquatico", "uno stereo sonoro", "un motoscafo con scafo e motore" e via discorrendo. In fondo di questo non dovremmo troppo stupirci, spesso la politica usa una sua terminologia evocativa piuttosto che chiara, pensiamo solo alla famosa definizione di "convergenze parallele", in barba alla geometria euclidea. Certo questa terminologia non aiuta le nostre leggi e essere ben recepite ed applicate.

I legislatori lombardi sembra che siano stati spiazzati dalla definizione di "sistema integrato", e hanno pensato di darne una loro definizione, correttiva" nella legge regionale n°3/2008 "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario" dove all'art 1 comma 2 leggiamo:

L'insieme integrato dei servizi, delle prestazioni, anche di sostegno economico, e delle strutture territoriali, domiciliari, diurne, semiresidenziali e residenziali costituisce la rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie, funzionali al perseguimento delle finalità di cui al comma 1.

Quindi per questi legislatori l'insieme integrato dei servizi costituisce la rete delle unità di offerta dei servizi. Abbiamo fatto un piccolo passo verso una maggior chiarezza, forse. Peccato che nel prosieguo della legge si abbandoni il semplice concetto di "rete degli interventi e dei servizi alla persona", così come utilizzato nel titolo della legge, preferendogli "rete delle unità di offerta", che appare un tantino minaccioso: chi nulla ha da offrire è escluso dalla rete? Pensiamo alle associazioni di cittadini con funzione di advocacy, non fanno parte dunque della rete? E tale "rete di unità di offerta" è sottoposta ad un governo, che appare piuttosto impositivo e gerarchico. Sembra si sia voluto inserire a forza una logica dello scambio (o del mercato) dove non sembrava necessario e forse neppure opportuno. Ma ogni amministrazione ha il suo stile, anche narrativo, e forse questo non è un male, anche se certamente non favorisce una partecipazione collettiva ad una narrazione condivisa.

I legislatori emiliano romagnoli, invece, nella legge regionale n°2/2000 “Norma per la promozione della cittadinanza sociale e la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” insistono, ci permettiamo di dire caparbiamente, sul concetto di “sistema integrato”, andando a sottolineare un posizione precisa che appare più di carattere politico che di necessità di chiarezza concettuale. Tale “sistema integrato” viene più e più volte rimarcato nel Titolo I “Disposizioni generali e norme di principio”, e sembra sensato pensare che l’utilizzo di tale concetto riguardi, appunto, norme di principio. Già nel Titolo II Capo I i legislatori appaiono più rilassati e titolano “Sistema locale dei servizi a rete”. Nell’art. 5 “Interventi e servizi del sistema locale dei servizi a rete”, al comma 1 si legge:

I Comuni promuovono e garantiscono, nei modi e nelle forme indicate agli articoli 15, 16 e 17, la realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, al fine di dare risposta ai bisogni sociali della popolazione.

“Sistema locale dei servizi sociali a rete” è evidentemente apparso un buon compromesso tra rete dei servizi e sistema integrato. Il titolo V “Strumenti per la programmazione, la concertazione e la partecipazione” sembra indicare processi che hanno maggiormente a che vedere con le reti piuttosto che con un “sistema”, che presuppone semmai parti del sistema stesso preposte al governo e al controllo, come in una classica organizzazione.

Vediamo così una legge regionale che parla di rete (Regione Lombardia), ma che afferma perentoriamente la titolarità del “governo della rete delle unità di offerta”, e dall’altra parte una legge regionale che insiste sul concetto di sistema, sottoposto quindi a precisa regolazione e controllo, ma poi parla di concertazione e partecipazione.

<<[...] ci riferiamo spesso alla rete per intendere *la rete dei Servizi* e parliamo addirittura di *integrazione dei Servizi* (o di *sistema integrato* di Servizi Sociali) intendendo un “tutto organico” di enti vari. Tale concezione è ovviamente impossibile da realizzare qualora davvero i nodi siano enti autonomi, e in effetti nessuno ha mai visto un organismo ibrido di tal genere, nonostante le perorazioni della Lg. 328/2000. In senso tecnico, invece, si parla di “una rete” quando i nodi scambiano e si relazionano su un piano di tendenziale parità e quando da questi liberi scambi – più che da un progetto ingegneristico prefabbricato – emerge il bene cercato.

Mentre da anni si parla, non sempre a proposito, di integrazione dei Servizi, è intervenuta la rivoluzione neoliberale con la dottrina della concorrenza. La logica della concorrenza spinge nel verso contrario alla reticolazione, prescrivendo addirittura, se presa alla lettera, la lotta di ciascun Ente con l’altro, per accedere da solo ai finanziamenti e per trionfare infine sulle ceneri della rete. Anche questa fattispecie disgregante (la brutale concorrenza), come il suo opposto (l’ingenua integrazione) è per fortuna difficile da praticare secondo dottrina.>> (Folgheraiter F., 17, 2009)

Crediamo, alla fine dei conti, che sia più produttivo parlare di *rete*, anche se non mancano ambiguità e difficoltà¹. Il nostro corso potremmo, tra noi, ribattezzarlo: “Organizzazione delle reti dei servizi sociali”, al plurale, tentando un primo passo per chiarire l’oggetto di cui trattiamo, distinguendolo ad esempio dalle Politiche Sociali e di Welfare, che pur influenzando certamente le reti, a volte determinandone alcuni aspetti anche importanti, si occupano di un problema specifico, diverso dal nostro: la definizione, promozione e tutela dei diritti sociali dei cittadini. Le politiche sociali non possono *determinare* le reti dei servizi, la loro configurazione, la loro funzionalità, anche se certamente le influenzano.

Come nel concreto i cittadini usufruiscano di reali diritti sociali è questione di organizzazione delle reti²: reti di servizi sociali, reti sociali, e delle altre molteplici reti che formano un tessuto ampio e invasivo che

¹ <<Banalizzando il problema, per renderlo di più immediata comprensione, si può dire che diffusa è la consapevolezza tra gli studiosi che, per comprendere e spiegare alcuni fenomeni e processi sociali, l’analisi strutturale [delle reti] “funziona”, anche se non sempre è chiaro “perché” funzioni. Vale a dire non sempre è chiaro quale sia il rapporto tra l’assunzione di una specifica e particolare chiave di lettura della realtà sociale (la realtà vista come rete, e non più, ad esempio, come sistema) e i meccanismi di funzionamento della stessa realtà: è questo il senso dell’espressione “una tecnica in cerca di una teoria” >> (Di Nicola P., 1998, 14)

² <<[...]la discrezionalità interpretativa della burocrazia di base è sempre stata presentata come una modalità che produce un impatto restrittivo e peggiorativo delle disposizioni legislative. Gli operatori dei servizi per gli immigrati arrivano invece ad <<ingannare onestamente>> il legislatore per poter aggirare alcune norme e accordare agli immigrati prestazioni e servizi altrimenti negati. La ricerca di soluzioni praticabili, a volte appunto

attraversa, e plasma, il nostro mondo di vita. Attraverso questo modello, questo filtro interpretativo della realtà, cercheremo di leggere le reti che si occupano del benessere delle persone.

Reti Sociali

La *rete sociale* (*social network*) è costituita da un insieme (o da insiemi) di attori sociali e di relazioni definite tra tale insieme di attori. Le reti sono quindi strutture relazionali tra attori ed in quanto tali costituiscono una forma sociale rilevante che definisce il contesto in cui si muovono quegli stessi attori. Pensiamo per esempio ad una classe scolastica. Si creeranno relazioni tra diversi studenti, gruppi, e tali relazioni determineranno molti aspetti di quanto gli studenti coinvolti in tali reazioni si sentiranno di fare o non fare, riterranno appropriato o deprecabile, utile o dannoso.

Internet permette la connessione di diversi attori sociali anche molto distanti tra loro e quindi la costruzione di nuove reti. Esempi piuttosto noti, in termini di reti sociali, sono i casi del movimento studentesco denominato “Onda Anomala”, del movimento di protesta chiamato “Il Popolo Viola”³, come anche le reti dei GAS (Gruppi di acquisto Solidale⁴), i gruppi di Auto-Mutuo Aiuto, ma anche reti istituzionali o comunque formalizzate e riconosciute come tali, reti di servizi che affrontano determinate tematiche, pensiamo alle dipendenze, o reti connesse agli appalti pubblici e quindi all’ente erogatore di finanziamenti.

Molti studi in ambito sociologico hanno mostrato che nelle reti si depositano valori materiali ma soprattutto non materiali che contribuiscono a determinare la “ricchezza” individuale e collettiva (diversa da individuo ad individuo, non solo a causa delle “capacità relazionali”, ma anche per effetto di specifici processi strutturali delle reti).⁵

Far parte di una rete sociale nella nostra classe scolastica può essere molto importante, e in quella rete sarà possibile contare sull’aiuto e il supporto dei suoi membri (nodi), condividere risorse (musica o videogiochi), aiutare ed essere aiutati (nel preparare una interrogazione o un compito in classe). Essere escluso dalla rete può essere particolarmente doloroso. Non è solo l’appartenenza alla classe che definisce la nostra partecipazione a reti sociali, possiamo far parte della classe ed essere assolutamente esclusi dalle reti sociali che la intersecano. E la classe non è il perimetro della rete, possono esserci molte connessioni tra la rete delle persone della classe e altre reti esterne. Nel concetto di sistema sociale è fondamentale definire il *confine* del sistema, non può esistere un sistema senza confine, e in questo si può notare una certa forzatura teorica e metodologica⁶; le reti non hanno necessità di definire confini, ma piuttosto si deve parlare di connessione, collegamento alla rete, di inclusione o esclusione dalla rete nel senso di collegamento o cesura, taglio, della possibilità o meno di comunicare, più o meno facilmente, con gli altri nodi della rete. Nelle organizzazioni, le prime azioni di mobbing si evidenziano con l’esclusione (o il tentativo di esclusione) della persona mobbizzata dalle reti relazionali di cui fa parte (isolamento). Spesso si parla di “gruppo”, “gruppo con storia”, “sistema relazionale”. Questi concetti si devono confrontare con il compito difficile di definire quale è il confine che definisce e circoscrive il gruppo, il sistema relazionale.

anche forzando i margini interpretativi delle norme, da luogo inoltre alla formazione di reti di interscambio e mutua collaborazione tra operatori dei vari servizi pubblici e anche tra operatori pubblici e fornitori del privato sociale.>> (Campomori F., 2008, 215)

³ Il Popolo Viola: <http://www.ilpopoloviola.it/>

⁴ Rete Nazionale di Collegamento dei GAS : <http://www.retegas.org/>

⁵ Università di Pisa – Dipartimento di Scienze Sociali: <http://sna.dss.unipi.it/Analisi%20delle%20reti.html>

⁶ Il confine del sistema, ciò che fa parte del sistema e ciò che ne è escluso, dipende unicamente da come il sistema stesso, attraverso la comunicazione, definisce come interno ai suoi confini, o esterno, quindi appartenente al suo ambiente. <<I confini del sistema non possono essere concepiti come barriere difficilmente superabili: sono solo conseguenza del fatto che il sistema si orienta internamente alla distinzione tra autoreferenza ed etero referenza. Essi non sono nemmeno fattispecie esistenti oggettivamente, come il pelo o le piume degli animali, ma piuttosto derivano dal reticolo ricorsivo delle operazioni del sistema, cioè dal fatto che il sistema stesso deve riconoscere quali operazioni passate e quali future devono essere trattate come “sue”.>> (Luhmann N., 2005, 63)

Una rete è quindi un insieme di nodi interconnessi (possono essere persone o più genericamente attori sociali, comprendendo anche organizzazioni, famiglie, ecc.). Nella vita sociale le reti sono fondamentalmente strutture comunicative. Le reti elaborano correnti di informazione tra nodi, e tali correnti vengono definite flussi. Nelle reti sociali, gli attori (i nodi), promuovendo i propri valori e interessi, in interazione con altri attori sociali, sono all'origine della creazione e della programmazione delle reti.⁷

Per esempio possiamo far parte di una squadra di pallavolo, e le relazioni tra i nodi di quella rete definiscono regole, forme comunicative, valori condivisi della rete. A quella rete non appartengono solo le giocatrici, ma probabilmente ci saranno genitori come supporter, saranno necessari finanziatori, allenatori, presidenti della società, ecc. La loro appartenenza alla rete, e l'influenza che hanno sulla rete, dipenderà anche, se non soprattutto, dal numero e dalla forza delle connessioni con altri nodi della rete. Se andiamo via dalla squadra, la rete mantiene la sua usuale modalità di organizzare le relazioni tra i nodi, o meglio si riprogrammerà per compensare la nostra uscita. Se entriamo in una nuova rete, o squadra, ci troveremo a dover apprendere come ci si comporta e come si comunica nella nuova rete, che probabilmente sarà programmata per diversi aspetti in modo diverso. Se dovessimo fondare una squadra di pallavolo ci troveremmo, con le nostre compagne di avventura, a creare e programmare una nuova rete, potendo partecipare alla definizione di codici di comportamento, modelli di interazione, valori a cui vogliamo fare riferimento, magari condensati in slogan, riti di fine partita, logo della squadra e colori delle divise. Tutte le norme comunicative tra i nodi della rete, utilizzate per permettere ai nodi stessi di comprendersi e scambiarsi informazioni, nel linguaggio relativo alle reti sono chiamati protocolli di comunicazione.

Le reti gerarchiche

L'esempio tipico di una rete gerarchica è quella informatica *client/server*. Tali reti sono un'evoluzione dei sistemi basati sulla condivisione semplice di informazioni e risorse. La presenza di un *server* permette ad un certo numero di *client* di dividerne le risorse, lasciando che sia il server a gestire gli accessi alle risorse per evitare conflitti⁸. I diversi protocolli sono organizzati con un sistema detto "a livelli" : a ciascun livello viene usato uno specifico protocollo.

Parlando di servizi, per esempio utilizzando la lettura offerta da questo modello di rete, ci consente di descrivere le reti degli attori sociali interconnesse in senso verticale, e stratificate a vari livelli. Seguiamo, per esempio un cittadino, diciamo Giorgio, (Giorgio, rete 1° livello) che ha bisogno di un servizio. Giorgio si rivolge al livello superiore (Comune di Ferrara, rete 2° livello) per richiedere di poter usufruire del servizio. A sua volta il Comune di Ferrara ha definito, in collaborazione con altri enti anche attraverso accordi di programma, quali servizi offrire e i criteri di accesso (Provincia, AUSL, altri comuni del distretto – rete 3° livello). Questa definizione dei servizi, e le risorse necessarie e disponibili, sono concordate con la Regione (rete 4° livello) che a sua volta le concorda con lo Stato (rete 5° livello).

Ad ogni livello sono definiti dei protocolli specifici di comunicazione, e non sarà possibile comunicare al livello 3, per esempio, utilizzando i protocolli di comunicazione delle reti al livello 1. Per comunicare tra i diversi livelli, per esempio tra il livello 1 e il livello 3, è necessario che alcuni attori sociali presidino la funzione di commutazione che permette la traduzione dei protocolli di comunicazione del livello 1 nei protocolli di comunicazione del livello 3 e viceversa. Normalmente ogni livello comunica solamente con il livello inferiore e con quello immediatamente superiore.

⁷ "Una volta istituite e programmate, le reti seguono le istruzioni iscritte nel loro sistema operativo, e diventano capaci di autoconfigurazione entro i parametri degli obiettivi e delle procedure loro assegnati. [...] Le reti (e gli insiemi di interessi e valori che esse incarnano) cooperano e competono tra loro." (Castells M., 2009, 14)

⁸ Si può pensare per esempio ai conflitti che si innescano fra diverse tipologie di utenti in riferimento ad un accesso limitato ai servizi (per esempio cittadini italiani e non che devono accedere agli asili nido)

Riepiloghiamo i diversi livelli della rete.

Livello 1: La persona richiede Assistenza Domiciliare all'Assistente Sociale. Il protocollo di comunicazione tra utente e Assistente Sociale sarà tipico di questo livello, e riguarderà la presa in carico, la raccolta di informazioni, accordi sulla risposta (entro quanto tempo), valutazione congiunta con la persona delle motivazioni della richiesta, fornirà informazioni sul servizio e sui criteri di accesso, ecc. A questo livello osserviamo la rete composta dai nodi dei cittadini e delle loro famiglie connessi con i nodi degli operatori sociali.

Livello 2: L'Assistente Sociale, per esempio, verifica, con l'Unità di Valutazione Geriatrica, la richiesta in termini di bisogno di supporto all'autonomia, e attraverso l'ISEE (o con altri strumenti di valutazione) verifica il diritto di accedere al servizio in base alle regole definite. Parteciperà agli incontri dell'UVG, e agli incontri coi responsabili del servizio da erogare, porterà le informazioni raccolte e le proprie valutazioni, conoscerà le regole definite dal Comune da cui dipende e le applicherà. Il protocollo di comunicazione riguarderà il confronto tra le valutazioni di diversi professionisti, il confronto con altri casi affrontati, le ipotesi progettuali di presa in carico del cittadino e infine la definizione delle linee progettuali di intervento. A questo livello osserviamo la rete composta dagli operatori sociali, che commutano i protocolli di comunicazione con i cittadini e le loro famiglie nei protocolli di comunicazione della rete degli enti erogatori di servizi (Enti Locali ma anche Cooperative, Associazioni, ecc.)

Livello 3: il Comune mette in condivisione le proprie risorse con quelle degli altri Comuni del distretto, definisce i bisogni a cui dare risposta e i cittadini che ne possono usufruire (universalismo selettivo). Tali bisogni li ha mantenuti monitorati (o avrebbe dovuto farlo) attraverso una costante interazione con il livello 2. Per fare questo attiva il (o viene coinvolto nel) processo di pianificazione e programmazione del Piano di Zona, e stabilisce gli accordi con gli altri partecipanti in cui si definisce chi eroga cosa e con quali risorse (Accordo di Programma). A questo livello osserviamo la rete degli enti erogatori di servizi, connessi con gli operatori sociali da un lato, e con gli enti sovra ordinati (Province e Regioni, ma anche raggruppamenti di associazioni come la Caritas, l'ARCI nazionale, ecc.) dall'altro.

Livello 4: la Regione definisce con proprie normative o leggi quali servizi devono essere erogati, e attraverso atti di indirizzo (Piani Regionali per la Salute o Socio Sanitari), coinvolgendo anche i Comuni o una loro rappresentanza (Livello 3), definisce i modelli di servizio da attivare, i sistemi di controllo (Autorizzazione e Accreditamento) e la ripartizione delle risorse disponibili (per esempio la ripartizione delle risorse del "Fondo Sociale" o del "Fondo per la non autosufficienza"). A questo livello possiamo osservare le Regioni (e gli altri enti prima citati) connessi con il Governo nazionale da un lato e con gli enti sotto ordinati dall'altro.

Livello 5: lo Stato definisce (o meglio dovrebbe definire) i LIVEAS che devono essere rispettati in ogni Regione, la ripartizione tra Stato e Regioni e tra le Regioni di una quota delle risorse della fiscalità, attivando un confronto continuo con le Regioni (Conferenza Stato – Regioni). A questo livello osserviamo la rete composta dal Governo e dagli enti (pubblici o privati) immediatamente sotto ordinati.

Ogni livello in cui è strutturata la rete ha i propri protocolli comunicativi, ed ogni livello comunica, attraverso questi protocolli, con il livello immediatamente superiore e inferiore. Ogni livello raccoglie, detiene e conserva una particolare tipologia di informazioni, che usa per interagire con i livelli adiacenti, e valuta come distribuire ai livelli inferiori. Questa è l'architettura che potremmo definire "istituzionale" della rete dei servizi, ovvero quella che comprende i protocolli definiti dalle leggi e le norme definite dalle istituzioni.

In tale architettura la legge 328/2000 ha cercato di inserire attori sociali “non istituzionali”, con esiti ancora in evoluzione. Da subito si è evidenziata però una carenza nei protocolli comunicativi, e una difficoltà di inserire soggetti non istituzionali nelle rigide maglie dei protocolli già formalizzati. Le esperienze e le difficoltà della realizzazione dei processi comunicativi previsti dai Piani di Zona evidenzia ampiamente queste difficoltà.

<<Possiamo fare riferimento ai Piani di Zona, prescritti dalla Lg. 328/2000. Può darsi che da qualche parte in Italia qualcuna di queste pianificazioni appaia ben riuscita e possa quindi costituire un esempio di rete territoriale virtuosa, finalizzata all'uomo. In realtà, sappiamo che, per gran parte, i Piani di Zona sembrano un esperimento burocratico, a dimostrazione di quanto sia facile accostarsi alla rete in modo diametralmente sbagliato. Tra le conseguenze più nefaste di questo errore di impostazione metterei l'abbassamento del morale dei vari attori coinvolti nella costruzione di un welfare innovativo: sull'idea della rete si è investito molto e non è mai indifferente vedere fallire delle grandi speranze. Se la rete è quella cosa che abbiamo ora qui davanti agli occhi – verrebbe da pensare – come possiamo continuare a credere alla sua “bontà” o alla sua fattibilità?>> (Folgheraiter F., 12, 2009)

Le reti paritarie

Una rete paritaria presuppone una sostanziale equivalenza dei nodi interconnessi. In termini informatici tali reti vengono chiamate **peer-to-peer** (o **P2P**), un termine che dovrebbe essere conosciuto dalla maggior parte dei navigatori di internet: per esempio il diffusissimo programma Emule per la condivisione di file, *file sharing*, sfrutta il protocollo di connessione P2P. Ogni utente (nodo) mette a disposizione della rete, degli altri nodi, una parte delle sue risorse (per esempio file musicali mp3) e può ricercare in tutta la rete altre risorse (altri file musicali mp3) che altri nodi hanno messo a disposizione.

Quindi una *rete paritaria* non possiede nodi gerarchizzati (clienti e serventi), ma *nodi equivalenti* (in inglese *peer*) che fungono sia da cliente che da servente verso altri nodi della rete. Pertanto in tale rete non troveremo quei livelli e quella stratificazione di protocolli di comunicazione tipica delle reti gerarchiche.

Nell'esempio precedente delle reti gerarchiche il Livello 3 si comporta, per indicazioni istituzionali, in modo assimilabile ad una rete paritaria, dove si confrontano nodi non gerarchici (i Comuni) che condividono risorse e definiscono accordi formalizzati negli Accordi di Programma. Tale rete (territorialmente incorporata nel Distretto Socio Sanitario) si continua a comportare in modo gerarchico rispetto ai livelli 2 e 4, come nella classica architettura delle reti gerarchiche.

Ad ogni livello si possono costituire, e si costituiscono, reti paritarie che si intrecciano con la rete gerarchica sovrapponendosi ai diversi livelli. Le reti paritarie si costituiscono quando gli *interessi collaborativi* dei nodi della rete di quel livello, superano gli interessi competitivi. La formazione di reti paritarie fa acquisire ai nodi della rete maggior capacità contrattuale, maggior disponibilità di risorse e attiva capacità di mutuo aiuto. In base agli obiettivi delle reti paritarie prevale più una finalità (per esempio capacità contrattuale) rispetto ad un'altra (per esempio auto mutuo aiuto). Va inoltre notato come le reti paritarie che vengono a formarsi attenuano gli effetti di disgregazione causati dalle forte spinta all'individualismo generata dalla modernità, che ha causato, tra l'altro, la perdita di quei riferimenti collettivi che garantivano la sicurezza, o attenuavano l'insicurezza nella prima modernità. Pensiamo ad esempio alle reti sindacali, dei partiti di massa, delle associazioni del lavoro, ma anche delle parrocchie e dei circoli.

<<Diciamolo con altre parole e ripetiamolo: rispetto a coloro che non dispongono di altri “capitali” – non solo economici ma anche culturali e sociali – *le protezioni o sono collettive o non sono*. Negli spazi lavorativi, esse sono anzitutto quelle solidarietà che nascono da una comune condizione e da una subordinazione condivisa. Questi legami hanno costituito la base a partire dalla quale i lavoratori più deprivati hanno potuto spesso organizzarsi, resistere e liberarsi, in una certa misura, dalle forme più dirette di sfruttamento: e questo perché tali legami costituivano dei collettivi solidali. [...] Si capisce, a questo punto, come il loro sganciamento da questi sistemi collettivi possa farli nuovamente sprofondare nell'insicurezza sociale.>> (Castel R., 47, 2004)

Come reti paritarie possiamo ovviamente pensare ai gruppi di mutuo – auto aiuto che si formano tra utenti o/e famigliari (livello 1), a processi di confronto e collaborazione tra professionisti come convegni e

relazioni formali e informali (livello 2), alle collaborazioni tra Comuni che abbiamo già citato, che possono anche prevedere scambi informali di buone prassi, confronti su problematiche simili, ecc. (livello 3), e abbiamo visto diverse volte i Governatori delle Regioni, indipendentemente dall'appartenenza politica, coordinarsi per potersi confrontare in modo più efficace con il Governo (livello 4)

Una notazione particolare va fatta al livello 3, dove non troviamo solo il Comune e le Province, ma anche tutte le organizzazioni di servizi del privato (sociale o for profit): cooperative, associazioni, IPAB, fondazioni, Imprese Sociali, privato for profit, ecc.. A questo livello possiamo individuare delle reti paritarie (o non strettamente gerarchiche), costituite per lo più in modo strategico per fini e tempi delimitati (ad esempio le ATI tra cooperative, Associazioni Temporanee di Impresa, per concorrere ad un appalto), ma dove normalmente prevale, e per lo più viene incentivata, la competizione tra i diversi nodi della rete, che devono competere per accedere a risorse limitate. Il sistema degli appalti e delle gare per aggiudicarsi la gestione dei servizi appare significativamente in conflitto con gli obiettivi di valorizzare il contributo dei privati posti dalla legge 328/2000, ponendo serie limitazioni alle possibilità di tali organizzazioni di cooperare e condividere risorse, come vedremo meglio di seguito esaminando la configurazione detta "Hub and Spoke".

Il modello hub and spoke

Il concetto si è sviluppato nell'ambito della gestione delle compagnie aeree per ottenere maggiori efficienze nel sistema, viene oggi utilizzato, per esempio, come modello di sviluppo della rete ospedaliera. Il modello prevede di individuare nella rete uno o più hub (mozzo) in cui concentrare servizi e tecnologie, sfruttando le possibilità di ottimizzare le risorse data dalle dimensioni conseguenti alla concentrazione. Togliere quindi dai nodi periferici (spoke, raggi) quanto è troppo dispendioso da lasciare in ogni raggio, e creare una prassi client/server tra l'hub e i nodi collegati.

Nel caso degli ospedali⁹, concentrare le risorse vuol dire poter fare notevoli investimenti in tecnologie e professionalità nell'hub, ospedale centrale, a cui vengono inviati tutti i casi di una certa complessità, lasciando agli ospedali minori, o ai servizi del territorio, la gestione dei casi meno complessi, che non necessitano di alte tecnologie e specifiche professionalità. In questo caso, ad esempio, non è efficiente avere un certo tipo di diagnostica, tecnologicamente molto avanzata e costosa, in ogni ospedale, ma è possibile fare un unico investimento a cui concorrono tutti i nodi, che poi usufruiranno del servizio acquistato in comune.

Per fare un altro esempio, possiamo pensare a consorzi tra cooperative che servono ugualmente tutte le aziende consorziate, (famosa e ben funzionante è per esempio Coop Italia, che si occupa di trattare con i fornitori, le grandi aziende, per conto di tutte le Coop associate, e cura per tutte le Coop di consumo immagine e pubblicità) che si occupano dell'acquisto per esempio, dei prodotti sanitari e medicali, della carta - cancelleria, oppure con un ufficio paghe centralizzato e condiviso tra le cooperative, o ancora che possono permettersi, in comune, un centro di formazione che ogni singola cooperativa non potrebbe permettersi, oppure un ufficio progetti o un ufficio legale. Appare evidente che per implementare una rete hub and spoke è necessario che ogni nodo spoke sia disponibile a rinunciare a parte della propria autonomia, delegandola all'hub. Questo è possibile solo se qualcuno può imporlo o se le tendenze alla collaborazione sono più forti di quelle orientate alla competizione.

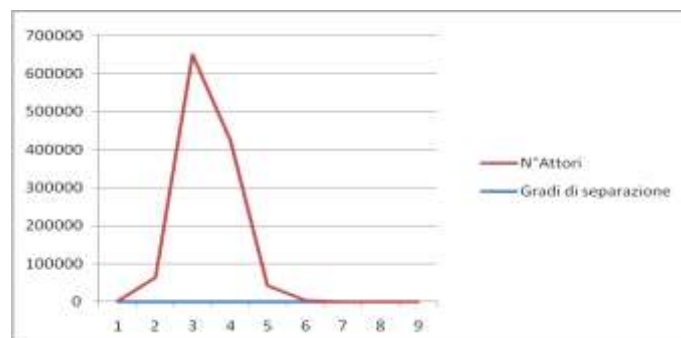
⁹ "Gli ospedali dovranno tendere all'alta specializzazione e al trattamento dei casi più complessi. E' altrettanto necessario che i servizi sanitari territoriali mutino, arricchendo la gamma di prestazioni erogate, a partire dall'attività a carattere preventivo, fino alla presa in carico stabile dei pazienti che necessitano cure, per mantenere il loro stato di salute nel tempo" Gero Grassi, Vicepresidente Commissione Affari Sociali della Camera, http://rassegna.camera.it/chiosco_new/pagweb/immagineFrame.asp?currentArticle=RQR5F&articleFormat=pdf

La rete hub and spoke è gerarchica, tanto quella client/server, probabilmente potremmo vederla come caso particolare delle reti gerarchiche. Per essere configurata e programmata ha bisogno o di una "imposizione" dall'esterno, o di un alto livello di fiducia e collaborazione tra i nodi della rete. La rete del Web (World Wide Web), è ben descrivibile con il modello hub and spoke: ci sono alcuni nodi che hanno moltissime connessioni (gli internet provider, hub) e la maggioranza dei nodi connessi a questi con pochissime connessioni (gli utenti, spoke)¹⁰. Alcune reti, come per esempio Internet, sembra che si configurino autonomamente in questo modo, attraverso regole caratteristiche delle reti, come hanno evidenziato le ricerche sulle "reti piccolo mondo".

Reti "Piccolo mondo"

Da una ricerca della fine degli anni '60¹¹ è stata rilevata una caratteristica curiosa, tutte le persone del mondo apparivano connesse tra di loro mediamente attraverso non più di 6 passaggi. Successivamente si sono organizzate altre ricerche che hanno confermato questo dato: partendo da un qualsiasi individuo era possibile, attraverso non più di una decina di passaggi, arrivare a qualsiasi altro individuo. Questa caratteristica di connettività delle reti sociali è stata definita "piccolo mondo". E' possibile verificare direttamente questa caratteristica delle "reti piccolo mondo" all'interno della rete degli attori cinematografici consultando "The oracle of Bacon"¹², un archivio che permette di verificare quanti gradi di separazione dividono l'attore Kevin Bacon da un qualsiasi altro attore, ovvero in quanti passaggi possiamo risalire a Kevin Bacon utilizzando gli attori che hanno lavorato insieme in diversi film. Per esempio Eduardo De Filippo ha lavorato con Vittorio Gassman nel film "Il giorno più corto" del 1963, che ha lavorato con Kevin Bacon nel film "Sleepers" nel 1996. I gradi di separazione tra Edoardo de Filippo e Kevin Bacon sono, sorprendentemente, solo due!

| Eduardo De Filippo | |
|------------------------|-----------|
| Gradi di separazione | N°Attori |
| 1 | 732 |
| 2 | 64.392 |
| 3 | 649.506 |
| 4 | 424.556 |
| 5 | 41.832 |
| 6 | 3.772 |
| 7 | 405 |
| 8 | 27 |
| 9 | 1 |
| Totale attori connessi | 1.185.223 |



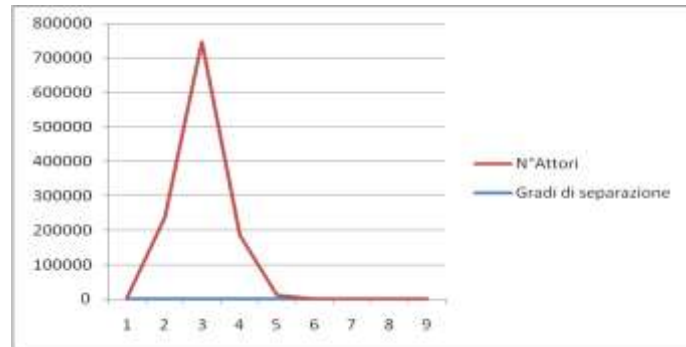
¹⁰ "Dal punto di vista topologico, il Web è una rete orientata, costituita da una struttura formata da quattro continenti. Questi sono:

- L'area centrale (*Central Core*), in cui ogni nodo è raggiungibile da ogni altro nodo (sono i siti più frequentati, come i motori di ricerca, siti di notizie e portali, ecc.);
- Il continente IN (*IN Continent*), i cui nodi portano verso il Central Core, ma non permettono di tornare indietro (sono i siti personali che rimandano coi link ai siti più frequentati, ma non hanno link da questi ultimi verso di loro);
- Il continente OUT (*OUT Continent*), che è raggiungibile dal Central Core ma dal quale non si può uscire (si tratta, per esempio, dei siti aziendali, che vengono linkati dagli hubs ma non permettono di tornare indietro);
- Alcuni nodi (nell'area Tubes) connessi solo al continente IN o a quello OUT, oltre a viticci (*Tendrils*) e le isole (*Islands*) di nodi connessi solo tra loro o parzialmente con gli altri continenti IN e OUT, che costituiscono il quarto continente, quello meno frequentato e più inaccessibile." (Numerico T, 2003.)

¹¹ (Milgram S., 60-67, 1967)

¹² "The oracle of Bacon": <http://oracleofbacon.org/index.php>

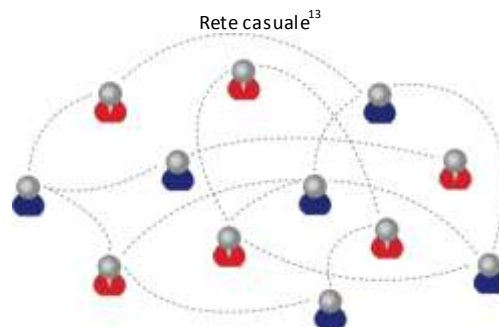
| Kevin Bacon | |
|------------------------|-----------|
| Gradi di separazione | N° Attori |
| 1 | 2.333 |
| 2 | 236.985 |
| 3 | 747.329 |
| 4 | 184.725 |
| 5 | 12.551 |
| 6 | 1.123 |
| 7 | 158 |
| 8 | 19 |
| 9 | - |
| Totale attori connessi | 1.185.223 |



Dalle tabelle che indicano quanti attori sono connessi a Eduardo De Filippo e a Kevin Bacon nei diversi gradi di separazione, si nota immediatamente che entro i 5 gradi sono collocati quasi la totalità degli attori connessi. La rete degli attori è sicuramente una “rete piccolo mondo”

Per molti anni le reti piccolo mondo rappresentarono quasi un mistero: come si formavano, che caratteristiche e proprietà avevano? Negli ultimi anni si sono moltiplicati gli studi e hanno evidenziato alcune particolarità.

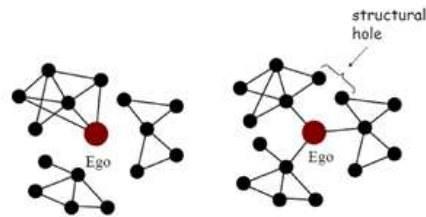
Una rete casuale, cioè una rete di nodi collegati in modo casuale gli uni agli altri ha la caratteristica di piccolo mondo, ovvero risulta altamente connessa e quindi ogni nodo può comunicare con un altro nodo attraverso un numero limitato di passaggi.



Però le reti sociali non sono casuali, ma fatte di legami stretti (forti) di parentela e vicinato, di affinità professionali e sociali. Una rete di questo tipo non può essere una rete piccolo mondo, è una rete fortemente connessa “internamente” e apparentemente isolata da “buchi strutturali”, da mancanza di comunicazione con altre reti.

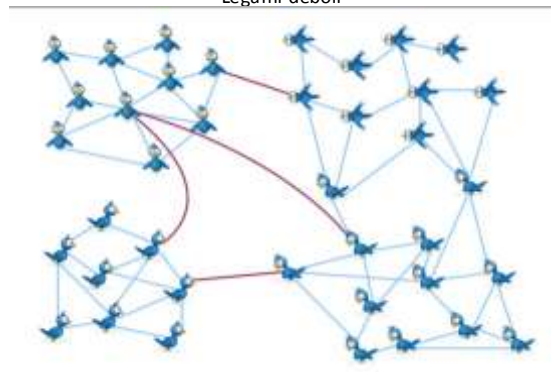
¹³ http://www.univercity.it/wp-content/uploads/2009/04/social-network_illu_farbig.png

Rete egocentrica¹⁴
 Structural Holes



Le ricerche hanno però dimostrato che le reti sociali si rivelano reti piccolo mondo: come è possibile spiegare questa contraddizione? Il sociologo Mark Granovetter¹⁵ ha chiarito l'apparente contraddizione. Nella realtà sono i cosiddetti legami deboli quelli che consentono alla società di essere una rete piccolo mondo, ovvero sono proprio quei legami che non hanno la caratteristica di essere frequenti, abituali, duraturi nel tempo, deboli appunto, che permettono alle diverse reti sociali di connettersi le une alle altre. Per Granovetter i legami deboli sono quelli che garantiscono la tenuta e la coesione della rete sociale, e impediscono che la società si frammenti in una miriade di reti separate. Nella figura successiva vediamo che alcuni nodi sono connessi con altri nodi di reti distanti. Questi nodi connettori, che mantengono legami anche all'esterno della loro rete fatta di legami forti, sono quelli che permettono di mantenere coesa l'intera struttura. In mancanza delle loro connessioni la struttura si separerebbe in varie reti separate, non più in grado di comunicare tra loro.

Legami deboli¹⁶



Quindi una rete piccolo mondo può essere rappresentata da una serie di "reti paritarie" che sono connesse tra loro da connessioni lunghe (che connettono le diverse reti) e deboli, ovvero che non vengono utilizzate con la stessa frequenza delle connessioni forti, e che non offrono le stesse garanzie di durata e stabilità nel tempo. Per esempio le persone che compongono una associazione di volontariato formano una rete fitta di legami forti, ma saranno connessi ad altre reti attraverso alcuni nodi connettori, che hanno legami deboli con altre associazioni o con l'Ente Locale.

E' possibile verificare, però, che esistono reti piccolo mondo che hanno una struttura significativamente diversa, e rappresentano bene una caratteristica delle reti piccolo mondo: la tendenza alla concentrazione delle connessioni in alcuni nodi. Per esempio la struttura di Internet, ovvero come sono connessi i computer nella grande rete, o quella del Word Wide Web, ovvero come sono collegati i diversi siti, mostrano una struttura simile a quella hub and spoke. Questa evoluzione da reti paritarie a "reti aristocratiche", come vengono chiamate, appare connaturata a molti tipi di reti, e ben rappresentano ad

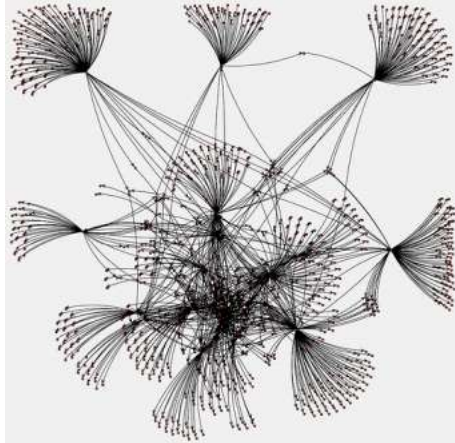
¹⁴ http://farrall.org/papers/struct_holes.gif

¹⁵ Granovetter M., 201-233, 1983

¹⁶ <http://www.loveitorchangeit.com/wp-content/uploads/2009/02/granovetter-pfeiffer.jpg>

esempio la situazione reale dell'economia dove, ben lontani da una "mano invisibile" che equilibra il mercato economico, assistiamo ad una costante concentrazione di ricchezza, dove, per dirlo molto semplicemente, *i ricchi diventano sempre più ricchi*.

Struttura rete piccolo mondo hub and spoke¹⁷



I modelli delle reti piccolo mondo sono utilizzati per analizzare molti fenomeni, da quelli sociale a quelli ingegneristici (come progettare una rete stradale che connetta le città di un dato paese), a quelli economici a quelli biologici (come in un ecosistema le diverse specie animali e vegetali sono connesse tra loro), dai problemi epidemiologici (come si diffondono i virus) a quelli di sicurezza (come deve essere progettata una rete elettrica o di comunicazione per resistere a danni casuali o ad attacchi distruttivi).

<<In effetti, si ha sempre più la sensazione che il piccolo mondo stia tentando di dirci qualcosa di importante sul modo di vivere in un mondo complesso. Al centro del concetto di piccolo mondo sta l'idea che il troppo ordinato e il troppo familiare siano altrettanto negativi del troppo disordinato e del troppo nuovo, e che vada trovato il sottile equilibrio tra i due estremi.>>¹⁸.

E' possibile governare la rete?

Il governo della rete ha ovviamente a che fare con il potere. Diamo prima una breve definizione di potere:

<<Il potere è il processo più fondamentale nella società, giacché la società si definisce intorno a valori e istituzioni, e ciò che è considerato di valore e istituzionalizzato è definito da relazioni di potere.

Il potere è la *capacità relazionale* che permette a un attore sociale di influenzare *asimmetricamente* le decisioni di altri attori sociali in modo tale da favorire la volontà, gli interessi e i valori dell'attore che esercita il potere. Il potere è esercitato con mezzi di coercizione (o con la possibilità di ricorrervi) e/o con la costruzione di significato sulla base dei discorsi attraverso i quali gli attori sociali guidano la loro azione. [...] *Capacità relazionale* vuol dire che il potere non è un attributo bensì una relazione. Non può essere astratto dalla specifica relazione tra i soggetti del potere [...] *Asimmetricamente* significa che anche se in una relazione l'influenza è sempre reciproca, nelle relazioni di potere c'è sempre un maggior grado di influenza di un attore sull'altro.>> (Castells M., 2009, 1-2)

Potere e governo sono strettamente connessi, e nelle organizzazioni burocratiche possiamo vedere come si intrecciano dai lavori di Max Weber che alla fine indica i principi per un buon governo (*government*) dell'organizzazione:

- **Divisione del lavoro** rigidamente determinata da norme e definizione delle qualificazioni (leggi e regolamenti) La divisione del lavoro consente lo sfruttamento di *economie di specializzazione*.

¹⁷ <http://www.lowyinterpreter.org/image.axd?picture=2009%2F6%2Fnetwork2.jpg>

¹⁸ Buchanan M, 254, 2004

- **Gerarchia** degli uffici, che determina gli ambiti di autorità e i flussi di comunicazione (sistema rigido di subordinazione, con poteri di verifica e controllo) La rigida definizione di diritti e doveri e la gerarchia permettono una *maggiore rapidità di risposta*.
- Un **sistema di regole** generali che governano ogni azione e decisione. Tali regole costituiscono la base di una competenza di tipo specialistico. Il ricorso a regole scritte e rigide assicura *precisione, uniformità, prevedibilità*. Il coordinamento è agevolato dal ricorso a *regole*.

Per poter mettere in pratica questi principi è necessario il potere gerarchico e la subordinazione degli operatori. È possibile attuare questi principi per governare la rete dei servizi?

Divisione del lavoro: I diversi nodi (associazioni, enti, uffici) in molti casi si **occupano di attività simili** se non propriamente sovrapposte, e appaiono spesso in competizione tra loro per ottenere quote di risorse disponibili. (Contributi, convenzioni e appalti). Le diverse associazioni che si occupano di cittadini immigrati, per esempio, svolgono spesso le stesse funzioni di informazione e orientamento, di formazione linguistica, di assistenza nelle pratiche burocratiche, ecc., competendo per acquisire finanziamenti e attirare nuove persone a connettersi alla loro rete.

Gerarchia: non esistono chiare linee di subordinazione tra i diversi nodi. Istruzioni e comandi impartiti da un nodo non sembrano poter avere buone probabilità di essere eseguiti, se non per convinzione di ogni singolo nodo. La rete è formata da varie organizzazioni autonome, con proprie regole, principi e finalità, che rispondono a loro organismi di direzione e governo. Una cooperativa sociale, ad esempio, potrà certamente subire il potere dell'ente che gli commissiona un determinato servizio, ma tale ente non potrà trattare tale cooperativa come un proprio subordinato, o almeno nella norma non potrà fare questo.

Sistema di regole: molte azioni e comunicazioni che vengono scambiate tra i nodi della rete avvengono all'interno di canali istituzionali, ed in questo caso esistono i protocolli di comunicazione (regole) che normano determinati comportamenti. Molto spesso, invece, tali scambi comunicativi non seguono regole esplicite ma implicite, tali regole implicite non vengono formalizzate (istituzionalizzate). Negli scambi tra i nodi delle reti paritarie, per esempio, le norme spesso sono "informali", appartengono piuttosto ad una conoscenza comune di sfondo, spesso neppure accessibile alla consapevolezza.

Per questi motivi "governare" una rete appare molto differente che governare un'organizzazione burocratica. Non sarà utilizzabile il potere gerarchico, ma dovranno essere usate forme diverse, specifiche, di potere. Vediamo brevemente quali:

La funzione di gatekeeping.

Un prima forma di potere, a cui abbiamo già accennato, è quella connessa all'inclusione/esclusione dei nodi della rete. Questa funzione di "*custode/guardia della porta*" per connettersi alla rete (*gatekeeping*) rappresenta un ruolo chiave e di grande importanza. A tale ruolo si rifanno alcuni strumenti di gestione della rete dei servizi sociali quali, ad esempio, l' "*Autorizzazione al funzionamento*" e l' "*Accreditamento*", che esamineremo in seguito. Per ora è sufficiente sottolineare come tali procedure permettano all'Ente Pubblico Locale di svolgere la funzione di *gatekeeping*, determinando quale nodo può entrare nella rete di quelli autorizzati a erogare un determinato servizio, e di quali nodi far accedere nella rete di quelli accreditati a svolgere un determinato servizio per conto dell'Ente (utilizzando quindi i finanziamenti previsti dell'Ente).

Questi sono due modelli formalizzati di potere in cui viene utilizzata la funzione di *gatekeeping*, ma esistono molti altri modi non formalizzati, ma ben conosciuti, per includere od escludere nodi dalla rete dei servizi, favorendo certi nodi ed ostacolando altri. Per esempio nella definizione dei "*Capitolati di gara*" possono essere indicati elementi discriminanti (si può accedere solo se in possesso di determinate caratteristiche)

che favoriscono certi nodi e ne ostacolano altri. Possono essere inseriti elementi discriminanti, e sono effettivamente inseriti, che riguardano la territorialità delle organizzazioni partecipanti, le dimensioni, le esperienze maturate, ecc. Chi definisce tali *Capitolati* svolge dunque un'importante funzione di *gatekeeping*, e non possiamo nascondere il fatto che attraverso tale funzione si è spesso cercato di favorire o ostacolare, o si sono effettivamente favorite o ostacolate, determinate organizzazioni anche in base alla loro cultura di appartenenza o ai legami esistenti con l'Ente appaltante o con alcuni attori sociali operanti nell'Ente.

La definizione degli standard.

Questa funzione non riguarda la possibilità di definire chi può connettersi alla rete, ma piuttosto le regole che i nodi della rete devono accettare, una volta connessi, per continuare ad operare nella rete. Chi ha la possibilità di definire e imporre tali regole detiene uno specifico potere nella rete. Ovviamente tali regole possono essere soggette anche a negoziazione, ma una volta definite e accettate diventano le regole della rete, a cui tutti i nodi si devono attenere. Il mancato rispetto di tali regole presuppone delle sanzioni, più o meno formali, sino alla massima sanzione dell'esclusione dalla rete, del taglio delle connessioni e della chiusura dei canali di comunicazione. Un numero notevole di norme inserite nei Capitolati di gara di appalto definiscono appunto regole a cui l'organizzazione, una volta che ha vinto l'appalto ed è stata accolta nella rete, deve rispettare, e su cui l'ente vigilerà con più o meno severità in funzione della relazione con l'organizzazione stessa. Lo stesso processo di Accreditamento e Autorizzazione presuppone che tale accettazione di far parte della rete non sia dato una volta per sempre, ma venga periodicamente controllato il rispetto di determinate regole che definiscono l'appartenenza alla rete. Solo per citarne una pensiamo alla richiesta di avere, nelle strutture accreditate, una determinata percentuale di operatori professionali sul totale degli operatori (infermieri, fisioterapisti, operatori socio sanitari, animatori, educatori, ecc.), e che tale percentuale abbia una determinata evoluzione negli anni.

Programmazione.

All'interno della rete, non esistendo un potere gerarchico e una situazione di soggezione, almeno non nei termini visti precedentemente, due funzioni svolgono un ruolo particolarmente importante: la funzione di *programmazione* della rete e la funzione di *commutazione* che connette la rete ad altre reti.

La *programmazione* della rete è un processo specifico e distinto per ogni rete. Tutte le reti però condividono un aspetto: *idee, visioni, progetti e frame generano i programmi*. Quindi il controllo della comunicazione o la capacità di influenzarla, la possibilità di indirizzare la comunicazione sulle linee che interessano determinati attori sociali, nodi della rete, sono le risorse utilizzate nel processo di programmazione della rete. Come possiamo subito intuire, tale processo non è solitamente appannaggio di un unico attore, ma è un processo in divenire, cooperativo e conflittuale, attraverso cui i diversi nodi della rete si confrontano.

Prendiamo un esempio recente: la recente campagna stampa relativa alla situazione scolastica, ritenuta sempre più degradata a causa di una mancanza di autorità da parte degli insegnanti, e le notizie di atti di bullismo lanciate dalle prime pagine dei principali quotidiani, nonché dai telegiornali di tutte le reti televisive. Nella rete dei servizi scolastici e dei servizi rivolti agli adolescenti, alcuni nodi, professionisti e/o organizzazioni, hanno colto le tematiche di tali notizie e la sempre attenta sensibilità dei politici rispetto alle posizioni della stampa e dell'opinione pubblica, per avviare una serie di progetti e interventi, da proporre nelle scuole, per contrastare quel fenomeno *emergente, dirompente e altamente pericoloso* definito "bullismo". Alcuni attori, professionisti esterni alla scuola, psicologi, sociologi, medici, magistrati, educatori, ecc. hanno prodotto un numero rilevante di dibattiti sul fenomeno, ricerche, pubblicazioni, sperimentazioni e progetti. Gli operatori scolastici si sono sentiti investiti, invasi, screditati e ne è nato un

vero e proprio conflitto: da un lato i professionisti che proponevano interventi contro il bullismo ritenendolo un fenomeno diffuso e molto grave, dall'altro insegnanti e dirigenti scolastici che rivendicavano il loro ruolo di educatori e la loro competenza nello svolgere il lavoro educativo, additando altri enti quali famiglia e il sistema dei media come co-responsabili della difficile situazione educativa nelle scuole. Questa dinamica, influenzata fortemente dai media e dai politici (ricordiamo anche che il Ministro dell'Istruzione ha potuto far valere in questa fase le proprie visioni politiche introducendo varie norme, tra cui il voto in condotta come voto curricolare, che riteneva in linea con la propria visione della scuola), è stata colta dagli attori sociali delle diverse reti per avviare un processo di programmazione e riprogrammazione delle reti stesse, in funzione anche di interessi professionali, politici ed economici. Gli istituti scolastici hanno dedicato una parte considerevole di risorse per la formazione degli insegnanti, per il finanziamento di ricerche e progetti sperimentali, per gli onorari di consulenti. Alla fine le reti sono state, in modo più o meno sostanziale, riprogrammate e tale programmazione ha certamente favorito alcuni attori sociali della rete. È importante sottolineare che ogni rete, in ogni territorio su cui la rete concretamente opera, ha sviluppato un proprio processo di riconfigurazione che ha dato esiti specifici, diversi per ogni territorio. Questo a sottolineare che il processo di programmazione della rete, che è certamente un fondamentale processo di produzione di relazioni di potere nella rete, non è solitamente diretto da un singolo attore e non avviene in modo uguale in tutte le reti. È un processo specifico che può essere analizzato solo nella concreta realtà in cui si attiva. Una volta riprogrammata, la rete conserva e mantiene la nuova programmazione: il fenomeno bullismo è scomparso dalle cronache, diversi professionisti ne hanno preso le distanze in modo più o meno esplicito, ma le reti hanno mantenuto la nuova programmazione (e le scuole il cinque in condotta!).

Commutazione

Il processo di *commutazione* riguarda il controllo dei punti di connessione della rete con altre reti. Viene attivato da quegli nodi della rete che sono in grado di connettersi con altre reti significative per il raggiungimento degli scopi della rete e il perseguimento degli interessi del nodo specifico. Una connessione sempre importante per le reti e che assegna un significativo potere a chi è in grado di attivarla e mantenerla è la connessione con la rete dei media dell'informazione. Nell'esempio precedente sul bullismo, gli attori della rete che erano in grado di connettersi anche con la rete dei media aumentavano esponenzialmente la loro capacità di far valere idee, frames, progetti e quindi di programmare la rete in un senso a loro favorevole. Il collegamento tra i processi di *programmazione* e *commutazione* determina una situazione di potere particolarmente rilevante.¹⁹

Nelle reti di servizi i processi di *commutazione* avvengono anche con la connessione di diverse reti di servizi: non solo la rete dei servizi sociali e quella dei servizi sanitari (la famosa integrazione socio-sanitaria), ma le connessioni tra gli attori sociali dei servizi delle cure primarie e degli operatori sanitari degli ospedali, tra la rete delle scuole e quella dei servizi ai giovani o gli attori delle reti sociali per immigrati o degli immigrati²⁰, tra i SERT pubblici e i servizi privati per le dipendenze, ecc. Sono molti i punti di connessione e quindi di commutazione nelle reti dei servizi sociali, quindi sono molti gli attori sociali che hanno funzioni di commutatori che presidiano tali punti di connessione. Nel modello di rete gerarchica, possiamo pensare per esempio anche a quegli attori sociali che connettono il loro livello al livello superiore: l'assistente

¹⁹ <<È per questo che è così importante che i magnati dei media non diventino politici, come nel caso di Berlusconi. O che i governi non abbiano il controllo totale sui media. Quanto più i commutatori sono rozze espressioni di dominio a senso unico, tanto più le relazioni di potere nella società in rete soffocano il dinamismo e l'iniziativa delle sue molteplici fonti di strutturazione sociale e di cambiamento sociale. [...] Programmatori e commutatori sono quegli attori e quelle reti di attori che, grazie alla loro posizione nella struttura sociale, detengono il *potere di creare reti*, la forma suprema di *potere nella società in rete*.>> (Castells M., 2009, 48)

²⁰ <<Nel corso del tempo La sede di Torino (del Collocamento prima, del Cpi poi) è diventata un punto di riferimento a livello provinciale per quanto riguarda i problemi relativi agli utenti stranieri, favorendo la costituzione di una rete tra i servizi per il lavoro sia istituzionali che del privato sociale, e il coordinamento dei vari interventi.>> (Ponzo I, Zincone G, 2009, 28)

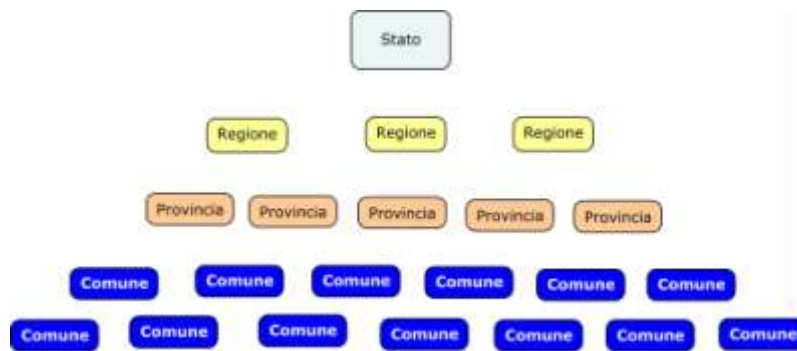
sociale che ha accesso diretto all'ufficio del sindaco, il sindaco del distretto che ha accesso diretto all'assessore regionale, ecc.

Spesso si utilizza il termine *governante* per indicare un modello per la gestione delle reti, ma anche in questo caso ci troviamo di fronte ad un concetto più evocativo che chiaro²¹, e il suo significato emerge principalmente dalla contrapposizione di *governance* con il concetto di *government*, che al contrario Weber è riuscito a rendere chiaro ed esplicativo. Purtroppo non è sufficiente affermare quello che un concetto non è per avere una definizione chiara di quello che effettivamente è. Per comprendere come una rete viene non tanto governata ma piuttosto programmata, appaiono invece di maggior aiuto i concetti sopra espressi in relazione al potere nelle reti, in connessione con i modelli di rete prima descritti. Utilizzeremo questi due piani di analisi per ragionare sulle reti dei servizi sociali, e successivamente su una gruppo di reti specifiche, le *reti sociali degli immigrati* e le *reti dei servizi agli immigrati* nel comune di Ferrara.

Le reti necessitano di una infrastruttura

Le norme "retificanti"

Dalla fine degli anni '70 una serie di leggi e normative hanno spinto la Pubblica Amministrazione ad un rapporto diverso con la comunità di riferimento. Prima del DPR 616/77²² la struttura delle reti istituzionale possiamo rappresentarla schematicamente come una struttura gerarchica:



I flussi comunicativi erano prevalentemente dallo Stato ai comuni, attraversando gli altri livelli della struttura, fino ad arrivare ai cittadini della comunità. Non erano previsti istituzionalmente meccanismi di flussi comunicativi bidirezionali (situazione tipica nelle organizzazioni gerarchiche sottoposte a government). Il DPR 616/77 intacca sostanzialmente questa visione tendendo a ribaltare i flussi comunicativi, e soprattutto riconoscendo ai comuni il ruolo di essere i reali interlocutori delle proprie comunità. Il ruolo del comune viene meglio precisato con la legge 142/90 "Ordinamento delle autonomie locali" dove all'art. 9 si precisa che

<<Spettano al comune tutte le funzioni che riguardano la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze>>

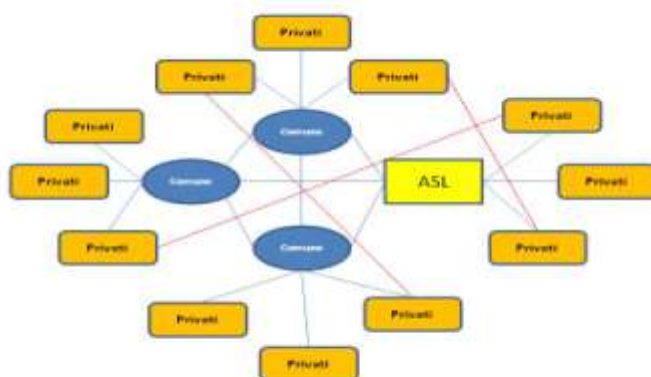
²¹ <<A prescindere dal contesto di riferimento, il concetto di governance ha vissuto un uso esponenziale nell'ultima decade al punto che alcuni autori parlano di una vera e propria "industria" della governance. In questa letteratura, vasta e multidisciplinare, è tuttavia difficile, per non dire impossibile, trovare un immediato consenso sugli elementi costitutivi del concetto e sulla sua definizione. Ne consegue che, nonostante l'ampia diffusione nella letteratura a livello internazionale, la governante in ambito pubblico rimane un termine ambiguo e concettualmente vago.>> (Cepiku D, 2005, 86)

²² <<Gli elementi innovativi del DPR 616/77 furono diversi, quali per esempio: la nuova filosofia in base alla quale l'assistenza non può essere garantita soltanto a determinate categorie, ma deve rispondere appunto al principio dell'universalità; il ruolo delle regioni chiamate per la prima volta a programmare; le competenze dei comuni, così come delle province, in qualità di enti referenti dei cittadini e titolari degli interventi socio-assistenziali; la soppressione degli enti assistenziali, solo per citarne alcune>> (Ferraro U, Bruni C, 2009, 45)

Inoltre stabilisce all'art. 25 che i comuni e le province, per la gestione associata di uno o più servizi, possono costituire un consorzio. Vengono così gettate le basi per l'esperienza, importante per la nostra riflessione, seppur breve, dei Consorzi Socio Sanitari. I comuni vengono autorizzati e spinti a cooperare, creare reti, per la gestione associata dei servizi.



Con il decreto Legislativo n. 112/98 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali" che si dà sostanza e valore al principio di *sussidiarietà*. Tale principio individua gli enti locali, ed in particolare i comuni, coloro che debbano rispondere alle esigenze della popolazione di riferimento, e che tali enti debbano essere messi nelle condizioni di poter provvedere in modo autonomi ai propri interessi, fornendo loro le adeguate risorse per farlo. Infine la legge 328/2000, i cui principi vengono ripresi dalle successive leggi regionali, inserisce nella struttura della rete istituzionale anche i soggetti del privato, siano essi associazioni di volontariato, cooperative sociali, imprenditori, ecc. La rete si è notevolmente complessificata, le relazioni tra i nodi sono aumentate e gli enti locali, in particolare i comuni, si trovano al centro di questa rete, senza aver potuto realizzare un salto di visione dalla government, e gestione diretta dei servizi, alla creazione e programmazione delle reti di servizi, salvo eccezioni comunque significative²³. Sempre molto schematicamente possiamo immaginare una situazione attuale in cui si è intessuta una rete di servizi attorno al nucleo del comune, che a sua volta, all'interno del distretto di cui fa parte ed insieme alla ASL, si è connesso in una rete.



²³ <<E' il Comune ad essere stato promotore della rete di scuole e ad avere un ruolo centrale nella sua promozione/evoluzione: grazie a questo impegno le scuole del territorio hanno aderito ad un protocollo e si danno linee comuni condivise per l'accoglienza degli allievi stranieri. [...] La positiva esperienza della rete di scuole ha favorito l'adesione di scuole dei comuni limitrofi, alla ricerca di uno strumento per governare l'aumento degli allievi stranieri.>> (Ponzo I., Zincone G., 2010, 80)

Questa rete probabilmente è strutturata, ordinata, per una parte delle sue connessioni, ma rimane comunque attraversata da connessioni paritarie, da legami deboli, da flussi comunicativi non istituzionali che se da un lato rendono meno agevole la programmazione, dall'altro portano un contributo essenziale alla vitalità, alla flessibilità e alla capacità di generare nuove risposte della rete stessa. Tale connessioni sono quelle che permettono alla rete di essere una "rete piccolo mondo", una rete cioè che ha la capacità di connettere qualsiasi cittadino in relazione con qualunque nodo della rete, con pochi passaggi, a qualunque altro nodo della rete dei servizi. All'interno di molti nodi sono predisposti Uffici Informativi, Sportelli URP, siti del nodo che favoriscono queste connessioni tra i diversi nodi in modo diretto o con pochissimi passaggi.

L'infrastruttura digitale di comunicazione

Per questo motivo un accenno va necessariamente fatto allo sviluppo della comunicazione digitale su internet. I legami deboli sono il punto di forza, ma anche il punto critico, di queste reti. E' sufficiente "perdere" un attore che svolge funzioni di connettore per rischiare di perdere legami importanti per la coesione della rete. Spesso questi legami deboli vengono "depositati" nella rete Internet, attraverso la connessione tra i diversi siti, quando non possano essere strutturati in procedure, cosa che li renderebbe legami forti, oppure all'interno di mailing list che aggregano i diversi attori. Tali aspetti fungono anche da memoria storica della connessione e permettono di ricostituirla indipendentemente dagli attori che l'hanno generata. Il progressivo e impetuoso sviluppo di questa infrastruttura di comunicazione digitale aprirà molte altre possibilità di creare legami che connettono diverse reti, aumentando le capacità di mantenere, almeno ad un certo livello, una coesione complessiva della rete sociale dei servizi.

Ruoli nella rete istituzionale dei servizi sociali

Stato

In una architettura in cui è definita l'autonomia degli enti locali nella progettazione e gestione dei servizi sociali, il rischio è quello di veder aggravarsi la differenziazione di risposte tra le diverse aree territoriali, con il peggioramento delle disparità per i cittadini residenti in una rispetto all'altra regione. Per cercare di limitare tale situazione, o invertire la tendenza all'aumento di tali disparità, lo Stato si riserva di definire il livello dei "Servizi Essenziali", da non intendersi come livello minimo di servizi, ma come livello *essenziale* di servizi.²⁴

Tale definizione dei LIVEAS viene a definire, di fatto, dei *diritti sociali esigibili*. Questo significa, in termini giuridici, potenziare gli *interessi legittimi* dei cittadini ad avere servizi sociali di qualità in *diritti soggettivi*, permettendo ai cittadini, in caso di inadempienza dell'Ente Pubblico, di ricorrere non solo per via gerarchica o amministrativa (come nel caso degli interessi legittimi, ma di rivolgersi direttamente al giudice ordinario per richiedere che le amministrazioni pubbliche si conformino ai LIVEAS per poter vedere tutelati i propri diritti. I giuristi discutono ancora su questi aspetti, gli amministratori e i politici sono ben consapevoli dei rischi che corrono muovendosi nella promozione dei diritti sociali presupposti nei LIVEAS (una volta che un servizio è stato definito all'interno dei LIVEAS, tale servizio DEVE essere erogato, e il cittadino può

²⁴ Lg. 328/2000 art. 9 comma 1: <<Allo Stato spetta l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 129 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché dei poteri di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali per i seguenti aspetti:

a) determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali di cui all'articolo 18;

b) individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni, comprese le funzioni in materia assistenziale, svolte per minori ed adulti dal Ministero della giustizia, all'interno del settore penale;[.]>>

richiedere e pretendere tale erogazione anche rivolgendosi ad un giudice per tutelare i propri diritti) sia in termini di investimenti da affrontare, sia in termini di eventuali contenzioni in merito.

I LIVEAS sono ancora oggi al centro di un acceso dibattito, e sono in continua via di definizione, ancora non formalizzata in un atto ministeriale o parlamentare.

Regioni

Le legge costituzionale n° 3 del 18 ottobre 2001 ha definito il diritto alla tutela della salute dei cittadini materia di legislazione concorrente, non ha invece fatto cenno ai servizi sociali che, non essendo definiti tra le materie di competenza esclusiva dello stato, né tra quelle di legislazione concorrente, rimane di esclusiva competenza delle Regioni. Ogni regione si è quindi attivata per erogare una propria legge per regolamentare la materia. Nonostante che la Lg. 328/2000 sia stata presa sostanzialmente da esempio per tali legislazioni regionali, questo non ha impedito che si realizzassero di fatto tante modalità diverse quante sono le Regioni. Da ora in poi faremo riferimento alla legge regionale dell'Emilia Romagna n°2/2008, e in alcuni casi prenderemo in esame la legge regionale della Lombardia n° 3/2008 per verificare alcune di queste differenze, in quanto i legislatori di queste due Regioni hanno spesso dichiarato di orientarsi a principi differenti per la gestione delle reti di servizi sociali. Per quanto riguarda l'architettura delle reti di servizi sociali possiamo evidenziare alcune importanti funzioni della Regione previste dalla LR 2/2001 dell'Emilia Romagna:

1. approva il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali e promuove lo sviluppo dei servizi e la realizzazione di interventi innovativi e di tutela dei diritti sociali;
2. definisce i requisiti minimi e le procedure per l'*autorizzazione* di strutture e servizi socio-assistenziali e socio-sanitari pubblici e privati, nonché le modalità ed i criteri per l'esercizio della vigilanza;
3. definisce i requisiti e le procedure per l'*accreditamento* dei soggetti gestori delle strutture e dei servizi socio assistenziali e socio-sanitari pubblici e privati;
4. definisce i criteri per la concessione da parte dei Comuni dei titoli per l'acquisto di servizi sociali (i cosiddetti *voucher*);
5. organizza e coordina, in raccordo con le Province, il sistema informativo dei servizi sociali.²⁵

Quindi la regione si riserva aspetti importanti per il governo delle reti quali il presidio del processo di programmazione (punto 1), la definizione degli standard (punti 2,3,4) e lo sviluppo dei *canali di comunicazione* che sono la parte strutturale strutturale su cui la rete può evolversi (ogni rete necessita di strutture di comunicazione su cui operare)

Provincia

Alla Provincia viene assegnato un ruolo di stimolo, facilitazione e coordinamento relativo alle reti di servizi sociali del proprio territorio.

1. La promozione dell'integrazione delle politiche sociali con le altre politiche settoriali, con particolare riferimento alle politiche del lavoro, della casa, della formazione professionale, dell'istruzione, dell'educazione e della pianificazione territoriale;
2. le funzioni di rilevazione dei bisogni e dell'offerta di servizi e strutture socio-educative, socio-assistenziali e
3. socio-sanitarie del territorio, anche al fine di implementare il sistema informativo socio-educativo-assistenziale

²⁵ Cfr. LR Emilia Romagna n°2/2001 art. 19 comma 2

4. la promozione del concorso dei soggetti del Terzo settore, nonché delle Aziende pubbliche di servizi alla persona, volte a favorire il coordinato apporto alla definizione ed alla realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, anche attraverso intese ed accordi.²⁶

Il potere della Provincia nelle reti di servizi sociali appare quindi limitato, circoscritto per lo più ad aspetti di facilitazione e di coordinamento degli interventi dei diversi nodi della rete, e quindi connesso al presidio della funzione di *commutazione*, mettendo in collegamento le diverse reti e fungendo da negoziatore e traduttore dei diversi protocolli di comunicazione. Tale *funzione di commutazione* non è esclusiva della Provincia, non è vincolata in termini legislativi, pertanto deve essere “conquistata sul campo”, rete per rete, territorio per territorio.

Comune

I Comuni sono il baricentro delle reti di servizi alla persona, sempre più spesso in modo associato, possibilmente coincidente o con il Distretto Socio Sanitario dell’AUSL (ogni AUSL suddivide il proprio territorio di riferimento in più Distretti, con a capo un direttore), territorio preso a riferimento dai Piani di Zona nella Regione Emilia Romagna, o almeno con il bacino di utenza dei Nuclei di Cure Primarie, sempre afferenti alla AUSL. Questo per permettere una architettura territoriale delle reti che possa favorire la commutazione tra le reti dei servizi sanitari e quelle dei servizi sociali, (che afferiscono al medesimo bacino di utenza): un aspetto importante della cosiddetta integrazione socio-sanitaria.

1. I Comuni sono titolari delle funzioni amministrative e dei compiti di programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, dell'erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali;
2. attraverso il Piano di zona, esercitano le funzioni di programmazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, in raccordo con la programmazione sanitaria;
3. concedono l’autorizzazione e svolgono la vigilanza su strutture e servizi socio- assistenziali e socio-sanitari;
4. concedono l’accreditamento di strutture e servizi socio-assistenziali e socio-sanitari;
5. definiscono i parametri di valutazione delle condizioni per l’accesso prioritario alle prestazioni (criteri di accesso all’universalismo selettivo).²⁷

I Comuni possono quindi presidiare importanti funzioni per il governo delle reti dei servizi sociali, quali quelle di *gatekeeping* essendo titolari della possibilità di concedere autorizzazioni e accreditamento (punti 3 e 4) ma anche potendo definire quali cittadini possono o meno usufruire dei servizi (punto 5), inoltre hanno un ruolo importante nella programmazione della rete (punto 2).

In sintesi, l’osservazione delle funzioni di gatekeeping, programmazione, definizione degli standard e commutazione ci permette di utilizzare un modello chiaro per osservare la rete istituzionale progettata dai legislatori emiliano romagnoli. Tale rete appare coerente con il principio costituzionale di sussidiarietà verticale, ovvero si cerca di delegare all’ente territoriale più vicino ai cittadini le competenze e le risorse per affrontare i problemi che si creano a quel livello. Questo concentra un potere notevole in relazione alle reti di servizi sociali in capo ai Comuni,

²⁶ Cfr. LR Emilia Romagna n°2/2001 art. 18 comma 2

²⁷ Cfr. LR Emilia Romagna n°2/2001 art. 15

permettendo tra l'altro una grande diversificazione di intervento, positiva quando questa consente di connettere le peculiarità di quel territorio alle risposte offerte, negativa quando questa incide invece sul diritto dei cittadini di avere adeguati servizi e prestazioni sociali.

Gatekeeping e definizione di standard

Finanziamento dei servizi sociali e appalti

Sono diversi anni che il processo cosiddetto di esternalizzazione è in corso, e si amplia sempre più. Tale processo è stata la principale risposta alla riduzione costante e progressiva delle risorse disponibili per i servizi sociali, e ha permesso il mantenimento dei servizi riducendone i costi, scaricando sostanzialmente gli oneri su una classe di lavoratori poco tutelati come quelli delle cooperative sociali e delle associazioni di volontariato. Gli enti si sono immediatamente posti il problema del mantenimento del controllo dei servizi esternalizzati, mentre la programmazione della rete dei servizi stessi non subiva sostanziali modifiche, e non veniva minacciata dalla nuova modalità di erogazione dei servizi. Inizialmente, quindi, non era in discussione il controllo della rete, quanto piuttosto il controllo dei singoli nodi della rete: i singoli servizi che erogavano le prestazioni. La giustificazione di tale atteggiamento, non senza fondamento, era quella di mantenere adeguati livelli di qualità nei servizi. Nella prima fase di queste esternalizzazioni le gare di appalto venivano effettuate con il metodo del "massimo ribasso", ovvero fissato il prezzo base vinceva l'appalto l'organizzazione che offriva il prezzo più basso per l'erogazione delle prestazioni previste dal capitolato. Il controllo sul nodo avveniva attraverso le regole definite dal capitolato, e attraverso una imposizione, tra l'altro illegittima ma sempre tollerata, di sottoporre gli operatori dell'organizzazione che si aggiudicava l'appalto al potere gerarchico di coordinatori dell'ente stesso, coordinatori che manteneva invariabilmente come responsabili del servizio appaltato. Tale situazione ha evidenziato nel tempo conseguenze non positive: da un lato si è dovuto accertare un decadimento nei livelli di qualità dei servizi, dall'altro le organizzazioni che partecipavano agli appalti, in particolare le cooperative sociali, erano poco più che intermediatori di mano d'opera. La situazione impediva che le stesse potessero avere una crescita qualitativa, progettuale e gestionale che potesse farle diventare partner dell'ente locale e non solo "ancelle" al servizio dei suoi voleri²⁸. In questa fase la funzione di *gatekeeping* era così accentuata che l'Ente Pubblico avendo la necessità di avviare un nuovo servizio arrivava ad intervenire direttamente per favorire la creazione di una cooperativa sociale che potesse gestire quel servizio. Con il passare degli anni il numero di esternalizzazioni continuava ad aumentare, e le cooperative sociali conseguentemente assumevano dimensioni e strutturazione maggiore, anche attraverso processi di incorporazione e fusione. Alcune normative arrivano a vietare definitivamente la possibilità di svolgere gare al massimo ribasso in tema di servizi sociali²⁹. Viene quindi escluso esplicitamente il criterio del prezzo più basso³⁰ nelle gare per acquisizione di servizi sociali a favore del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ovvero del

²⁸ <<E' stata comunque la modalità di rapportarsi all'Ente Pubblico che ha determinato i diversi percorsi di sviluppo delle cooperative sociali. [...] i Comuni e le USL o ASL (sempre per risolvere loro problemi contingenti e urgenti), in una prima fase si erano limitate ad "acquistare mano d'opera" da integrare ai propri organici (si trattava di un numero limitato di operatori); in seguito hanno affidato all'esterno la gestione di interi servizi. In una fase in cui la domanda di prestazioni da parte degli Enti locali è stata spesso superiore all'offerta (ciò vale per le Regioni ricche di servizi), le imprese cooperative si sono tuttavia mosse secondo il criterio "a domanda ..rispondo". In questo senso si può affermare che esse abbiano svolto una funzione "ancillare" rispetto ai servizi pubblici>> (Franzoni F., Anconelli M., 59, 2003)

²⁹ <<In mancanza di un corpus di norme specifico in tema di appalti di servizi sociali, si può far riferimento solo alle leggi regionali che disciplinano le cooperative sociali in attuazione della Legge 381/91, alla Legge 328/2000 e al successivo D.P.C.M. 30 marzo 2001 - "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della Legge 8 novembre 2000 n. 328", pubblicato sulla G.U. 14.8.2001 n. 188. L'art. 5, comma 2, della Legge 328/00 individua alcuni criteri per regolamentare i rapporti tra "soggetti del terzo settore" ed enti pubblici, nei quali l'atto di indirizzo comprende anche i soggetti ai quali i comuni delegano l'esercizio delle proprie funzioni (in alcuni casi possono essere le ASL o le Comunità Montane) nonché ai soggetti costituiti per l'esercizio delle stesse (ad esempio un consorzio di comuni).>> (Beroldi G. e altri, 162, 2002)

³⁰ Il D.P.C.M. 30 marzo 2001 all'art. 4, punto 3, precisa che gli enti pubblici "non devono procedere all'affidamento dei servizi con il metodo del massimo ribasso".

miglior rapporto qualità/prezzo. La scelta è motivata dalla necessità di inserire, attraverso l'attribuzione di punteggi, una valutazione comparata su una serie di fattori che si aggiungono al prezzo³¹. Se questo aspetto ha determinato un sicuro miglioramento nella situazione degli appalti, ha anche prodotto una ulteriore possibilità, come già avevamo indicato, di svolgere con efficacia la funzione di inclusione/esclusione dalla rete, potendo inserire nei criteri di valutazione di qualità del progetto presentato in fase di gare, aspetti che di fatto determinano spesso in modo predefinito che potrà o meno far parte della rete, ovvero chi si potrà aggiudicare effettivamente l'appalto. Dagli inizi di questo nuovo secolo si apre una nuova fase della rete dei servizi, fase in cui i nodi della rete acquisiscono più sostanza e forza e sono maggiormente in grado, sempre entro termini limitati, di negoziare standard di appartenenza alla rete stessa. Certamente siamo ancora lontani dall'aver una reale distinzione, nella gestione dei servizi sociali, tra Enti Pubblici che appaltano il servizio, ed enti erogatori che lo gestiscono³².

Lo svilupparsi di associazioni di utenti e di volontariato con funzioni di advocacy, ovvero con la funzione di difendere i diritti di determinate categorie di persone che usufruiscono dei servizi, o che hanno bisogno di servizi sociali, ha influito in modo significativo sulla libertà di programmazione della rete da parte dell'ente pubblico. Alcuni nodi erano in grado di "alzare la voce", e di portare davanti alla porta degli uffici dei sindaci un numero rilevante di famiglie, richiedendo che una parte delle risorse disponibili venissero impiegate per determinati servizi. Una storica associazione di questo tipo è sicuramente l'ANFASS fondata nel 1958³³. Non è certamente vero che in questi ultimi anni gli Enti Locali abbiano perso il loro potere di gatekeeping, di definire standard e di programmare la rete, ma una nuova realtà sociale di nodi della rete più competenti, meglio strutturati, in grado di muovere anche la pubblica opinione quando necessario, ha portato a dover realizzare quanto già previsto nella Lg. 328/2000, ovvero nuove forme di rapporto (regole, standard) tra ente locale e nodi della rete.

Autorizzazione e accreditamento

L'atto di autorizzazione³⁴ permette all'Ente Pubblico svolgere una funzione di gatekeeping in molti ambiti sociali, per esempio in come è organizzata la rete commerciale (licenze commerciali), negli insediamenti urbani (autorizzazione ad edificare), negli insediamenti industriali, per poter svolgere il lavoro di taxista, ecc., e similmente per svolgere un servizio sociale è necessario essere autorizzati dall'Ente Pubblico³⁵. L'autorizzazione, oltre a svolgere tipicamente la funzione di inclusione/esclusione, svolge la funzione di

³¹ Il D.P.C.M. 30 marzo 2001 all'art. 4 "Selezione dei partecipanti" indica una serie di elementi, tra cui: "la formazione, la qualificazione e l'esperienza professionale degli operatori coinvolti", "l'esperienza maturata nei settori e nei servizi di riferimento", "le modalità adottate per il contenimento del turn over degli operatori", "gli strumenti di qualificazione organizzativa del lavoro", "la conoscenza degli specifici problemi sociali del territorio e delle risorse sociali della comunità", "il rispetto dei trattamenti economici previsti dalla contrattazione collettiva e dalle norme in materia di previdenza e assistenza"

³² <<L'ente appaltante non può considerarsi estraneo, solo perché ha appaltato il servizio, al sistema di erogazione dello stesso e, quindi, alla qualità che tale sistema offre, in quanto determina, per capitolato e per proprie definizioni, molte scelte significative per il SAD medesimo. Inoltre mantiene il coordinamento delle Assistenti Sociali che, come abbiamo cercato di evidenziare, rivestono un ruolo fondamentale nella erogazione del servizio stesso. Per tale motivo la Qualità del SAD si produce anche nell'interazione tra Ente Gestore e Ente Appaltante.>> (Pierucci P., Serio M., 108, 2007)

³³ Dal loro sito: <<Anffas conta più di **14.000 soci** suddivisi in **181 Associazioni locali** presenti su tutto il territorio nazionale; garantisce, quotidianamente, servizi e supporto ad oltre **30.000 persone con disabilità e loro genitori e familiari**; negli oltre **1000 centri** gestiti direttamente o attraverso autonomi enti a marchio Anffas operano **3.000 operatori** specializzati, inquadrati nel CCNL Anffas e **5000 tra volontari e collaboratori** .>> ANFASS, <http://www.anffas.net/Page.asp?id=243>

³⁴ <<Il funzionamento di servizi e strutture residenziali e semiresidenziali, pubbliche e private, che svolgono attività socio-assistenziali e socio-sanitarie è subordinato al rilascio di specifica autorizzazione, al fine di garantire la necessaria funzionalità e sicurezza, nel rispetto delle norme statali e regionali in materia, con particolare riguardo alla sicurezza e salute dei lavoratori. La Giunta regionale stabilisce con propria direttiva quali servizi e strutture sono soggetti all'autorizzazione e quali sono soggetti alla comunicazione di avvio di attività.>> LR Emilia Romagna n°2/2001 art. 35 comma 1

³⁵ <<I servizi e le strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, sono autorizzati dai comuni. L'autorizzazione è rilasciata in conformità ai requisiti stabiliti dalla legge regionale>> Lg. 328/2000 Art. 11 comma 1

definizione degli standard, almeno ad un livello di base, in quanto le strutture e i servizi per poter operare in ambito sociale devono rispondere a determinate caratteristiche, per lo più strutturali, per poter ottenere l'autorizzazione.

L'accreditamento³⁶ è un atto autorizzativo riferito non tanto al funzionamento e alla possibilità di erogare determinati servizi, caratteristica dell'autorizzazione, ma piuttosto al poter erogare servizi per conto dell'Ente Pubblico, ovvero essere finanziati dall'Ente Pubblico per erogare determinati servizi. Per poter accedere ai finanziamenti è necessario essere accreditati.

L'accreditamento in ambito sociale sta muovendo i suoi primi passi in Italia e sicuramente le esperienze più evolute di accreditamento riguardano la sanità. Nei primi decenni del secolo scorso negli USA si iniziò a *definire standard* sulle prestazioni sanitarie fornite dagli ospedali allo scopo di diffondere buone prassi.

Tale azione venne direttamente attivata dalle *stesse associazioni mediche*. La Joint Commission on Accreditation of Hospital fu fondata negli anni '50 a seguito del sempre maggior valore assegnato ai processi di accreditamento e rimane ancora oggi, dopo aver assunto il nuovo nome di Joint Commission on Accreditation of Healthcare Organizations (JCAHO)³⁷ nel 1965, una delle istituzioni più rispettate e prestigiose in termini di accreditamento delle strutture sanitarie.

Seguendo l'esperienza americana anche in Europa sono nati molti programmi, sia governativi che promossi da associazioni professionali, che definiscono modelli di accreditamento.³⁸ Tali programmi vengono seguiti o volontariamente, perché è nell'interesse della singola struttura sanitaria o degli stessi professionisti essere valutati e certificati come professionalmente e qualitativamente credibili; oppure attraverso sistemi istituzionali per accedere a contratti con le assicurazioni o con l'ente pubblico, per essere inseriti in elenchi di strutture o albi di professionisti che rispondono a determinati standard di qualità.

Sembrano delinearsi alcune tendenze comuni, nel variegato panorama delle esperienze di accreditamento in sanità. Alcune di queste preoccupano in relazione all'appannarsi degli originari valori orientati all'eccellenza espressi dai primi processi di accreditamento volontario. Sempre più la tendenza dell'accreditamento è quella di spostarsi dalle sue caratteristiche storiche di *accreditamento di eccellenza*, basato sull'*autoregolamentazione professionale*, verso forme di *regolamentazione pubblica*, attraverso le quali *chi governa stabilisce le regole del gioco*³⁹, o in riferimento ai modelli sopra presentati, l'Ente Pubblico presidia in modo forte le funzioni di gatekeeping e di definizione degli standard, non permettendo che tali funzioni possano essere presidiate da altri nodi della rete (per esempio enti sul tipo del Joint Commission on Accreditation of Healthcare Organizations).

Tale tendenza appare oltremodo evidente nella delibera della Giunta Regionale dell'Emilia Romagna N°514/2009 dove all'Allegato 1: "Primo provvedimento della Giunta regionale attuativo dell'art. 23 della L.R. 4/08 in materia di accreditamento dei servizi sociosanitari" al capitolo 1 leggiamo:

³⁶ <<1. Per l'erogazione dei servizi sociali, socio-assistenziali e socio-sanitari, caratterizzati da un finanziamento pubblico prevalente, da scopi solidaristici, da bisogni di cura e dall'adeguatezza, dalla flessibilità e dalla personalizzazione degli interventi, le Amministrazioni competenti si avvalgono delle strutture e dei servizi gestiti nelle forme previste dalla normativa sui servizi pubblici locali e delle Aziende pubbliche di servizi alla persona, nonché dei soggetti privati di cui agli articoli 20 e 21.

2. La gestione dei servizi di cui al comma 1 è comunque subordinata al rilascio dell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 35 e dell'accREDITAMENTO nelle modalità previste dal presente articolo, nonché alla stipulazione di appositi contratti di servizio tra le Amministrazioni competenti ed i soggetti gestori, aventi ad oggetto la regolamentazione complessiva degli interventi. Tali contratti prevedono le modalità per la verifica periodica dei relativi adempimenti ed i provvedimenti da adottare in caso di inadempienza.>> LR Emilia Romagna n°2/2001 art. 38 comma 1 e 2 così come modificato dalla LR Emilia Romagna n°20/2008 art. 39

³⁷ <http://www.jcaho.org>

³⁸ <<L'embrione dell'accREDITAMENTO, di quello che sarebbe poi divenuto – anche in Europa, insieme alla revisione tra pari (visitation/visitatie), il modello EFQM (European Foundation for Quality Management) e l'utilizzo degli standard per i sistemi di qualità ISO (International Organization for Standardization) – uno dei sistemi di revisione esterna per il miglioramento della qualità dell'assistenza nei servizi sanitari maggiormente utilizzati, si è formato in Inghilterra, un giorno d'estate del 1910 da un'idea di Ernest Codman>> (Catalano N., 1, 2002)

³⁹ Cfr. Cinotti R., 2002

<< Lo strumento dell'accreditamento non è riconducibile allo schema dell'appalto di servizi e consiste invece in un provvedimento amministrativo discrezionale che l'Amministrazione competente adotta al termine di un procedimento valutativo da effettuarsi in coerenza con le decisioni adottate in sede di programmazione e alle logiche ed ai requisiti di qualità dei servizi erogati. L'accreditamento è infatti finalizzato ad individuare i servizi e le strutture necessari per la copertura del fabbisogno espresso nella programmazione territoriale e consente, a seguito dell'espletamento di procedure nelle quali dovranno essere dimostrati da parte dei soggetti gestori i requisiti di qualità nella conduzione e nell'erogazione del servizio, l'instaurazione dei rapporti di servizio pubblico tra i soggetti titolari della committenza dei servizi sociosanitari ed i soggetti gestori/erogatori di tali servizi, le cui relazioni vengono disciplinate attraverso un apposito contratto di servizio.

Pertanto la programmazione territoriale è il presupposto dell'accreditamento e ne condiziona le procedure di rilascio e lo svolgimento delle attività conseguenti.>>

Quindi oltre alla funzione di gatekeeping, ovvero di chi può entrare nella rete, alla funzione di definizione degli standard per usufruire dei finanziamenti, viene introdotto un ulteriore elemento che riguarda specificamente il presidio della funzione di programmazione. La relazione di potere nella rete appare così inequivocabilmente definita.

La programmazione della rete

La programmazione della rete avviene inevitabilmente attraverso processi comunicativi. La preoccupazione degli Enti Locali di mantenere il controllo delle reti attraverso i processi di gatekeeping e definizione degli standard aumenta con la consapevolezza di non poter essere più, almeno in una prospettiva non molto distante, gli unici attori con funzioni di programmazione della rete. Abbiamo citato il caso delle problematiche relative al bullismo, particolarmente condizionata dai media e dai politici nazionali, ma possiamo pensare a molti altri esempi. Gli interventi di contrasto alle dipendenze hanno visto per molti anni l'Ente Pubblico inseguire, e possiamo serenamente affermare in modo anche affannoso, il privato sociale che si andava sempre più organizzando sia in connessione alle reti del volontariato cattolico, sia attorno alle esperienze di alcune realtà che riuscivano ad assumere valenza di casi ideali, sfruttando bene la connessione con la rete della politica e con quella dei media, come la Comunità di San Patrignano fondata da Muccioli. In questa situazione la programmazione della rete sfuggiva in modo quasi completo all'ente pubblico, che si doveva accodare per lo più alle regole dettate dagli altri nodi della rete che inoltre organizzavano convegni mondiali sul problema. In tale situazione l'ente pubblico si trovava in condizione ancillare alla rete, ed era costretto ad accettare di veder limitata la propria funzione anche di gatekeeping e di definizione degli standard. Chi poteva far parte della rete non era deciso in modo esclusivo dall'Ente Pubblico, e spesso l'ente pubblico era costretto a finanziare le prestazioni dei nodi della rete indipendentemente dalle proprie volontà di scelta, non potendo avere altre alternative, o costretto a farlo dalla pressione dei politici nazionali e delle associazioni familiari, nate in molti contesti durante quegli anni. Le connessioni con tali reti politiche e di advocacy, come abbiamo già accennato per il caso San Patrignano, erano saldamente presidiate da alcuni nodi della rete dei servizi di contrasto alle dipendenze. Ci sono voluti alcuni decenni perché la rete dei servizi di contrasto alle dipendenze, almeno in alcune regioni, tornasse almeno in parte sotto il controllo dei Sert, e questo è accaduto quando ormai il fenomeno non era più di particolare interesse per i media e quindi per la politica, almeno nelle forme prima conosciute, ed aveva assunto un livello di diffusione tale da portare alla "quasi - accettazione" sociale, esaurendo la sua propulsione, la sua capacità di indignare, il suo messaggio di pericolo per l'ordine sociale (non sono certo rare oggi le notizie di personaggi famosi, politici, funzionari statali, manager e imprenditori che entrano in contatto con le problematiche della dipendenza, evidenziando seppur involontariamente che, nonostante l'uso di sostanze psicotrope, è possibile essere una persona integrata socialmente e di successo).

Comunicazione

La programmazione della rete avviene attraverso i flussi comunicativi che si dipanano tra i nodi della rete,

e tra le reti attraverso le connessioni dei nodi connettori. Tali flussi comunicativi trasmettono informazioni, ma anche valori e norme che vengono a depositarsi nella rete, divengono cultura della rete, programmano appunto la rete. Probabilmente i meccanismi attraverso cui questo avviene sono quelli tipici dell'istituzionalizzazione delle norme, dell'oggettivazione della realtà sociale attraverso il linguaggio, così come noi la percepiamo⁴⁰. Che tale meccanismo di oggettivazione avvenga in modo cooperativo, almeno anche in modo cooperativo, è assai probabile per quanto oggi conosciamo, e rende conto del fatto che la programmazione della rete è sempre opera di più attori, e non può essere svolta da un singolo nodo. Questo permette anche alla rete di evolvere, di modificare la propria programmazione per quanto questa appaia solida ed oggettiva⁴¹.

La possibilità di essere connessi con molteplici reti che possiedono diverse programmazioni ha probabilmente a che vedere con gli aspetti relativi alle nostre diverse e molteplici identità⁴², che utilizziamo nel rapportarci agli altri attori delle diverse reti. Se siamo al lavoro utilizzeremo i protocolli comunicativi definiti in quella rete, se siamo in famiglia altri, se entriamo nella famiglia del nostro ragazzo cercheremo di apprendere in breve quei protocolli comunicativi, cercando di comprendere in cosa si differenziano da quelli della nostra famiglia, per non commettere errori e gaffe. Nella nostra squadra di pallavolo sapremo come comportarci, e sarà diverso dal nostro comportamento quando siamo con le nostre amiche più care. Se entriamo in un Pronto Soccorso per la prima volta chiederemo come dobbiamo comportarci, a chi rivolgerci per presentare il nostro problema. Ci attiveremo per imparare i protocolli comunicativi di quella parte della rete dei servizi sanitari. Ai tanti diversi protocolli di comunicazione delle diverse reti si giunge attraverso una programmazione che avviene per mezzo della comunicazione, e nel tempo si istituzionalizza, o oggettivizza, e diviene parte inscindibile della rete stessa, la caratterizza e per certi versi la definisce.

Le reti di servizi sociali sono sottoposte ad analoghe programmazioni, e a tali programmazioni partecipano sia attori sociali singoli che altre reti connesse a quella dei servizi, tra cui ovviamente la rete politica e quella dei media. Possiamo quindi affermare che nessun attore specifico ha l'esclusiva della programmazione.

Non solo i politici che definiscono norme e leggi pur molto importanti per le reti dei servizi, ma come abbiamo visto sopra non sono in grado di determinare come, nella realtà, vengono a configurarsi le reti locali che in effetti assumono caratteristiche assai diverse le une dalle altre.

Non solo i media, in grado di porre al centro dell'attenzione determinate tematiche, e spostare le preferenze verso alcune specifiche modalità per affrontare i problemi, ma non sono in grado di determinare i comportamenti concreti degli attori sociali connessi alla rete dei servizi e i flussi comunicativi che questi si scambiano.

Non solo gli attori sociali connessi alla rete dei servizi, siano loro professionisti, operatori sociali o cittadini e famiglie, che sono influenzati nei loro scambi comunicativi dall'azione delle reti politiche e mediali.

La programmazione della rete avviene attraverso una interazione complessa dei diversi attori e delle diverse reti coinvolte, e per usare una terminologia tratta dalla scienza della complessità, la

⁴⁰ <<Il linguaggio costruisce immensi edifici di rappresentazioni simboliche che sembrano torreggiare sulla realtà della vita quotidiana come presenze gigantesche appartenenti ad un altro mondo. La religione, la filosofia, l'arte e la scienza sono i sistemi di questo genere storicamente più importanti. Nominarli è già dire che, nonostante il massimo distacco dall'esperienza quotidiana che la loro costruzione richiama, essi possono rivestire una grandissima importanza per la realtà stessa della vita quotidiana.>> (Berger P.L., Luckmann T., 1969, 64)

⁴¹ << Nell'agire comunicativo persino l'avvio dell'interazione stessa viene fatto dipendere dalla questione se i partecipanti si possono accordare fra di loro su una valutazione intersoggettivamente valida dei loro riferimenti al mondo. In base a questo modello di azione un'interazione può riuscire soltanto se i partecipanti raggiungono insieme un consenso che dipende da prese di posizione sì/no nei confronti di pretese che poggiano potenzialmente su ragioni. >> (Habermas J., 1986, 184)

⁴² <<L'illusione dell'unicità si basa sul presupposto che una persona non possa essere vista come un individuo con tante affiliazioni, né come qualcuno che appartiene a tanti gruppi differenti, ma semplicemente come un membro di una particolare collettività, che conferisce a quell'individuo un'identità che è la sola importante. La fede implicita nel potere sovrastante di una classificazione unica non è soltanto una grossolaneria sotto il profilo dell'approccio descrittivo e predittivo, è anche grossolanamente conflittuale nella forma e nell'implicazione.>> (Sen Amartya, 2008, 47)



programmazione è un fenomeno emergente della rete, diversa e specifica di ogni rete. Non è possibile programmare una rete sociale complessa attraverso operazioni e pianificazioni di carattere ingegneristico e/o manageriale. Tali operazioni influenzeranno la rete, ma se è sufficientemente complessa non potremo prevedere in che direzione perché tale programmazione dipende da un numero rilevante e imprecisabile di attori e altre reti connesse.

Opere Citate

- Bertoldi G., Bontardelli U., Cappello M., Castellini C., Covelli G., Moro P., Perrini F. (2002), *Enti pubblici e Cooperazione Sociale negli appalti di servizi*, Regione Trentino-Alto Adige, <http://www.infocooperazione.it/pub/appalti.pdf>
- Buchanan M. (2004), *Nexus*, Mondadori, Milano
- Berger P.L., Luckmann T. (1969), *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino
- Campomori F. (2008), *Immigrazione e cittadinanza locale*, Carrocci, Roma
- Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale*, Einaudi, Torino
- Castells M. (2009), *Comunicazione e potere*, Università Bocconi Editore, Milano
- Catalano N. (2002), "Parola chiave: accreditamento", http://www.careonline.it/2002/4_02/pdf/parole_chiave.pdf
- Cepiku D. (2005), "Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?", in *Azienda Pubblica* n. 1 anno 2005, Maggioli Editore, Rimini
- Cinotti R. (2002), "L'accreditamento delle strutture sanitarie: aspetti di metodo e di contenuto", in: Cipolla C. e altri (a cura di), 2002
- Cipolla C., Girelli G., Altieri L., (a cura di) (2002), *Valutare la qualità in sanità. Approcci, metodologie e strumenti*, Franco Angeli, Milano,
- Di Nicola P. (1998), *la rete: metafora dell'appartenenza*, Franco Angeli
- Ferrara U., Bruni C. (2009), *Pianificazione e gestione dei servizi sociali*, Franco Angeli, Milano
- Folgheraiter F. (2009), *Saggi di welfare*, Erikson, Trento
- Franzoni F., Anconelli M. (2003), *La rete dei servizi alla persona*, Carrocci Faber, Roma
- Granovetter M. (1983), "The strength of weak ties: a network theory revisited", *Sociological Theory*, Volume 1, Articolo reperibile su: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.128.7760&rep=rep1&type=pdf>
- Habermas J. (1986), *Teoria dell'agire comunicativo. Razionalità nell'azione e razionalizzazione sociale*, Il Mulino
- Luhmann N. (2005), *Organizzazione e decisione*, Bruno Mondadori, Milano
- Milgram S. (1967), "The small-world problem", *Psychology Today* n.1. Articolo reperibile su <http://dces.essex.ac.uk/staff/hunter/Milgram%20PsychToday%201967.pdf>
- Numerico T. (2003), "Memorizzazione e ricerca nel mondo digitale", in *Informatica per le Scienze Umanistiche* in Numerico T., Vespignani A., (a cura di), Il Mulino, Bologna
- Pierucci P., Serio M. (2007), "La valutazione dei servizi di assistenza domiciliare anziani. Una valutazione comparativa." In: *Rassegna Italiana di Valutazione*, n° 37, Anno XI, Franco Angeli, Milano
- Ponzo I., Zincone G. (2010), *Immigrati: servizi uguali o diversi?*, Carrocci, Roma