

Gian-Luigi Bulsei

*Welfare e politiche*  
**pubbliche**

*Istituzioni, servizi, comunità*



Copyright © MMVIII  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133 A/B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-2076-0

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2008

## Indice

Premessa .....	7
1. Perché e come studiare le politiche pubbliche	
1.1 Dalla politica alle politiche .....	9
1.2 Le coordinate di <i>policy</i> : oggetto d'indagine e metodi d'analisi .....	15
1.3 I processi decisionali .....	20
1.4 L'attuazione dei programmi .....	26
1.5 La valutazione degli esiti .....	34
2 <i>Welfare</i> e territorio: problemi, attori, modelli	
2.1 Servizi sociali e politiche pubbliche: un'analisi "dal basso" .....	41
2.2 Il ruolo del governo locale .....	45
2.3 Dallo Stato sociale al <i>welfare mix</i> .....	48
2.4 Le relazioni con il terzo settore .....	55
2.5 Opportunità e sfide .....	61
3 Progettare l'inclusione sociale: il caso "Agenzia Solidale"	
3.1 Il contesto: percorsi di inclusione sociale in un'area piemontese .....	65
3.2 Oltre l'assistenza: il progetto <i>Agenzia solidale per il lavoro domestico</i> .....	68
3.3 Trasformare i bisogni in risorse: logiche d'intervento e risultati .....	74
3.4 L'esperienza del gruppo di auto-mutuo aiuto .....	76
3.5 Prove tecniche di <i>welfare</i> locale: quali lezioni dal caso empirico .....	78

4. Amministrazioni pubbliche e cooperazione sociale nei servizi alla persona	
4.1 Il problema: le cooperative sociali nel sistema locale ....	83
4.2 Il processo: i nuovi strumenti normativi tra regolazione e <i>governance</i> .....	87
4.3 Il prodotto: verso un mercato sociale dei servizi? .....	95
4.4 Le tendenze: quale spazio per l'impresa sociale .....	102
4.5 Stili amministrativi e scelte pubbliche .....	106
5. Oltre la nicchia dei servizi sociali: economia solidale, ambiente, comunità	
5.1 Terzo settore e beni ambientali: un'approccio multidisciplinare .....	113
5.2 La dimensione adattiva: economia, lavoro, sviluppo ..	118
5.3 La dimensione politica: partecipazione sociale e decisioni pubbliche .....	122
5.4 La dimensione integrativa: interesse collettivo e coesione sociale .....	126
5.5 La dimensione motivazionale: cultura <i>nonprofit</i> e sostenibilità ambientale .....	130
<i>Riferimenti bibliografici</i> .....	135

## Premessa

*“Mettiti in viaggio, esplora tutte le coste  
e cerca questa città, – dice il Kan a Marco –  
Poi torna e dimmi se il mio sogno risponde al  
vero”*

(Italo Calvino, *Le città invisibili*)

L'interesse a riflettere sul *welfare* a partire dalla dimensione territoriale è connessa ad una significativa diversificazione dei contesti locali, che rende i fenomeni sociali almeno in parte opachi ad analisi di carattere nazionale, più adatte a cogliere le uniformità che non le specificità. Se sostenibilità, coesione sociale, attivazione dei soggetti e sussidiarietà costituiscono il “vocabolario” dell'Europa sociale, tali concetti chiave vengono sempre più spesso declinati attraverso programmi di intervento di tipo integrato e localizzato, che assumono il territorio come scala privilegiata per il trattamento intersettoriale dei problemi ed il coordinamento tra attori istituzionali e sociali.

Questo volume, frutto di ricerche condotte lungo l'arco di un decennio denso di avvenimenti sia sul piano dei processi sociali sia su quello delle decisioni amministrative, analizza problemi e prospettive del *welfare* locale, con una particolare attenzione alle relazioni tra istituzioni pubbliche, organizzazioni del terzo settore e cittadini–destinatari delle politiche e dei servizi sociali.

Dopo aver offerto nel primo capitolo un quadro teorico–metodologico per l'analisi delle politiche pubbliche, che rielabora alcuni miei precedenti studi in materia (Bulsei 2004 e 2005), il libro si articola in altri quattro capitoli dedicati a specifici aspetti del rapporto tra *welfare* e società locale. Nel secondo capitolo si passano in rassegna i principali problemi, attori e modelli di relazione che configurano i sistemi locali di *welfare*, sulla ba-

se di analisi teoriche ed indagini empiriche svolte soprattutto in Piemonte (Bulsei 2003). Il terzo capitolo propone il caso, per molti aspetti emblematico, di un progetto sperimentale realizzato per rispondere in modo innovativo alla duplice esigenza dell'inserimento lavorativo di donne "in carico" ai servizi socio-assistenziali e del sostegno domiciliare agli anziani (Bulsei 2002 e 2003, cap. 4). Il quarto capitolo è dedicato al tema del rapporto tra amministrazioni pubbliche e cooperazione sociale nel campo dei servizi alla persona ed alle strategie che puntano alla creazione di un vero e proprio *mercato sociale dei servizi* (Bulsei 2006). Nel quinto capitolo, infine, si propone una riflessione sul possibile ruolo delle organizzazioni *nonprofit* nell'ambito di un *welfare allargato* che includa beni e servizi "a minor contenuto relazionale" come quelli ambientali, nell'ottica di uno sviluppo endogeno, concertato, integrato e sostenibile del territorio (Bulsei 2007, 2008a e 2008b).

Grazie, come sempre, alle colleghe ed ai colleghi del Dipartimento di Ricerca Sociale, a cominciare dalla Direttrice Maria Luisa Bianco. Dedico questo lavoro a tutte le persone che hanno bisogno di cura e sostegno da parte della comunità e delle sue istituzioni ed a coloro i quali, con varie funzioni e responsabilità (amministratori locali, responsabili dei servizi pubblici, operatori sociali, volontari, operatori sociali in servizio ed in formazione), cercano di fornire ai cittadini risposte adeguate e partecipate.

Alessandria, luglio 2008

# 1. Perché e come studiare le politiche pubbliche

## 1.1 Dalla politica alle politiche

In Italia si usa il termine *politica* sia per riferirsi genericamente all'attività di partiti ed istituzioni sia per descrivere le principali linee di intervento pubblico in vari campi (la politica economica, quella sanitaria, ambientale, e così via). Con maggior precisione, la lingua inglese definisce *politics* il complesso dei fenomeni riguardanti la conquista e l'esercizio del potere (dalle competizioni elettorali al funzionamento dello Stato, inteso come massimo ordinamento istituzionale di un sistema sociale), riservando il concetto di *policy* a "qualsiasi cosa un governo scelga di fare o di non fare" (Dye 1972, p. 2) nei differenti settori.

Nell'ambito delle scienze sociali, la cosiddetta *policy analysis* si caratterizza per un forte e dinamico approccio "per problemi", che si preoccupa un pò meno degli assetti formali per concentrare invece l'attenzione sul reale comportamento delle strutture di governo di vario livello (Regonini 1989 e 1996). Del resto, come è stato opportunamente osservato:

se si eccettuano gli scienziati politici, è probabile che poca gente sia interessata a studiare lo Stato di per sé. Ma a quasi tutti interessa ciò che lo Stato fa per loro o nei loro confronti. Studiare le politiche pubbliche [...] piuttosto che lo Stato o il comportamento politico significa rivolgere una particolare attenzione agli effetti dell'azione pubblica sulla vita della gente (Heidenheimer ed altri 1975, pp. 4-5).

Dire che *la politica è la modalità autoritativa di allocazione dei valori*, secondo la celebre definizione di Easton (1973 e 1984), implica riconoscere sia le dinamiche attraverso le quali il sistema politico si costituisce e si legittima, giungendo a formulare decisioni circa la distribuzione di costi e benefici tra i membri di una società, sia i meccanismi e le azioni che regolano o

modificano il comportamento di individui e gruppi e le relazioni che tra essi si instaurano a vari livelli della struttura sociale. Tale mutamento di prospettiva, con il passaggio da un approccio istituzionale ad uno di tipo comportamentale, significa soprattutto interrogarsi sulle relazioni tra politica e società all'interno di sistemi complessi come quelli contemporanei, caratterizzati da un aumento spettacolare delle attività di mediazione pubblica, che lascia ormai ben poche aree al di fuori del campo di applicazione degli interventi politico-amministrativi (Bulsei 2005, cap. 1).

La differenza che intercorre tra altri settori disciplinari, quali la scienza politica, la sociologia politica, il diritto pubblico, e lo studio delle politiche pubbliche è simile alla differenza che esiste tra il conoscere le biografie dei calciatori e lo studiare i regolamenti dei Coni da un lato, e dall'altro il lavoro di un giornalista sportivo o di un allenatore che professionalmente seguono centinaia di partite, e che devono dar conto di come concretamente giocano le varie squadre, di quali strategie adottano, di quali sono i punti deboli e forti dei rispettivi schieramenti, e di quale risultato conseguono (Regonini 1989, p. 314).

In altri termini, *l'analisi delle politiche* procede ricostruendo i comportamenti dei vari attori (politici, burocrati, gruppi d'interesse, ecc.) che ruotano intorno ad una determinata questione, nell'ipotesi che il gioco interattivo che ne risulta sia in grado di spiegare in buona parte gli esiti di un certo provvedimento.

Inizialmente gli studi di *policy* si sono sviluppati negli Stati Uniti, traendo spunto dal "fallimento" delle politiche riformatrici varate negli anni '60 dalle amministrazioni democratiche. Infatti, nonostante l'ampio sostegno politico e finanziario sul quale potevano contare, molti programmi federali avevano prodotto risultati decisamente modesti rispetto alle aspettative iniziali. Proprio questa evidente sproporzione tra obiettivi dichiarati, risorse investite e risultati effettivamente conseguiti ha portato ad indagare i molteplici fattori in grado di condizionare la concreta attuazione degli interventi pubblici; si trattava di capire, come recita il sottotitolo di uno dei primi e più noti studi in materia, «perché le grandi speranze di Washington vengono infrante a Oakland» (Pressman e Wildavsky 1973).



In seguito, la riflessione teorica e politica sulla cosiddetta *crisi dello stato sociale* e le prospettate esigenze di riduzione della spesa pubblica hanno contribuito alla diffusione di questo tipo di ricerche anche nei paesi europei. Di fronte alla crescita della domanda sociale ed all'espansione dell'intervento pubblico, ma alla contemporanea diminuzione delle risorse disponibili, è cresciuto l'interesse per l'analisi sistematica di come i programmi politico-amministrativi vengono formulati, quali sono le condizioni per la loro attuazione, quali i reali effetti sulla società e gli eventuali aggiustamenti che la loro osservazione può suggerire (Bulsei 2004 e 2005, cap. 1; Regonini 1996 e 2001, cap. 1).

La constatazione che le politiche pubbliche prodotte dagli stati contemporanei non sono tutte uguali ha portato ad interrogarsi sul rapporto esistente tra la natura delle *policies* ed i processi attraverso i quali vengono formulate e realizzate. Se per quanto riguarda gli ambiti dell'intervento pubblico si è soliti fare riferimento alla dicotomia tra le funzioni tipiche dello stato liberale e quelle che caratterizzano lo sviluppo dei sistemi di *welfare*, sul versante attuativo le distinzioni analitiche riguardano soprattutto lo stile di tale intervento (strumenti autoritativi/prestazioni, orientamento alle regole/ai risultati, *routines* amministrative/procedure "aperte") (Bulsei 2005, cap. 1; Howlett Ramesh 2003, capp. 8 e 10).

Secondo la nota tipologia proposta da Lowi (1964: trad. it. 1999), è possibile classificare le varie politiche pubbliche sulla base del loro *impatto effettivo o atteso sulla società*, distinguendo interventi di tipo *distributivo*, *regolativo* e *redistributivo*.

Le *politiche distributive* sono contraddistinte dal fatto di essere destinate ad avere un impatto sociale individualizzato; possono essere disaggregate e gestite in piccole unità, in modo indipendente le une dalle altre e al di fuori di qualsiasi regola generale.

Molto spesso si tratta di decisioni che assegnano benefici in forma esplicita ad una o più categorie di cittadini, senza imputare in forma altrettanto esplicita i costi ad altre categorie. Questa asimmetria tra benefici (tangibili e concentrati) e costi (occulti o diffusi su grandi numeri) costituisce la caratteristica forse più distintiva delle politiche distributive (Ferrera 1996a, p. 299).

La natura della posta in gioco determina l'*arena politica* in cui avvengono i processi decisionali (il grado di accentramento, gli attori coinvolti, le loro relazioni), che assume le caratteristiche di uno spazio affollato in cui “ognuno si batte per sé”, ma non si oppone in linea di massima all’accesso degli altri attori ai meccanismi politici di allocazione delle risorse, applicando il principio della “non interferenza reciproca”.

L’asimmetria fra costi e benefici, l’elevata disaggregabilità, l’impatto esterno relativamente modesto delle politiche distributive tendono ad attivare processi di *politics* a loro volta contraddistinti da tratti peculiari e ben riconoscibili. L’assenza (apparente) di pagatori fa sì che non emerga, né a monte né a valle della decisione di *policy*, uno scontro fra interessi contrapposti (Ferrera 1996a, p. 300).

Più l'*issue* è disaggregabile, più è probabile che non ci siano né vincitori né vinti, poiché ognuno è in grado di ottenere qualcosa (a meno che non si manifestino forme di *competizione allocativa* connesse all’effettiva disponibilità di risorse). Per il possibile beneficiario dell’intervento pubblico (singoli cittadini o più spesso determinati gruppi di *policy takers*) il problema centrale è creare le condizioni che consentano di “catturare il beneficio”, esemplificato da trasferimenti di reddito diretti o indiretti (sussidi, agevolazioni, prestazioni gratuite, e così via).

Anche le *politiche regolative* sono caratterizzate da un impatto individualizzato, in quanto mirano, proprio attraverso un sistema di regole, a determinare il comportamento di singoli individui; tuttavia, esse non sono altrettanto disaggregabili, sono formulate in termini più generali e tendono a favorire o a sfavorire determinati interessi. I processi regolativi sono per loro stessa natura processi “politici”, volti a modificare autoritativamente la gamma dei comportamenti ammissibili.

Il problema, infatti, non è, come per gli economisti, la giustificabilità o meno dell’intervento della mano pubblica a seconda della sua capacità di mettere un freno o porre rimedio alle naturali tendenze distorsive del mercato. Esso consiste piuttosto nell’identificazione di standard di comportamento validi *erga omnes*” (Giuliani 1996, p. 330).