



Working Paper 2WEL Annali 2022

a cura di Franca Maino

Gli Annali dei Working Paper 2WEL

Dal 2012 il Laboratorio Percorsi di secondo welfare cura la Collana 2WEL in cui sono pubblicati Working Paper che, da diversi punti di osservazione, approfondiscono dinamiche, opinioni ed esperienze utili a comprendere come sta cambiando il sistema sociale italiano, e non solo. Gli annali, curati da Franca Maino, professoressa dell'Università degli Studi di Milano e direttrice scientifica del Laboratorio, raccolgono i Working Paper pubblicati nel corso di uno specifico anno e propongono in un unico documento gli approfondimenti realizzati da ricercatori, esperti e operatori che si occupano a vario titolo di secondo welfare. Un argomento per sua natura ampio e articolato che, nelle sue diverse sfaccettature e dimensioni, può essere osservato da molteplici angolazioni.

Nel corso del 2022 nella Collana sono stati pubblicati due Working Paper.

Il primo è *Oltre la promessa dell'innovazione sociale. Welfare esplorativo e co-strategie per nuovi piani di sviluppo locale a prova di futuro*, scritto da Andrea Baldazzini, Azzurra Spirito e Flaviano Zandonai. Analizzando un progetto di welfare realizzato nell'ambito della strategia We.Ca.Re della Regione Piemonte, gli autori si interrogano sul ruolo del 'futuro' nell'orientare le politiche territoriali, per tracciare le possibili conseguenze delle azioni messe in campo ma anche, e soprattutto, per definire visioni capaci di mettere in discussione lo stato attuale delle cose e illuminare nuovi spazi di azione in grado di favorire una più rapida riorganizzazione degli (eco)sistemi per affrontare i cambiamenti. Il secondo, *Il sostegno ai caregiver: integrazione multiprofessionale e innovazione nell'area metropolitana bolognese*, è scritto da Sabina Ziosi, Martina Belluto e Valentina Salmi. Le autrici analizzano il percorso di riconoscimento e di sostegno ai caregiver familiari sviluppato nel territorio metropolitano bolognese e le forme di intervento e di integrazione sociosanitaria promosse a partire dalla fine del 2020 dall'Azienda USL di Bologna. Alla luce dell'analisi svolta, le autrici avanzano alcune riflessioni critiche relative ai criteri di accesso e alla correlazione caregiver-assistito, tracciandone future ipotesi di sviluppo.

Indice generale

Oltre la promessa dell'innovazione sociale

Welfare esplorativo e co-strategie per nuovi piani di sviluppo locale a prova di futuro

di Andrea Baldazzini, Azzurra Spirito, Flaviano Zandonai

ISBN 9791280161246

3

Il sostegno ai caregiver: integrazione multiprofessionale e innovazione nell'area metropolitana bolognese

di Sabina Ziosi, Martina Belluto e Valentina Salmi

ISBN 9791280161253

29

Oltre la promessa dell'innovazione sociale

Welfare esplorativo e co-strategie per nuovi piani di
sviluppo locale a prova di futuro

di Andrea Baldazzini, Azzurra Spirito, Flaviano Zandonai

Abstract

Il welfare locale è a un punto di svolta: crescenti sollecitazioni lo stimolano ad assumere un ruolo guida non solo nei processi sociali ma anche nelle filiere dello sviluppo locale, fino a offrirgli un ruolo importante nella possibilità di determinare l'identità dei territori. I mezzi di cui attualmente dispone - in termini di competenze, strumenti e risorse - non sempre sembrano, tuttavia, in grado di fargli compiere il necessario salto di qualità, rischiando così di relegarlo a un ruolo marginale. Le trasformazioni in atto - in particolare il ritorno di politiche pubbliche basate su investimenti di lungo termine, come quelle del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ma anche quelle frutto del protagonismo crescente della filantropia strategica e delle nuove forme di innovazione finanziaria, - sollecitano gli attori locali del welfare a far proprio un nuovo approccio, che cerca di superare le ormai classiche funzioni di progettazione di programmazione, in favore di una costruzione condivisa orientata da una strategia trasformativa basata su processi decisionali e meccanismi di governance sempre aperti alle evoluzioni del contesto in cui agiscono. Tale sollecitazioni toccano in particolare le amministrazioni locali, chiamate a declinare sul territorio strategie di investimento elaborate prevalentemente su base nazionale o europea, e gli enti del terzo settore, che come attestato da quanto previsto dalla Riforma del Terzo Settore hanno acquisito nel tempo un nuovo spazio di propositività e pro-attività. Naturalmente questa tensione collaborativa sempre più si apre a interlocutori aziendali del privato, come anche a enti cognitivi e di trasferimento tecnologico. La strategia Welfare Cantiere Regionale (We.Ca.Re) promossa dalla Regione Piemonte costituisce una sperimentazione di grande interesse rispetto all'aver costruito un piano regionale di politiche integrate che ha coniugato politiche sociali, politiche del lavoro e sviluppo economico, assumendo come premessa che la coesione sociale è fonte di sviluppo territoriale e la crescita deve passare attraverso la riduzione delle disuguaglianze sociali. La strategia We.Ca.Re si è concretizzata in diverse misure iscritte in un piano complessivo di stimolo ai processi di innovazione sociale, articolata concettualmente in strumenti della politica tra loro integrati che hanno permesso di veicolare grazie a bandi mirati risorse pari a 20 milioni di euro, mettendo in sinergia le risorse provenienti dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Europeo Sviluppo Regionale. Per contribuire a queste riflessioni, il paper qui presentato prende le mosse dalla valutazione strategica di Attivare Scintille, uno dei progetti finanziati dalla Misura 1 - Sperimentazione di azioni innovative di welfare territoriali nell'ambito di We.Ca.Re, che ha consentito di esplorare il lascito di quanto realizzato in questo ambito, ponendolo in dialogo con le prospettive future del territorio su cui ha insistito. L'esito di questa indagine è stato duplice: da una parte la possibilità di adottare il welfare come spazio esplorativo utile a cogliere aspirazioni e potenzialità del territorio, e dall'altra la necessità di portare la dimensione collaborativa non solo nella fase programmatoria o di progettazione ma anche nella costruzione e attuazione delle strategie necessarie a costruire la trasformazione in dialogo con le evoluzioni aspettate e inaspettate del contesto in cui si opera. È tempo di iniziare ad interrogarsi su quale sia il ruolo del 'futuro' nell'orientare le prospettive d'azione sui territori, non solo tracciando le conseguenze - auspicate o meno - delle azioni che mettiamo in campo oggi ma anche per maturare visioni consistenti di futuri capaci di mettere in discussione lo stato attuale delle cose, e quello che tendiamo a considerare come una sua evoluzione inevitabile, in favore di uno sguardo capace di illuminare nuovi spazi di azione e favorire una più rapida riorganizzazione degli (eco)sistemi in funzione dei cambiamenti che li interessano.

Autrice / Autori

Andrea Baldazzini

Ricercatore Senior presso AICCON - centro di ricerca dell'Università di Bologna dedicato alla promozione della cultura della cooperazione e del non profit - dove si occupa di imprenditoria sociale, innovazione e trasformazione dei sistemi di welfare territoriale. Svolge inoltre attività di formazione e consulenza per organizzazioni di terzo settore e pubbliche amministrazioni. È membro della redazione di Pandora Rivista.

Azzurra Spirito

Designer, consulente e esperta di co-strategy. Si occupa di transizione equa e giusta, applicando metodi che ibridano diversi approcci (design thinking, futures&foresight, systemic design). Da oltre otto anni facilita processi pubblico-privato-enti cognitivi-comunità in ambiti diversi (healthcare, rigenerazione urbana, povertà energetica) su diverse scale territoriali (dal quartiere alla regione). Collabora con organizzazioni quali l'Università Luiss Guido Carli, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli e Art-Er. Per 5 anni è stata parte del team impact di SocialFare | Centro per l'innovazione sociale.

Flaviano Zandonai

Sociologo, si occupa di impresa sociale e terzo settore. Ha lavorato come ricercatore sui temi dell'imprenditoria comunitaria e della rigenerazione di beni e spazi per nuovi usi di interesse collettivo; ha inoltre curato rapporti di ricerca e organizzato eventi dedicati all'impresa sociale. Attualmente è consulente e open innovation manager presso il Consorzio Nazionale Cgm dove gestisce programmi di co-investimento tra imprese sociali, attori dell'innovazione sociale e tecnologica e della finanza a impatto. Collabora con le testate Vita, Secondo welfare e che-fare. Ha pubblicato con Paolo Venturi "Neomutualismo. Ridisegnare dal basso competitività e welfare".

Parole chiave

#WelfareLocale

#Co-Strategy

#WelfareDellePotenzialità

#FuturesAndForesight

#PolicyDesign

Indice Working Paper 1/2022

1. Introduzione	6
2. Il rapporto tra welfare e sviluppo locale come premessa per la costruzione di nuovi ecosistemi di innovazione sociale	9
3. Il progetto We.Ca.Re e l'adozione di una strategia sistemica per la definizione di un ideale di sviluppo condiviso	12
4. Attivare Scintille: dalla programmazione socio-territoriale al welfare esplorativo	16
5. Custodire la Fiamma. Strumenti per elaborare una visione condivisa e costruire strategie a prova di futuri	20
6. Conclusioni	24
Riferimenti bibliografici	26

1. Introduzione

Fondi e investimenti sono uno strumento potente, soprattutto in quest'epoca di "grandi trasformazioni", per stimolare su nuove basi non semplicemente lo sviluppo ma la concezione stessa di "territorio" e di "locale" (Magnaghi 2020). Risorse di innovazione finanziaria, programmi pubblici *mission-oriented* come il PNRR e apporti finanziari ispirati a obiettivi d'impatto sociale, rappresentano modalità diverse attraverso cui attori altrettanto differenziati intervengono nei processi di sviluppo locale, spesso per via esogena e non solo dal basso. L'efficacia di queste misure, tanto più in un'ottica plurifondo, è però significativamente determinata dalla capacità di rispondere a una visione quanto più condivisa dai diversi stakeholder, strutturare processi che sappiano evolvere in funzione delle evoluzioni interne al progetto e connesse ai cambiamenti del contesto in cui operano, capacità di orchestrazione tra le diverse azioni intraprese. Questi aspetti portano la dimensione temporale e il tema del futuro ad assumere un ruolo tanto più importante nella relazione tra due aspetti sempre più connessi, quali politiche di welfare e sviluppo dei territori (Ciarini 2020). Lo spostamento forse più significativo che investe la dimensione locale in questi anni riguarda il fatto che il grado di coesione e sviluppo di un territorio non si giochi più sul solo coordinamento di risorse disponibili nel presente, ma piuttosto su capacità diffuse di definire futuri in grado di innescare una molteplicità di stimoli, affinché diversi soggetti possano ripensare continuamente ciò che è attuale secondo un percorso altamente riflessivo (Prandini 2021).

L'intento è che persone e organizzazioni, in particolar modo quelle che intensamente abitano lo spazio locale, si rendano autonome nel rinnovare la propria postura di fronte al futuro, abbandonando una concezione dell'agire come processo lineare in favore di modalità progettuali e gestionali caratterizzate tanto da una capacità anticipante che da una adattiva, che permettano di vivere la quasi totale impossibilità di realizzare valide pianificazioni di lungo periodo non come un limite ma come una potenzialità (Andersen e Pors 2016; Luhmann 1976). Questa torsione che supera l'idea di contesto come "dato" contribuisce a ripensare i significati e la modellistica della pianificazione strategica con l'obiettivo di riprodurre la dimensione locale come ambiente nel quale l'innovazione diventi possibile.

In questo quadro lo sviluppo è inteso come capacità di conoscere le risorse da rigenerare, perché possano durare nel tempo, e di mettere a valore le possibilità trasformative, identificate rispetto alla visione di un futuro che ci si impegna a costruire, secondo una strategia comune che renda possibile condividere rischi, responsabilità e occasioni (Wahl 2016). Ne consegue che la programmazione strategica tende più facilmente ad assumere i connotati di un processo partecipato, iterativo, in grado di includere attori sociali di natura differente secondo una prospettiva che rifletta, apprenda e agisca in termini di futuri, necessariamente plurali (Pellegrino 2020). Per definire questo processo abbiamo qui deciso di introdurre un concetto nuovo: la *co-strategy*. Con questo termine intendiamo

un livello mediano tra processi *top-down* e *bottom-up* in cui costruire una visione condivisa della trasformazione che si vuole realizzare e favorire il dialogo necessario alla costruzione e attuazione di una strategia a prova di futuri.

Programmare secondo queste linee guida può contribuire in particolare ad abilitare in maniera concreta una dimensione produttiva del welfare che si traduce nell'avvio di progettualità *local-oriented* a nuove forme di valorizzazione delle risorse già disponibili sul territorio, così come alla sperimentazione di differenti modelli di sostenibilità economica efficaci sul lungo termine ed animate da una logica trasformativa. Naturalmente la necessità di tenere aperti i processi alle continue evoluzioni che emergono porta il welfare declinato in questi termini ad una nuova declinazione, che qui abbiamo definito esplorativa.

Un approccio che appare particolarmente rilevante in una fase in cui il welfare locale si trova al centro di una partita decisiva in termini di efficacia e impatto non solo sul fronte della qualità, dell'accessibilità e della sostenibilità del suo sistema d'offerta, ma anche per quanto riguarda l'impatto sulle determinanti "hard" dello sviluppo su base locale, ovvero in termini di capacità di preservare il patrimonio naturale e la biodiversità, di garantire ben-essere e qualità della vita delle persone e delle comunità, dello sviluppo di nuove filiere ed economie e, non da ultimo, della creazione di lavoro in grado di "remunerare" aspettative sempre più complesse e articolate che investono dimensioni economiche, competenze e motivazioni estrinseche (Hemerijck 2017).

Agire in termini di definizione di una *co-strategy* permette inoltre di rilanciare un ruolo autenticamente generativo del welfare sul fronte delle risorse, in primis economiche, agendo lungo due binari: il primo inerente la gestione dei finanziamenti riconducibili a politiche e misure di carattere *top-down*, derivanti quindi dalle istituzioni europee e nazionali (come nel caso del recente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza); il secondo invece inerente modalità di valorizzazione delle risorse attraverso un approccio *bottom-up* teso a catalizzare ciò che già è disponibile a livello locale attraverso la creazione di collaborazioni e alleanze sinergiche siglate a partire dal riconoscimento di sfide e interessi comuni.

Questo passaggio verso l'adozione di un approccio volto a delineare, ma soprattutto ad affrontare, gli scenari societari futuri mediante la definizione di strategie condivise è inoltre favorito da recenti passi in avanti sia sul versante normativo che su quello della cultura delle pratiche. Basti pensare alle possibilità che ci stanno aprendo a seguito alla pur stentata applicazione della riforma del Terzo Settore o al tema, altrettanto promettente, dell'amministrazione condivisa, o ancora a tutti quei programmi co-finanziati principalmente da risorse pubbliche e filantropiche inerenti la co-creazione di servizi e progettualità "area-based". Nel loro insieme questi costituiscono sollecitazioni importanti rispetto al superamento del paradigma del welfare mix locale che ha preso forma a partire dagli anni '90 del secolo scorso e poi ha trovato una formalizzazione a partire dai primi Duemila (Fici et al. 2020). Ed è proprio l'idea di futuro a marcare uno scostamento sia nell'orientamento che nel *modus operandi* di coloro che costruiscono strategie a sostegno di un welfare proattivo rispetto alle

dinamiche dello sviluppo locale.

Sintetizzando al massimo con Andersen e Pors (2016, p. 101): «*Abbiamo quindi tre livelli operativi: quello delle decisioni amministrative, riguardanti casi specifici (guidate dal “passato del presente”); quello della pianificazione intesa come decisione di secondo ordine (guidata dal “futuro del presente”) e quello della strategia intesa come decisione di terzo ordine (guidata dal “presente del futuro”). Oltre questi tre livelli, suggeriamo di parlare di potenzializzazione concepita come strategia di secondo ordine guidata dal “futuro del futuro” (futurizzazione)*».

Il presente contributo intende approfondire il ruolo esercitato da strategie esplorative che fanno leva sul futuro come potenzialità approfondendo il caso della strategia regionale per l'innovazione sociale promossa dal Piemonte e denominata *Welfare Cantiere Regionale (We.Ca.Re)*, in quanto interessante esempio di come sia possibile oggi ripensare il rapporto tra welfare e sviluppo locale nella combinazione di fondi a partire da un piano trasversale, che ha unito diversi ambiti di policy (sociali, economiche e del lavoro) proponendo un percorso volto a far nascere politiche integrate in grado di coinvolgere tutti i principali attori pubblici e privati (Riva 2016). La strategia ha infatti permesso di ideare una regia condivisa in particolare rispetto ai fondi FSE e FESR 2014-2020 che si è tradotta in una distribuzione capillare di risorse sull'intero territorio regionale. In particolare ci si concentrerà su due specifiche azioni realizzate in seno alla suddetta strategia denominate *Attivare Scintille* e *Custodire la Fiamma*.

La prima rappresenta uno dei 22 progetti sperimentali realizzati nell'ambito della “Misura 1 - Sperimentazione di azioni innovative di welfare territoriale” della strategia *We.Ca.Re* con l'obiettivo di sviluppare un welfare di prossimità, sostenendo sperimentazioni di innovazione sociale; la seconda invece ha rappresentato un percorso volto a favorire l'apprendimento istituzionale in ottica strategica rispetto a quanto emerso da *Attivare Scintille* e che si è tradotto nella costruzione di un *toolkit* capace di offrire strumenti e metodi comuni tra gli attori coinvolti per facilitare la definizione di nuove modalità di collaborazione sul territorio. In sintesi l'intento è di analizzare il rapporto che lega tre elementi principali: a) la trasformazione dell'orizzonte temporale utilizzato come riferimento per la pianificazione strategica; b) le nuove modalità di gestione e valorizzazione delle risorse inerenti la progettazione del welfare locale come motore per lo sviluppo territoriale e di investimento; c) i metodi e gli strumenti utilizzati all'interno delle due azioni accennate che hanno contribuito alla realizzazione di strategie condivise all'interno della più ampia cornice di *We.Ca.Re*.

Dopo un primo paragrafo nel quale verrà fornito un primo inquadramento della relazione tra welfare e sviluppo, nella sezione successiva si procederà alla presentazione delle tre specifiche esperienze sopraindicate (*We.Ca.Re*, *Attivare Scintille* e *Custodire la Fiamma*) mettendone in evidenza i principali aspetti di carattere teorico-analitico. La parte conclusiva riassumerà i principali apprendimenti in termini di policy al fine di alimentare il dialogo tra quanti stanno esplorando pratiche di futurizzazione delle strategie in ottica sistemica e trasformativa, e quali ricadute queste possono generare in termini di ridefinizione delle governance locali e di conseguenza dell'architettura dei servizi. Il tutto

guardando alle possibilità concrete che tale esperienza offre in riferimento all'implementazione a livello locale di macro politiche *mission-oriented* e "straordinarie" come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, relativamente alle modalità di allocazione e utilizzo delle risorse a disposizione.

2. Il rapporto tra welfare e sviluppo locale come premessa per la costruzione di nuovi ecosistemi di innovazione sociale

I sistemi di welfare locale hanno rappresentato a lungo un fattore determinante per lo sviluppo del territorio (Boggia et al. 2009), ma oggi questa funzione di volano che si realizzava grazie a strategie di mantenimento o di tenuta di un determinato grado di coesione, sembra essere posta in dubbio a causa sia del susseguirsi di periodiche crisi, sia di profonde metamorfosi del tessuto sociale. Trasformazioni profonde che nel loro insieme stanno determinando, ormai da qualche anno, una progressiva destrutturazione degli assetti relazionali tradizionali e fatto emergere una molteplicità di nuovi bisogni che stressano enormemente gli ambiti locali (Busacca e Masiero. 2019). I radicali mutamenti socio-economico-ambientali in corso (invecchiamento demografico, nuovi modelli di famiglia, flessibilità del lavoro, crescita delle disuguaglianze, migrazioni, debito pubblico, emergenze sanitarie e politiche, ecc..) enfatizzano gli odierni sistemi di welfare per la loro insostenibilità, in particolare sotto l'aspetto economico-finanziario, per la loro inadeguatezza, per l'incapacità di dare risposte efficaci alle nuove tensioni sociali e per il ricorso ancora evidente ad un approccio di tipo assistenzialistico (Riva 2016). Questi limiti non sono solo intrinseci ai sistemi di protezione sociale e ai loro modelli di offerta (servizi sociali, sanitari, del lavoro, ecc.), ma si riverberano anche sul piano dell'impatto che questi ultimi sono in grado di generare rispetto alle dinamiche dello sviluppo locale (Becattini 2015).

L'approccio che appariva dominante nella prima decade del nuovo millennio ruotava non a caso attorno al passaggio da un welfare assistenzialista, inteso come spesa pubblica volta a compensare storture, fallimenti ed esclusioni generate dai principali sistemi sociali (economia, lavoro, famiglia, etc.), a un welfare capacitante inteso quale forma di investimento sociale e volto ad abilitare persone ed organizzazioni nella messa in campo di dispositivi pro-attivi per la tutela e l'inclusione (Hemerijck 2013). Quanto però avvenuto nell'ultimo decennio rischia di far retrocedere gli avanzamenti conquistati sul fronte del welfare come *driver* di nuovi modelli di sviluppo su base locale, portandolo ad involvere a mero sistema finalizzato al fronteggiamento di situazioni emergenziali e schiacciato su modalità di protezione sociale a carattere passivo (trasferimenti monetari e 'dis-attivazione' del cittadino-utente) (Prandini 2021).

All'interno di questo quadro, a essere particolarmente sollecitati non sembrano essere solo i progetti di riforma di stampo normativo, che dopo l'approvazione della legge quadro sui servizi sociali ormai più di venti anni fa non hanno più conosciuto altre significative realizzazioni, quanto piuttosto il florilegio di progettualità che hanno trovato nel cosiddetto welfare di comunità un riferimento in grado di catalizzare prassi altrimenti eterogenee e a corto raggio, anche se con il rischio che queste ultime rimangano sospese in uno stato di mera sperimentazione che ne pregiudica le potenzialità in termini di poliarchia e pluralità degli attori in campo (Ranci Ortigosa 2021).

Decisiva a questo proposito è stata la spinta offerta dal “quasi-concetto” dell'innovazione sociale (Cappelletti e Lampugnani 2016), diffusosi soprattutto come reazione all'esperienza vissuta dai territori a seguito della prima crisi economico-finanziaria del 2008 e delle relative politiche di austerità (Montanari et al. 2017). La stessa Comunità Europea, con la *Innovation Union Initiative* del 2010 e il *Social Investment Package* del 2013, ha dato vita a numerosi percorsi volti a stimolare nei vari paesi la formulazione di differenti approcci per la risposta dei bisogni sociali emergenti (Evers et al. 2013; Busacca e Da Roit 2021) agendo principalmente sul potenziale di cambiamento derivante dalla costruzione e gestione di nuovi schemi di relazione e scambio tra attori diversi. A tal fine si possono individuare tre principali elementi distintivi che caratterizzano l'affermazione, seppur in forma ambivalente, di progetti, organizzazioni e politiche orientate all'innovazione sociale, in particolare nel campo del welfare locale:

1. l'adozione di nuovi approcci e strumenti alla progettazione dei servizi alla persona che tentano di coniugare le necessità di personalizzazione con il mantenimento di un certo grado di universalismo e standardizzazione e un coinvolgimento non estemporaneo ma intenzionale e “disegnato” delle reti sociali di prossimità (Manzini 2018);
2. il re-design non solo dei servizi ma anche degli assetti di governance e delle progettualità multi-attoriali agendo sulle competenze specialistiche, ma soprattutto sulla mentalità (*mindset*) degli attori coinvolti al fine di superare fenomeni di dipendenza dal percorso e renderli così meno avversi nei confronti di innovazioni “radicali”;
3. la capacità di attrarre e combinare risorse di provenienza sempre più eterogenea nel campo delle politiche sociali attraverso un coinvolgimento strutturato di attori sociali (amministrazioni locali, Terzo Settore, cittadini, imprese for profit, università) in qualità di *asset holder* a partire dalla consapevolezza della rilevanza strategica legata alla capacità dei territori di mettere a valore non solo la propria intelligenza collettiva nel decodificare le trasformazioni in atto, ma anche nel saper sfruttare gli effetti leva tra risorse diverse (ad esempio donative e finanziarie, oppure derivanti da cofinanziamenti privati della spesa pubblica) per garantire un *upgrade* dei sistemi locali di protezione sociale affinché siano in grado di fronteggiare adeguatamente sfide sociali e ambientali sempre più pressanti.

L'obiettivo esplorativo alla base della presente ricerca consiste nell'individuare le condizioni per transitare da una semplice co-governance degli assetti del welfare locale, spingendosi in un'area di *co-strategy* in grado di superare i vincoli di mero coordinamento dell'esistente per aprirsi in direzione di obiettivi intenzionali di transizione sociale. Rispetto a questo "passaggio di stato" le determinanti esogene dello sviluppo acquisiscono una rilevanza crescente in quanto si tratta di cambiamenti sempre più frequenti, difficili da prevedere e soggetti ad accelerazioni improvvise, generati da rapporti di causalità difficili da ricostruire e in grado di impattare in modo significativo su sfere diverse. Allo stesso tempo muta anche il concetto di "generare sviluppo" perché si richiede uno sguardo di lungo periodo capace di orientare le scelte da mettere in atto nel presente, perseguendo obiettivi che diventano "comuni" perché definiti in dialogo con visioni condivise di cambiamento, quali ad esempio quella veicolata da framework come gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile o dalla nuova spinta offerta dall'innovazione *mission-oriented*¹ teorizzata da Mariana Mazzucato (2018).

Tutto ciò insiste su un sistema che internamente può contare su una maggiore capillarità, grazie alla diffusione di esperienze di innovazione sociale che attraverso l'utilizzo di competenze e toolkit dedicati riescono a moltiplicare e amplificare i punti di contatto nei tessuti comunitari, anche se non sembrano ancora non essere dotate di una vera e propria infrastruttura (*scaffold*) concettuale, organizzativa e soprattutto politica capace di dispiegare un ruolo autenticamente trasformativo. L'avanzamento tecnologico consente inoltre di acquisire sempre più velocemente dati utili a orientare i processi decisionali condivisi (si pensi ad esempio a tutte le applicazioni in corso di sviluppo e relative al miglioramento della gestione delle realtà urbane) (As et al. 2022).

Rispetto al ruolo dell'innovazione sociale nei contesti del welfare di comunità una sfida appare particolarmente rilevante, ovvero la capacità di approcciare, decodificare e "lavorare con il futuro" (Poli 2019). Il futuro in questo campo in particolare resta qualcosa di estremamente difficile da prevedere e anche i tentativi di modellizzare il cosiddetto approccio di welfare di comunità si scontrano puntualmente con imprevisti e specificità locali che costringono ad un passo indietro, a retrocedere cioè verso schemi di coordinamento rinunciando ad obiettivi di trasformazione che invece sono richiesti dai mutamenti sia endogeni che esogeni. Allo stesso tempo però, il futuro può essere approcciato come immaginazione, guardando cioè alle aspettative realistiche o meno che riesce a generare e alle variabili che ne possono guidare l'attuazione e che modificano le nostre conoscenze e possibilità d'azione (Voros 2017). Per questa ragione cresce la rilevanza strategica di temi come l'immaginazione, dove un futuro auspicabile a livello collettivo può costituire una bussola

1 Come riportato sul sito del Forum [Disuguaglianze Diversità](#), con l'espressione 'innovazione mission-oriented' si fa riferimento all'idea di orientare e coordinare le azioni delle strutture pubbliche e private verso un obiettivo chiaro, volto a vincere una sfida ben identificabile. I punti di forza dell'approccio sono la capacità di mobilitare l'entusiasmo innovativo degli attori coinvolti, spesso operanti in settori diversi, ma caratterizzati da inesplorate interdipendenze e opportunità di interazioni simbiotiche. [...] Mariana Mazzucato ha identificato cinque criteri. Primo, le missioni devono avere una rilevanza ampia per la società. Secondo, gli obiettivi devono essere precisi, misurabili e limitati nel tempo. Terzo, la ricerca e l'innovazione attorno alle missioni devono essere bilanciate tra l'ambizioso ed il realistico. Quarto, le missioni devono essere multisettoriali e multidisciplinari, attivando una pluralità di soggetti. Infine, il successo delle missioni viene favorito dal coinvolgimento operativo degli attori interessati.

importante quando l'incertezza diventa il fattore determinante sul piano decisionale (Mulgan 2022). Questa sfida chiama in causa il ruolo autenticamente trasformativo dell'innovazione sociale nel riportare il welfare al centro dello sviluppo locale (Polizzi 2021), costringendoci a riflettere su quale tipo di infrastruttura sia necessario costruire e gestire a livello ecosistemico, per porsi in ascolto continuo delle evoluzioni del contesto e cogliere segnali di cambiamento utili a riorganizzarsi in funzione di ciò che emerge. In particolare è utile chiedersi se siamo davvero in grado, come coalizione di attori locali, di sviluppare una strategia condivisa capace di avvicinare ai territori linee guida e risorse nazionali e internazionali che procedono in senso *top down*, e infrastrutturare i territori per generare pratiche *bottom up*, che orchestrino le trasformazioni verso uno sviluppo realmente sostenibile e rispettoso.

3. Il progetto We.Ca.Re e l'adozione di una strategia sistemica per la definizione di un ideale di sviluppo condiviso

Quanto descritto nei paragrafi precedenti permette innanzitutto di inquadrare l'esperienza di *We.Ca.Re*, andando oltre la semplice sperimentazione locale e aprendo a una più ampia riflessione in merito anche a quelle che sono le effettive possibilità per "scalare" assetti progettuali e di governance di questo genere, pur tenendo conto dei necessari adeguamenti in virtù delle condizioni sui generis dei vari territori. Come già anticipato, *We.Ca.Re* è la strategia per l'innovazione sociale della Regione Piemonte e prende forma nel 2017 grazie alla costituzione di tavoli tematici prima e di un tavolo interassessorile poi, che ha coinvolto quattro assessorati (Assessorato alle Politiche Sociali, della famiglia e della Casa; Formazione Professionale e Lavoro; Assessorato alle Politiche giovanili, Pari opportunità, Diritti Civili e Immigrazione) e due direzioni (Coesione Sociale e Competitività del Sistema Regione). La sfida della strategia *We.Ca.Re* è consistita nel coniugare politiche sociali, politiche del lavoro e sviluppo economico, operando su un piano regionale di politiche integrate e coinvolgendo tutti gli attori pubblici e privati. Il suo primo e più importante compito è stato infatti quello di coordinare diverse misure relative ai fondi comunitari FSE e FESR 2014-2020 in modo complementare. Le risorse complessive così stanziare sono state pari a 20 milioni di euro e veicolate attraverso cinque misure:

- MISURA 1 - sperimentazione di azioni innovative di welfare territoriale (FSE 1 - 6,4 milioni €);
- MISURA 2 - progetti di innovazione sociale per il terzo settore (FSE 2 - 3,6 milioni €);
- MISURA 3 - promozione del welfare aziendale (FSE3 - 4,0 milioni €);

- MISURA 4 - rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili con focus sul settore sanitario e socio-assistenziale (FESR - 5,0 milioni €);
- MISURA 5 azioni di sistema (FSE 4 - 5,0 milioni €).

Da qui ha avuto inizio la messa in campo di un sistema di azioni che rappresentano, nel loro insieme, un interessante tentativo di risposta a sfide di carattere intersettoriale, le cui soluzioni non possono che derivare dalla costruzione di una rinnovata prospettiva di medio e lungo periodo su quello che vorrà essere il sistema territoriale di welfare nel corso del prossimo decennio.

Nello specifico, *We.Ca.Re* si è concentrato su tre ambiti di azione: il primo, di carattere sistemico, volto a definire una regia comune basata sull'adozione di un piano condiviso e nuovi schemi di gestione delle interdipendenze tra attori caratterizzati da un' intenzionale maggiore eterogeneità; il secondo, di carattere abilitante, volto a stimolare e ad accompagnare la costante ricerca di nuove soluzioni evitando di soffocare il fermento presente negli "interstizi" dei contesti locali e delle organizzazioni che li abitano; il terzo, riconducibile al tentativo di ri-cucire la dimensione dei bisogni individuali con quelle delle aspirazioni collettive che possono trovare convergenza in un rinnovato ideale di sviluppo territoriale capace di farsi visione trasversale tra tutti gli attori in campo, portando in questo modo a ripensare l'impatto del welfare sulle dinamiche e gli esiti dello sviluppo locale.

La strategia di innovazione sociale di *We.Ca.Re* è pertanto orientata a mettere in luce le opportunità che possono aprirsi nel momento in cui l'attore pubblico decide di sperimentare un nuovo ruolo e posizionamento in rapporto al territorio e all'ecosistema degli altri attori sociali. Ruolo che si concretizza, come primo importante passaggio, attraverso la definizione di un'inedita "geografia di intervento" che prende la forma di quelli che sono stati chiamati i *Distretti della coesione sociale*:

«Poiché l'integrazione tra le varie politiche trova uno snodo essenziale nel rapporto con il territorio ed i soggetti a cui queste sono rivolte, è essenziale definire una zonizzazione del welfare del territorio regionale rispondente al requisito di rendere sovrapponibili gli ambiti territoriali di riferimento tra le diverse politiche (sociale, sviluppo, lavoro, educazione, sanità). [...] I Distretti devono essere oggetto di una pianificazione integrata che, definendo percorsi strategici, li porti ad essere incubatori di sviluppo locale, sfruttando la ricchezza e la varietà dei sistemi produttivi, del lavoro, culturali, sociali e ambientali presenti nella Regione. Oltre ad un raccordo tra politiche afferenti a diversi ambiti, i Distretti potranno essere l'occasione di integrazione in un unico ecosistema di coesione territoriale dei diversi attori protagonisti delle politiche sociali: il welfare erogato dalle istituzioni pubbliche, il welfare aziendale, il welfare familiare ed il cosiddetto welfare di comunità, alimentato dallo stock di capitale sociale esistente presso la comunità e dal protagonismo del terzo settore» (Regione Piemonte 2016, p.6)

Come si legge **dalla stessa descrizione dei Distretti**, anche in *We.Ca.Re* risulta essere centrale il nesso che lega welfare e sviluppo. Tanto che l'interconnessione tra questi aspetti pone una precisa questione attorno alla quale si giocano molte delle partite in merito all'efficacia degli odierni sistemi territoriali di welfare, ovvero la loro capacità di immaginare e di desiderare futuri coerenti a partire dai quali derivare priorità e allestire contesti abilitanti dove le varie organizzazioni (pubbliche, private e di terzo settore) possano evolvere imparando ad andare costantemente in cerca di nuove potenzialità, sia sbloccandole al proprio interno, che generandole attraverso una ricombinazione delle relazioni con altri attori e con i contesti socio-ambientali nei quali agiscono e che contribuiscono a riprodurre. Tradizionalmente infatti, le amministrazioni pubbliche, ma anche i soggetti privati ai quali è riconosciuto un ruolo in tal senso, utilizzano la tecnica della pianificazione o programmazione per derivare le priorità di intervento, adeguare le strutture dei servizi e indicare possibilità e modalità di coinvolgimento di tutti i soggetti che a vario titolo partecipano alla realizzazione delle politiche di welfare (Gori 2011). Il tema della programmazione ha da sempre giocato un ruolo chiave nel delineare modelli di governance orientati allo sviluppo, basti pensare allo strumento del piano di zona riconosciuto dalla legge 328/00 e più in generale a tutta la "stagione dei piani" che ancora oggi caratterizza gli impianti territoriali del welfare. Di recente l'enfasi sulla programmazione è stata ulteriormente rilanciata sia per via normativa (si pensi ad es. alla Riforma del Terzo Settore) sia per via progettuale (progetti di social innovation congegnati in modo tale da ridefinire reti locali e loro capacità propositiva). Tant'è che parlare di "piani" significa innanzitutto parlare di futuri e di strategie di policy, dopo una stagione in cui la pianificazione sociale aveva assunto un orientamento di natura procedurale e di gestione dello status quo (Pellizzari e Magliari 2019).

Da questo sforzo programmatorio ormai pluridecennale emerge perciò la necessità di adottare approcci sistemici che siano "a prova di futuro", e non solamente legati a esigenze di integrazione organizzativa, relazionale, e nemmeno economica o politica. È l'elemento di integrazione, che non a caso sottotitolava la già citata legge di riforma dei servizi sociali approvata ormai più di vent'anni, a essere sollecitato da un doppio movimento: da una parte incrementare la sua capacità sistemica di lettura dei fenomeni e di azione progettuale; dall'altra agire questa stessa capacità in modo "plastico" rispetto a futuri che, soprattutto in questa fase, si mostrano cangianti e contraddittori sia nel loro farsi che nei loro esiti. In sintesi, l'intento non è tanto quello di 'prevedere' soluzioni che siano "fit" rispetto a determinati scenari di futuro, quanto piuttosto qualcosa, forse, di ancora più complesso e sfidante, e cioè: «cercare l'adattamento a un futuro radicalmente e permanentemente aperto e incerto. Lo scopo fondamentale è creare organizzazioni capaci di adattarsi a qualcosa che non è ancora stato predetto e immaginato» (Andersen e Pors, 2016, p. 90).

Il ribaltamento di prospettiva appena delineato chiama in causa non solo elementi inerenti la mentalità (mindset) degli attori coinvolti, ma anche il ridisegno dell'impostazione stessa dei processi programmatici e dello "strumentario" necessario per gestirli. Basti pensare, a puro titolo di esempio, alle trasformazioni in termini di opportunità e criticità emerse durante questi due decenni

di programmazione sociale territoriale considerando aspetti come i seguenti:

1. il “disassamento” della sussidiarietà verticale tra i vari livelli della Pubblica Amministrazione (cioè i ruoli di comuni, province, regioni, stato centrale) che ha generato situazioni problematiche sia per quanto riguarda il flusso redistributivo delle risorse pubbliche, ma anche per quanto riguarda aspetti tecnici legati ad esempio alla strutturazione e manutenzione dei sistemi informativi necessari per un’efficace attività programmatica (Lori e Zandonai 2020);
2. il valore differenziale esercitato da soggetti locali che hanno svolto un ruolo attivo nell’apportare risorse economiche ed *in kind* (intese come conoscitive ed esperienziali) a cofinanziamento, sia autogenerandole al proprio interno che intercettandole attraverso flussi extralocali; è il caso di fondazioni, ma anche di reti di terzo settore e imprenditoria sociale, centri di ricerca, università, think tank, ecc., un pluriverso che in alcuni contesti si è fatto “ecosistema” generando così occasioni di sviluppo inedito, anche se solo per i contesti che hanno saputo coltivare questa loro specifica “dotazione”;
3. la progressiva affermazione di modelli di gestione del welfare, anche nel campo sociale (assistenziale, educativo, socio culturale, ecc.), secondo criteri di produttività prestazionale standardizzabili a fini di autorizzazione, certificazione e accreditamento;
4. l’exasperazione di questa impostazione tecnocratica finalizzata all’introduzione di modelli di mercato nelle reti di subfornitura pubblica, ha contribuito in epoca recente a far riemergere una domanda di maggiore relazionalità nei servizi sociali attraverso la riscoperta di quegli elementi informali e di contesto che apparivano penalizzati in quanto non codificabili in prestazioni oggetto di pratiche di efficientamento;
5. l’introduzione sempre più consistente di elementi di innovazione tecnologica - digitale in particolare - in un contesto che fino a non molto tempo addietro si rappresentava come al riparo da questa “disruption”. Quando invece la disponibilità di tecnologie che sono sempre più accessibili sia in termini di costi d’investimento, sia soprattutto nella cultura d’uso non solo dei provider ma anche degli utilizzatori, apre a una fase di profonda trasformazione che riguarda tanto il contenuto dei servizi di welfare (ad esempio in termini di supporti per la relazione con gli utenti), quanto la veicolazione dei sistemi di offerta. Si pensi, ad esempio, alla progressiva affermazione di piattaforme *phigital* (dove si somma la dimensione fisica con quella digitale) di servizi che dalla nicchia del welfare aziendale si insediano anche a livello territoriale con l’intento sia di arricchire l’offerta, sia di mutare le modalità di accesso e fruizione dei servizi, oltre a generare, in questo modo, un flusso di dati fin qui in gran parte inedito in un settore abituato a lavorare spesso *ex post* sui sistemi informativi piuttosto che secondo logiche gestionali e programmatiche, di tipo *data-driven* (Venturi e Zandonai 2022; Maino e Longo 2022).

Considerando nel loro insieme gli aspetti qui evocati, emergono con chiarezza le ragioni che hanno spinto ad avviare un profondo e articolato lavoro di ripensamento di quello che è l'ideale di sviluppo locale a livello regionale, maturando una doppia importante consapevolezza: apertura del futuro non è solo sinonimo di incertezza, ma anche di potenzialità, e per individuare queste ultime è necessario sia un lavoro di squadra, sia la definizione di una strategia e di un metodo condivisi, aspetti che saranno oggetto dei prossimi paragrafi.

4. Attivare Scintille: dalla programmazione socio-territoriale al welfare esplorativo

La strategia *We.Ca.Re* parte dal presupposto che sia necessario un cambio di paradigma, concependo il welfare come ambito di sviluppo. Nel position paper da cui la strategia prende le mosse, il "nuovo welfare" viene caratterizzato come sistema per l'emersione, lo sviluppo e la valorizzazione delle potenzialità di ciascuno e ciascuna. La strategia assume come premessa che più una società è coesa, maggiori sono le possibilità di contrastare gli effetti negativi dei mutamenti in corso e con questo obiettivo sostiene la coesione sociale, valorizzando le relazioni tra i membri della società e promuovendo l'assunzione collettiva di responsabilità. Al centro di ogni intervento sono poste le persone, non più in funzione della tipologia di disagio di cui sono portatrici ma delle risorse che possono attivare come protagoniste e protagonisti della costruzione della propria vita, parti attive e responsabili nel contesto familiare, comunitario e sociale.

Per comprendere come effettivamente il ripensamento del nesso tra welfare e sviluppo locale qui presentato venga tradotto in prassi operative all'interno dei singoli territori e apra spazi consistenti di innovazione sociale, è necessario fare ora un passo ulteriore rispetto al livello della regia regionale e prendere in esame le specifiche misure promosse all'interno di *We.Ca.Re*. In virtù dell'impostazione del presente lavoro e delle caratteristiche del nuovo welfare così definito si è scelto di analizzare la "MISURA 1 - sperimentazione di azioni innovative di welfare territoriale", in quanto offre un caso particolarmente interessante di come sia possibile sostenere sperimentazioni di innovazione sociale adottando una governance plurale e basata su una strategia di sistema condivisa.

Nel 2018 gli attori locali impegnati in attività di welfare sono stati chiamati a stringere alleanze pubblico-private per co-progettare ed avviare congiuntamente soluzioni innovative ad impatto sociale positivo per il territorio. I territori hanno così avviato 22 progetti di collaborazione. I progetti che ne sono derivati hanno messo a sistema il lavoro di rete di 147 partner su tutto il Piemonte, concretizzandosi nella sperimentazione di 80 azioni di welfare territoriale. Le sperimentazioni sono state poi supportate da *SocialFare*, *S&T* ed *Experientia* nel percorso *Wecare3S*, che ha stimolato

nuove modalità nel generare una conoscenza condivisa rispetto alle sperimentazioni condotte e nella strutturazione di un modello integrato su scala regionale per generare iniziative sostenibili e buone prassi scalabili.

La presente indagine si concentra in particolare su uno di questi progetti: *Attivare Scintille*, promosso da una rete che ha visto coinvolto il Consorzio Intercomunale di Servizi - CIdiS (capofila); i Comuni di Bruino, Orbassano, Beinasco, Piossasco, Rivalta di Torino e Volvera; il consorzio Coesa; la cooperativa sociale O.R.So; la cooperativa sociale Esserci; la cooperativa sociale San Donato e il consorzio La Valdocco. Obiettivo del progetto è stato identificare, formare e accompagnare leader civici (detti Scintille) affinché sviluppassero proposte progettuali con le comunità locali di aree ritenute rilevanti per la sperimentazione. Il percorso si è sviluppato attraverso un percorso codificato suddiviso nelle seguenti tappe:

- mappatura del capitale sociale delle aree identificate nei 6 Comuni coinvolti;
- identificazione delle *Scintille*¹;
- costruzione in cittadini, operatrici, operatori sociali, operatori e operatrici delle competenze necessarie allo sviluppo di azioni sul territorio;
- sviluppo di meccanismi di collaborazione pubblico-privato-comunità utili a supportare la co-creazione di soluzioni;
- disegno di un nuovo modello di azione sociale per il territorio.

Il progetto ha avuto avvio nel 2018 e si è concluso nel 2021, subendo significativi cambiamenti nella sua realizzazione per via delle restrizioni dovute alla la pandemia di Covid-19.

Per ogni territorio è stata identificata un'area territoriale specifica di intervento, con estensioni che andavano da una singola via all'intero comune. Ognuna delle cooperative coinvolte ha incaricato una educatrice o un educatore al proprio interno di realizzare, grazie a strumenti condivisi (es. domande per le interviste), una mappatura quali-quantitativa di due tra i territori coinvolti nel progetto raccogliendo informazioni rispetto a composizione della popolazione, spazi relazionali disponibili, capitale sociale attuale e potenziale attivabile sul territorio (sia come stakeholder territoriali che tematici), e modo in cui l'area era percepita e vissuta. Sono state realizzate così sei mappe.

Le restrizioni dovute al diffondersi del Covid-19, hanno modificato non solo le attività riguardanti il coinvolgimento delle comunità, ma anche le dinamiche relazionali e di funzionamento delle comunità stesse. Il perdurare della pandemia ha portato la professione stessa dell'assistente sociale

1 Attivare Scintille è uno dei 22 progetti sperimentali realizzati nell'ambito della misura 1 della strategia We.Ca.Re. e ha avuto come obiettivo quello di mappare le sfide dei 6 Comuni coinvolti, attivare cittadine e cittadini come leader civici, disegnare meccanismi di collaborazione pubblico-privato-comunità utili a supportare la co-creazione di soluzioni, costruire le competenze necessarie al loro sviluppo in cittadini e operatori, sviluppare un nuovo modello di azione sociale per il territorio. Le Scintille di Bruino, Beinasco, Piossasco, Rivalta, Orbassano, Volvera sono circa quaranta tra uomini e donne che hanno scelto di accendere il cambiamento, dando voce alle esigenze dei propri territori e attivando relazioni di comunità per disegnare insieme le trasformazioni necessarie. Spesso sono madri, ma non mancano padri, nonne, nonni.

a modificare i propri meccanismi di funzionamento (rafforzando il rapporto diretto uno a uno, anche a livello telefonico e in orari meno rigorosi) e il rapporto con il territorio. La crisi multidimensionale causata dagli impatti della Pandemia di Covid-19 e delle necessarie misure di contenimento ha portato progressivamente a modificare anche l'utenza e le sue necessità, rendendo evidente come la vulnerabilità abbia una natura processuale e agisca su aspetti diversi (capacità di aspirazione individuale, reti sociali, ruolo all'interno della famiglia).

I dialoghi innescati all'avvio del progetto e le relazioni alimentate dalle cooperative nel tempo hanno permesso di identificare sul territorio e coinvolgere nella formazione circa quaranta *Scintille*, con caratteristiche e spinte all'azione molto diverse. La formazione che hanno ricevuto riguarda ambiti diversi, che vanno dalla struttura della pubblica amministrazione a come gestire una pagina facebook. In alcuni territori l'adesione al percorso è arrivata da una associazione già costituita e attiva, in altri casi sono stati soggetti singoli, andando dal gruppo di mamme di bambini autistici di *Rivalta* all'associazione *I love quartiere Arpini* di Orbassano. Così c'è chi si incontra online dopo aver messo a dormire i bambini per capire insieme come costruire dialoghi nuovi con realtà del territorio (come la scuola o i commercianti di zona), e chi realizza azioni pazienti con l'obiettivo di ricucire le relazioni sul territorio (come la pulizia degli spazi comuni del quartiere con l'obiettivo di aprire nuovi dialoghi tra chi abita le case popolari e chi no).

L'obiettivo di *Attivare Scintille* era favorire la co-progettazione di azioni innovative che rispondessero a quanto mappato coinvolgendo *Scintille*, educatrici e educatori delle cooperative, assistenti sociali, e rappresentanti della pubblica amministrazione. I gruppi di lavoro che si sono così venuti a creare hanno identificato spazi di azione alquanto differenti: creazione di piattaforme tra le associazioni attive su un territorio per raggiungere obiettivi comuni, percorsi di crescita community-based dedicati a categorie specifiche (quali ad esempio bambine e bambini autistici), rigenerazione urbana per favorire l'incoming di nuovi abitanti in aree periferiche divenute attrattive (anche attraverso interventi dedicati al verde urbano), nonché azioni di coesione sociale a partire dalla cura degli spazi comuni all'interno di quartieri che ospitano case popolari. Nella maggior parte dei casi il percorso non ha generato progetti o nuovi servizi, ma processi che richiedono continuità, per poter raggiungere obiettivi trasformativi, e plasticità degli uffici pubblici nel riuscire ad abilitare adeguatamente queste nuove interlocuzioni e modalità di collaborazione, coinvolgendo utenti appartenenti a famiglie vulnerabili o coinvolte in processi di impoverimento.

Attivare Scintille è riuscito a offrire anche un momento per ragionare sul modo in cui la pubblica amministrazione, ma ancor più pubbliche amministrazioni che si sono organizzate per cooperare su temi specifici (quali i servizi sociali), possano strutturarsi al fine di rispondere agli stimoli provenienti da cittadine e cittadini, in forma organizzata. I partner hanno partecipato anche a un percorso, facilitato da *Animazione Sociale*, in cui si è potuto mettere a fuoco il tema di asset sottoutilizzati rispetto alle esigenze di welfare, rendendo evidente come alcune risorse se non interrogate correttamente non possano esprimere a pieno le loro potenzialità di risposta a bisogni emergenti.

La sperimentazione ha inoltre messo in evidenza come il modo di co-progettare *Attivare Scintille* abbia aperto una nuova e positiva forma di collaborazione pubblico-terzo settore, particolarmente efficace in fase di ideazione meno in quella dell'esecuzione, nonostante la creazione di una cabina di regia. Ad affaticare la realizzazione del percorso ha contribuito da una parte la necessità di gestire le conseguenze della pandemia di Covid-19, dall'altra il succedersi in alcuni ruoli chiave del progetto di nuove persone portando chi è subentrato ad ereditare una visione progettuale non sempre pienamente formalizzata e spesso attuata in dialogo poi con una sensibilità individuale e istituzionale a cui risultava difficile dare continuità di fronte a scenari profondamente mutati.

Attivare Scintille ha permesso di osservare a livello locale cosa abbia significato tutto ciò, mostrando quali limiti e opportunità viva un ecosistema in condizioni reali quando prova a costruire nuovi meccanismi di governance in risposta ad una strategia regionale. L'esito della sperimentazione in questo quadro si è dimostrato però di difficile interpretazione, aprendo a nuovi interrogativi:

- a) come è possibile delineare strategie di policy in grado di definire priorità di intervento, distribuzione delle risorse e obiettivi da raggiungere, consapevoli già in partenza che ogni atto finalizzato a pianificare e programmare in modo rigido il futuro è destinato a infrangersi di fronte a processi di trasformazione altamente imprevedibili?
- b) come passare da una prospettiva che osserva le pratiche, seppur ad alta professionalità e impatto in un'ottica di "singolarità virtuose", a una che le osserva invece nella loro dimensione ecosistemica, infrastrutturante e istituyente?
- c) come i mutamenti introdotti dai processi ed esperienze di innovazione possono riuscire a generare cambiamenti duraturi cioè "paradigmatici"?
- d) esistono a tal fine strumenti capaci non solo di accompagnare ma soprattutto di potenziare l'impatto delle pratiche di innovazione, dei soggetti che le mettono in atto e delle politiche che le promuovono al fine di superare logiche meramente incremental, routinarie e regolative che ne segnano la dipendenza dal percorso?
- e) dimensione top-down e bottom-up come devono dialogare all'interno di una strategia ecosistemica?

Questi interrogativi hanno preso forma grazie a un percorso di valutazione strategica compiuto come ultima attività del progetto, con l'obiettivo di valutarne l'esito sperimentale ponendolo in dialogo con possibili traiettorie evolutive. Il percorso di *Attivare Scintille* ha poi portato all'avvio di un'ulteriore progettualità, *Custodire la Fiamma*, che ha avuto come obiettivo l'apprendimento istituzionale in ottica strategica di quanto emerso dalla progettualità precedente e che sarà oggetto di approfondimento del seguente paragrafo.

5. Custodire la Fiamma. Strumenti per elaborare una visione condivisa e costruire strategie a prova di futuri

L'incertezza del futuro può essere affrontata non solo in termini di rischio, ma anche gestita in quanto risorsa, dal momento in cui il suo rivelarsi diverso da quanto immaginato può venire usato quale mezzo per creare innovazione. Riprendendo ancora i sociologi danesi Andersen e Pors (2016, p.101), è possibile affermare che «gli sforzi delle organizzazioni di gestirsi in direzione del 'futuro del futuro', di quell'orizzonte oltre l'orizzonte, crea una "macchina di potenzializzazione" che mette continuamente alla prova le modalità attraverso cui l'organizzazione stabilisce le proprie decisioni, priorità e distinzioni. Con il termine "potenzializzazione" vogliamo dunque indicare lo sforzo continuo di trasgredire e andare oltre le realtà esistenti e persino quelle potenziali».

Al termine della sperimentazione relativa al percorso *Attivare Scintille*, i soggetti coinvolti hanno maturato l'esigenza di una valutazione degli esiti sperimentali in dialogo con uno sguardo di lungo termine che permette di compiere una riflessione sugli spazi di potenzializzazione. Ciò ha portato all'avvio di un'ulteriore azione che ha preso forma nel progetto *Custodire la Fiamma* (aprile-ottobre 2021). Il percorso si è articolato in tre azioni:

- la realizzazione di 12 interviste per raccogliere la visione dei membri del Consorzio Intercomunale dei Servizi, presidenti/presidentesse e operatori/operatrici delle cooperative coinvolte, decisori politici coinvolti. In funzione del rilievo particolare assunto dal tema, è stata interpellata in qualità di esperta anche Franca Maino rispetto al tema del secondo welfare;
- l'esplorazione con gli ecosistemi territoriali attivati per indagare, attraverso 4 workshop, che visione di lungo termine avessero maturato; quali elementi andassero superati del funzionamento attuale del sistema su cui intendevano agire; quali elementi presenti dovevano essere preservati e rigenerati nel tempo per continuare ad alimentare la trasformazione; quali elementi nel presente costituissero le premesse e gli ingredienti alla base della visione trasformativa formulata; quali snodi strategici dovessero guidare la transizione;
- il perfezionamento del modello testato a partire da quanto emerso in un workshop rivolto alle promotrici e ai promotori della sperimentazione ([qui il toolkit](#)).

Osservare quanto emerso ponendolo in prospettiva e facendolo dialogare con una visione di lungo termine ha modificato la percezione di quanto generato dalla sperimentazione. Il percorso condotto con *Custodire la fiamma* ha reso evidente come osservare il presente con gli occhi del futuro renda possibile l'emersione di potenzialità che altrimenti non sarebbero visibili e faciliti la costruzione di relazioni progettuali tra una pluralità di attori. L'innovazione sociale ha da sempre stimolato

l'inserimento del futuro nella progettazione, ma il futuro che siamo abituati a frequentare è spesso fortemente schiacciato sul presente e prevede trasformazioni che sembrano essere circoscritte esclusivamente alla nostra azione, escludendo i mutamenti autonomi del contesto in cui operiamo. Il futuro che entrava nei processi a partire dagli obiettivi di impatto, non è riuscito finora a tenere in dovuta considerazione tutti i cambiamenti che i sistemi nel tempo erano portati a subire per via di cause esogene ai processi. Inoltre, portava spesso a sviluppare progetti con una gittata trasformativa circoscritta, talvolta fortemente condizionata da quanto richiesto dai bandi di gara erogati da fondazioni bancarie o pubblica amministrazione che ne avevano stimolato l'origine.

Se però proviamo a guardare anche solo alla nostra esperienza del passato, ci renderemo facilmente conto di come i contesti vivano trasformazioni multidimensionali, interconnesse e non sempre prevedibili. Bisogna ammettere anche una certa disabitudine generale al *future thinking*, spesso condizionata dalle incertezze che viviamo e da un crescente pessimismo rispetto alla nostra possibilità di azione che tendono a disincentivare lo sguardo di lungo termine e a ridurre la nostra di aspirare a un diverso presente. Da Polak a Mulgan diverse sono le voci che evidenziano l'importanza di sviluppare immagini attrattive rispetto al futuro per attivare energie trasformative nel presente.

Esplorare il futuro adottando un approccio incentrato sui *futures studies*, approccio scelto per *Custodire la fiamma*, porta a considerare il futuro non come qualcosa di dato e già esistente ma come qualcosa che può essere immaginato in dialogo con il nostro principio di realtà, quello che immaginiamo potremo scoprire o che potrà accadere, le nostre esperienze pregresse e i piani che abbiamo. Se tutto ciò è integrato con un approccio basato sul foresight strategico quei futuri esplorati dai *futures studies* diventano memorie condivise di futuri possibili, che possono rendere il sistema più veloce nel riorganizzarsi rafforzando la sua capacità di anticipazione. La presenza di coscienza dell'evoluzione a cui sono soggetti sistemi e territori nel tempo ci costringe a tenere i processi decisionali aperti a diverse variabili. Elementi che tuttavia tendono ad essere leggibili anche nel presente, a partire dall'andamento delle forze trasformative in atto e degli elementi di discontinuità che possono essere intercettati o immaginati. Questi aspetti ci costringono a porci in ascolto di quello che fino ad ora abbiamo considerato rumore di fondo rispetto ai processi decisionali ma che adesso cogliamo come possibili segnali di futuro, sia nella loro continuità con quanto esperito che nella loro discontinuità.

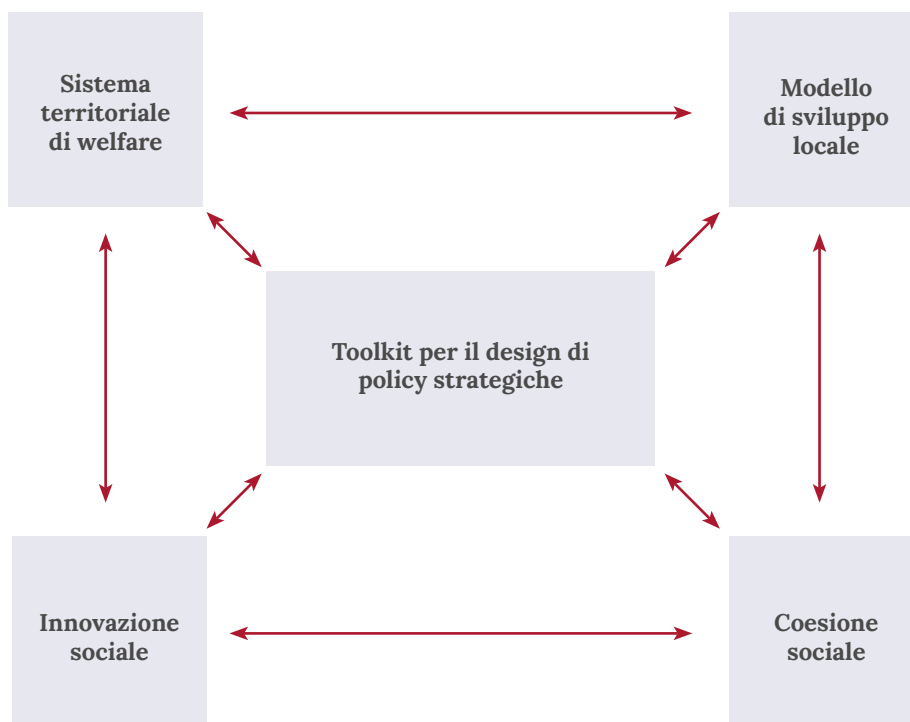
Integrare uno sguardo di lungo termine rende inoltre evidente la natura processuale di alcuni fenomeni, come la vulnerabilità, connotando in modo differente le persone per cui progettiamo in particolar modo in dialogo con fenomeni emergenti, quali quella della povertà lavorativa. Allo stesso modo aiuta a cogliere la varietà di condizioni che possono essere racchiuse in categorie in forte evoluzione, come quella della terza età che ad esempio vede con l'allungamento della vita in buona salute nuove possibilità derivanti da un maggior grado di autonomia anche in età avanzata (con le nuove esigenze e complessità a questo connesso).

Enfatizzare la dimensione temporale e il tema del futuro rispetto alle politiche di welfare, allora, consente di interrogarsi su cosa voglia dire adottare una prospettiva strategica che ragioni e agisca in

termini di futuri al plurale, o quali siano le implicazioni dell'adozione di una tale prospettiva a livello di sistema regionale, interrogandosi sulle basi a partire dalle quali diventa possibile disegnare un nuovo assetto del welfare locale dove il modello di sviluppo territoriale diventa il prodotto emergente della messa in relazione fra una rinnovata capacità strategica delle organizzazioni, con il riconoscimento di una dimensione realmente produttiva del welfare.

In questa ottica, la logica del “potenziamento organizzativo” quindi non deve e non può essere intesa come mero rafforzamento “muscolare” delle organizzazioni (un incremento della capacità amministrativa o gestionale di determinati soggetti e operatori sul territorio), ma come sviluppo di competenze strategiche e organizzative in grado di mettere a valore il “virtuale”, ovvero quella carica di possibilità di cui è portatrice il futuro e che diventa il motore per un salto evolutivo grazie al quale ci si sottrae allo schiacciamento sul presente, ri-attivando un approccio che punta all’investimento e ad uno sguardo dotato di capacità di anticipazione e di apprendimento strategico dalle sperimentazioni. Per questa ragione nell’ambito del percorso *Custodire la fiamma* si è deciso di strutturare un toolkit condiviso, che permettesse a tutte le persone coinvolte di continuare a progettare insieme adottando strumenti calibrati per assumere come framework concettuale di riferimento quanto maturato durante la sperimentazione al fine di poter agire secondo un meccanismo che potremmo definire *changing by doing* (Figura 1).

Fig. 1 - Framework analitico che raccoglie i nuclei tematici principali alla base del presente paper



Attivare Scintille è una delle tante sperimentazioni che sta dimostrando l'importanza di dare vita ad uno spazio mediano tra la visione top-down e quella bottom-up. Uno spazio in cui sia possibile avvicinare ai territori le strategie europee, nazionali e regionali e orchestrare le spinte che arrivano dai territori verso una visione trasformativa condivisa, che alimenti la coesione sociale e i sistemi territoriali di welfare. Uno spazio dove si ridisegna tanto il ruolo dei cittadini attivi, quanto quello del Terzo Settore che dei policy maker pubblico aprendo a nuove interlocuzioni con attori diversi quali il privato e gli enti cognitivi.

Attivare Scintille ha consentito di riflettere sul ruolo che realmente possono assumere cittadini e cittadine attive nel favorire il dialogo tra comunità presenti sul territorio, nella costruzione di coesione sociale e nell'innescare di processi e sviluppo di azioni di innovazione sociale. La sperimentazione ha reso evidente l'impegno richiesto, l'esigenza che abbia continuità nel tempo e il ruolo giocato dalla spinta personale alla trasformazione promossa. Ha evidenziato come l'emersione di istanze *bottom-up* porti a sviluppare proposte che rischiano di non essere attuabili, rendendo chiara l'importanza di essere animati da una visione condivisa ed esplicitabile, sviluppata a partire da una costruzione che coinvolga insieme anche i decisori pubblici e gli altri attori coinvolti. Allo stesso modo proposte *top-down* perdono sensibilità non solo rispetto alle specificità dei contesti e le loro evoluzioni, ma anche della fisiologia delle comunità nell'accogliere e interpretare le trasformazioni.

La creazione di uno spazio mediano di co-strategy diventa allora funzionale a favorire la territorializzazione delle strategie consentendo di identificare opportunità trasformative, la cui realizzazione possa così essere svincolata dalla sola intenzione politica (spesso viziata dalla tempistica dei mandati) per essere affidata all'impegno dell'intero ecosistema. In questa geometria diventa evidente l'importanza del Terzo Settore. Uno schema che accoglie le ridondanze, contrasta la competizione, favorisce la condivisione di conoscenza valorizzando quella costruzione nel tempo di cui sono capaci in particolar modo le cooperative, e che le rende capaci di leggere il patrimonio sociale del territorio e di mappare le sue evoluzioni nel tempo. Una capacità che troppo spesso rischia però di essere delegata ai singoli operatori e operatrici, alla loro sensibilità e alla loro biografia.

Se assumiamo il quadro fin qui presentato diventa inoltre chiaro perché proprio ora risulti fondamentale stimolare competenze di futuro e sviluppare strumenti che ne consentano l'integrazione nella progettazione, per agire tanto sulle capacità di aspirazione individuali quanto sulla capacità di lungimiranza delle organizzazioni e sul coordinamento all'interno degli ecosistemi in ottica trasformativa. Questo ridisegna i meccanismi di governance, stimolando la strutturazione di infrastrutture plastiche orientate da una visione condivisa e supportata da nuove modalità di condivisione di conoscenza tra gli attori dell'ecosistema.

6. Conclusioni

L'obiettivo esplorativo che ha posto le basi del presente contributo - e volto a individuare le condizioni per transitare da una semplice co-governance degli assetti del welfare locale alla definizione di una vera e propria *co-strategy* volta alla realizzazione di obiettivi intenzionali di transizione sociale - ha finito per aprire ulteriori scenari di ricerca: come un approccio sistemico alla definizione e realizzazione di una strategia è in grado di favorire percorsi di ridefinizione delle architetture territoriali di welfare? In quale modo infrastrutturare gli ecosistemi locali per poter definire processi decisionali capaci di rimanere aperti rispetto a evoluzioni future? E infine quali strumenti sono necessari per adottare quella che è stata in più passaggi definita "prospettiva delle potenzialità"?

Le risposte, ancora in divenire, che scaturiscono dal caso di We.Ca.Re ma che probabilmente potrebbero essere corroborate attraverso un'analisi più sistematica e approfondita di altri programmi e progettualità simili, contribuiscono a mettere in luce alcuni elementi che nel loro insieme denotano un passaggio di stato dell'innovazione sociale verso assetti con maggiore capacità trasformativa e che trovano nel contesto del welfare locale una sorta di "incubatore" dagli accentuati caratteri generativi.

Un primo elemento evolutivo riguarda il consolidarsi di una sfera pubblica composta da enti della Pubblica Amministrazione ma anche da altri soggetti di terzo settore ed economia sociale, che pur non essendo di natura pubblica ne condividono le finalità di interesse collettivo. A questi si aggiungono attori di natura privata orientati al radicamento locale dei loro modelli di business. Ne scaturiscono, in estrema sintesi, ecosistemi in grado non solo di coordinare l'esistente ma di sviluppare nuovi schemi di relazione da cui prendono forma catene del valore e assetti di governance sui generis. Non è quindi un caso che uno degli asset del piano di rilancio dell'Unione europea sia stato identificato nell'"economia sociale e di prossimità", accanto ad altri settori più marcatamente industriali (Commissione Europea 2021).

Un secondo aspetto rilevante per comprendere il salto di qualità in senso trasformativo dell'innovazione sociale nel campo del welfare riguarda l'utilizzo in chiave di *sense-making* e di policy design dello strumentario utilizzato per accompagnare azioni di natura collettiva e su base comunitaria. Come dimostra l'esperienza di *Custodire la fiamma* l'obiettivo non è semplicemente di moltiplicare i tools per fare innovazione sociale, ma di insistere maggiormente per promuovere una diversa cultura d'uso superando in tal senso la separatezza tra professionisti e beneficiari delle attività.

L'insieme di queste evoluzioni contribuisce a mettere in evidenza un terzo rilevante aspetto, ovvero la diffusa presenza di potenzialità soprattutto a livello organizzativo in grado di sostenere nuovi processi istituenti che hanno come baricentro una rinnovata visione del welfare e della dimensione locale. Il disvelamento di tali potenzialità rimane un'operazione al tempo stesso promettente e

rischiosa per i diversi attori dell'innovazione sociale. Promettente perché contribuisce a evidenziare il carattere vitale e generativo dei territori, anche in aree non particolarmente dotate in termini di infrastrutture e capitali (latamente intesi). Rischiosa perché se al disvelamento non fa seguito un'azione di co-strategia strutturata e rapida finalizzata a mettere a regime si possono sia "bruciare" importanti risorse endogene suscitate attraverso azioni sperimentali e di sviluppo, ma anche non riuscire a intercettare importanti risorse esogene (come le politiche politiche di missione del PNRR) che rischiano quindi o di ignorare i territori o di "atterrare" al loro interno senza considerarne, appunto, le potenzialità. Diventa perciò necessario non solo dar vita a nuove alleanze di scopo con funzioni essenzialmente di advocacy e di sperimentazione, ma anche potenziarle in termini di capacità di analisi e d'intervento affinché siano in grado di decodificare gli elementi di complessità che caratterizzano i suoi diversi futuri.

Riferimenti bibliografici

Andersen N.Å. e Pors J.G. (2016), *Il welfare delle potenzialità: il management pubblico in transizione*, a cura di Riccardo Prandini, Milano, Udine, Mimesis.

As I., Basu P. e Talwar P. (2022), *Artificial Intelligence in Urban Planning and Design*, Amsterdam, Elsevier.

Becattini G. (2015), *La coscienza dei luoghi: il territorio come soggetto corale*, Roma, Donzelli.

Boggia A. (a cura di) (2009), *I sistemi locali di welfare per lo sviluppo territoriale: la modellizzazione di un sistema di rete sociale*, Milano, Franco Angeli.

Busacca M. e Masiero N. (2019), *Il welfare territoriale: tra contrazione delle risorse e imperativo di innovazione*, in "Economia e società regionale. Oltre il ponte", vol. 37, pp. 15-30.

Cappelletti P. e Lampugnani D. (2016), *Innovazione sociale e generatività sociale: quale trasformazione delle relazioni sociali?*, in "Impresa Sociale", n. 8/2016.

Ciarini A. (2020), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, Il Mulino.

Da Roit B. e Busacca M. (2021), *Nota introduttiva alla sezione monografica "Innovazione sociale e welfare territoriale: contesti, processi, esiti"*, in "Autonomie Locali e Servizi Sociali", vol. 44 (3), pp.437-442.

European Commission (2021), *Building an economy that work for people: an action plan for the social economy*.

Evers, A., Ewert, B., Brandsen, T. (a cura di) (2013), *Social Innovations for Social Cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*, EMES European Research Network asbl.

Fici A., Gallo L., Giglioni F. (a cura di) (2020), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti di terzo settore dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, in "Quaderni di Terzjus Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale", n. 1, Editoriale Scientifica, Napoli.

Gori C. (a cura di) (2011), *Quale futuro per il welfare? Le politiche sociali tra delega assistenziale e prospettive di sviluppo: un'analisi a partire dai dati*, Roma, Forum nazionale del terzo settore.

Hemerijck A. (2013), *Changing welfare states*, Oxford University, Oxford.

Hemerijck, A. (2017), *Social Investment and Its Critics*, in Hemerijck, A. (eds.) *The Uses of Social Investments*, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-39.

Lori M. e Zandonai F. (2020), *Tempo di bilanci (e di mutamenti?): il ruolo delle istituzioni non profit nella geografia del welfare territoriale*, in "Politiche Sociali, Social Policies", n. 3, pp. 459-484.

Luhmann N. (1976), *The Future Cannot Begin: Temporal Structures in Modern Society*, in "Social

Research”, Vol. 43, No. 1, pp. 130-152.

Magnaghi A. (2020), *Il principio territoriale*, Torino, Bollati Boringhieri.

Maino F. e Longo F. (2022), *Platform Welfare. Nuove logiche per innovare i servizi sociali*, Milano, Egea.

Manzini E. (2018), *Politiche del quotidiano: progetti di vita che cambiano il mondo*, Roma, Edizioni di Comunità.

Mazzuccato M. (2018), *Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities*, in “Industrial and Corporate Change”, Volume 27, Issue 5, pp. 803–815.

Montanari F. et al. (2017), *Le dimensioni dell'innovazione sociale per il design e l'implementazione di politiche pubbliche efficaci*, in “Impresa Sociale”, n. 10.

Mulgan G. (2022), *Another world is possible*, Hurst Publishers, Glasgow.

Poli R. (2019), *Lavorare con il futuro: idee e strumenti per governare l'incertezza*, Milano, EGEA.

Pellegrino V. (2020), *Futuri testardi. La ricerca sociale per l'elaborazione del «dopo-sviluppo»*, Ombre Corte, Verona.

Pellizzari S. e Magliari A. (a cura di) (2019), *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica.

Polizzi E. (2021), *L'innovazione sociale mimetica. La diffusione dei modelli filantropici di welfare*, in “Autonomie locali e servizi sociali”, Fascicolo 3, 12/2021.

Prandini R. (2021), *L'insostenibile pesantezza dei paradigmi di welfare. Verso una euristica sperimentale e potenzializzante*, in Moruzzi M. e Prandini R. (a cura di), *Modelli di welfare: una discussione critica*, Franco Angeli, Milano.

Ranci Ortigosa E. (2021), *Presentazione*, in “Verso un welfare, ma davvero coeso e comunitario?”, Welforum.it. 5 novembre 2021

Regione Piemonte, [Position Paper “Coniugare coesione sociale, welfare e sviluppo economico in una prospettiva locale ed europea”](#), settembre 2016.

Riva M. (2016), [Coniugare coesione sociale, welfare e sviluppo economico in una prospettiva locale ed europea](#), Position Paper, Regione Piemonte.

Venturi P. e Zandonai F. (2022), *Neomutualismo: ridisegnare dal basso competitività e welfare*, Milano, EGEA.

Voros J. (2017), *A Primer on Futures Studies, Foresight and the Use of Scenarios*, in “the Foresight Bulletin”, No. 6, December 2001, Swinburne University of Technology, Melbourne, Australia.

Wahl D.C. (2016), *Designing Regenerative Cultures*, Londra, Triarchy Press.

Il sostegno ai caregiver: integrazione multiprofessionale e innovazione nell'area metropolitana bolognese

di Sabina Ziosi, Martina Belluto e Valentina Salmi

Abstract

Nonostante una accresciuta attenzione istituzionale verso la figura dei caregiver nei sistemi di welfare, l'attività di chi presta cura volontaria a un proprio caro malato e/o con disabilità rappresenta perlopiù ancora oggi un "lavoro sommerso", difficilmente rilevabile da parte dei servizi sociosanitari. In assenza di una normativa nazionale ad essi dedicata, nel 2014 l'Emilia-Romagna è stata la prima regione ad aver approvato una legge che identifica e sostiene il ruolo dei caregiver familiari, riconoscendone specifici bisogni e forme di supporto. La normativa regionale è stata l'occasione sia per rafforzare l'integrazione tra diversi settori, sia per sviluppare progettualità innovative, anche rivolte a tipologie di caregiver poco visibili quali, ad esempio, i giovani caregiver o i caregiver di persone con problemi di salute mentale.

Questo contributo si concentra sul percorso di riconoscimento e di sostegno ai caregiver familiari sviluppato nel territorio metropolitano bolognese, e in particolare sulle forme di intervento e di integrazione sociosanitaria promosse a partire dalla fine del 2020 dall'Azienda USL di Bologna. Il percorso ha previsto, fra i molti servizi attivati, anche punti di primo accesso rivolti ai caregiver familiari, pensati come luoghi di ascolto, di raccolta e di valutazione dei bisogni emergenti. La continuità delle azioni realizzate nel corso degli ultimi anni rischia tuttavia di essere messa in discussione da un quadro di finanziamenti che sembra non poter garantire sostenibilità alle progettualità avviate. Nel ripercorrere le attuali definizioni normative e le tipologie di intervento erogabili a favore dei caregiver familiari, il testo avanza alcune riflessioni critiche relative ai criteri di accesso e alla correlazione caregiver-assistito, tracciandone future ipotesi di sviluppo.

Autrici

Sabina Ziosi (sabina.ziosi@ausl.bologna.it), assistente sociale, è Responsabile dell'Unità Attività Socio-Sanitarie del Distretto Pianura Ovest dell'Azienda USL di Bologna. Laureata in Sociologia e Ricerca Sociale presso l'Università di Bologna, si occupa da anni di integrazione socio-sanitaria. Svolge attività di docenza a livello aziendale e con l'Ente di Formazione "Seneca SRL impresa sociale", accreditato con la Regione Emilia Romagna.

Martina Belluto (martina.belluto@ausl.bologna.it) è ricercatrice antropologa presso la Direzione delle Attività-Socio Sanitarie dell'Azienda USL di Bologna. Ha conseguito un Dottorato in Scienze Umane all'Università di Ferrara con un progetto incentrato sull'analisi dei bisogni di salute nell'ambito delle cure intermedie e di prossimità. Si occupa di antropologia applicata alla Primary Health Care e ai servizi sociosanitari.

Valentina Salmi (valentina.salmi@ausl.bologna.it) è collaboratrice amministrativa professionale presso la Direzione delle Attività-Socio Sanitarie dell'Azienda USL di Bologna. Laureata in Sociologia, politiche sociali e sanitarie presso l'Università di Bologna, ha proseguito gli studi presso l'Università di Ferrara conseguendo il master di secondo livello in Economia e Management dei Servizi Sanitari.

Parole chiave

#Caregiver

#IntegrazioneSocioSanitaria

#Governance

#NonAutosufficienza

#WelfareLocale

Indice Working Paper 2/2022

1. Introduzione	33
2. Contesto, obiettivi e metodologie di indagine	35
3. Riconoscere i caregiver familiari: il percorso della Regione-Emilia Romagna	36
4. Riconoscere e valutare i bisogni dei caregiver	39
5. Le esperienze realizzate nell'area metropolitana bolognese	41
6. Conclusioni	44
Riferimenti bibliografici	46

We are caregivers because we practise caregiving. It is all the little concrete things I described in caring for my wife that taken together and over time constitute my caregiving, that make me a caregiver. So much depends on those concrete things: the doing, the feeling, the shadings, the symphonic complexity, the inadequacy, the living at every moment and over what can be such a long journey of the incompleteness yet the presence of a caregiver.

(Kleinman 2009, 293)

1. Introduzione

Negli ultimi anni, il tema del sostegno e del riconoscimento istituzionale del caregiver¹ familiare ha assunto sempre più importanza all'interno delle aree di governance della normativa sociosanitaria nazionale. L'esigenza di porre attenzione alle difficoltà e ai bisogni di chi si prende cura di un proprio caro è un tema dibattuto da tempo in letteratura, la quale non manca di sottolineare come, di fronte al progressivo aumento dell'aspettativa di vita e delle malattie cronico-degenerative, l'assenza di appropriati percorsi di sostegno ai caregiver contribuisca all'aumento di ricoveri e al mancato sviluppo di innovative forme di domiciliarità (Canciani 2009; Pesaresi 2021).

In particolare, nell'ambito delle cure rivolte ad anziani non autosufficienti, l'assistenza domestica – ossia l'accudimento della persona non autosufficiente nelle proprie attività quotidiane e all'interno della casa in cui vive – rappresenta tutt'oggi un'attività poco rilevabile da parte dei servizi sociosanitari, soprattutto nei casi in cui l'assistenza al domicilio venga svolta da familiari o ricada sotto forme di “badantato” di tipo informale (Minelli e Redini 2012). Seppur difficilmente quantificabile, sono proprio le differenti forme di assistenza informale offerte dai caregiver ad assicurare molta dell'assistenza a lungo termine (LTC) (Pesaresi 2021). Secondo la più recente indagine europea sulla salute [Ehis](#), pubblicata nel 2022 e condotta dall'Istat nel corso del 2019, in Italia le persone con più di 15 anni che assistono una persona con problemi dovuti all'invecchiamento, a patologie croniche o infermità sono in media il 15,4%, circa 8 milioni di persone. Di questi, 7 milioni sono caregiver familiari, per la maggior parte donne (Istat 2022)².

1. Per rendere la lettura maggiormente fruibile, nel testo utilizziamo la sola variante maschile, poco inclusiva delle differenze di genere. Ci scusiamo con le lettrici per questa scelta.

2. Come già osservato da Pesaresi (2021) in riferimento alla precedente indagine Ehis condotta da Istat nel 2015, anche in questo caso i dati qui presentati differiscono da quelli del Rapporto Istat (2019) relativo al tema della conciliazione tra lavoro e famiglia, elaborati sulla base del modulo europeo “Reconciliation between work and family life” e relativi all'anno 2018, all'interno del quale il numero di persone che assistono figli o parenti in quanto malati, disabili o anziani è di 2 milioni e 800 mila (il 7,7% della popolazione compresa tra i 18 e i 64 anni).

La cura di persone malate e non autosufficienti rappresenta un problema complesso per le famiglie dal punto di vista economico, fisico, sociale, emotivo e, non in ultimo, relazionale e affettivo. È ormai noto quanto lo stress psicologico a cui sono sottoposti i caregiver incida sulle loro condizioni di salute, e quanto chi si prende cura di un proprio caro viva in modo conflittuale il delicato equilibrio che sussiste tra il desiderio di esaudire le proprie aspettative di vita e il dovere di cura verso il proprio familiare. La letteratura clinica sul caregiver ha indagato il senso di solitudine, di isolamento, di rabbia e frustrazione a cui sono soggetti i caregiver, e in generale i fattori materiali, psicologici, fisici, sociali ed emotivi che concorrono all'aumento dei livelli di stress in relazione al carico assistenziale (*caregiver burden*) (Zarit et al. 1980; Chattat et al. 2011; Van Durme et al. 2012). Ciononostante, in ambito sociologico e antropologico diversi studi hanno sottolineato il mancato riconoscimento, da parte delle politiche pubbliche, di una chiara definizione del caregiver e del suo ruolo assistenziale, così come degli aspetti sociali, culturali ed etici che lo caratterizzano (Purkins e Ceci 2015; Buch 2015). Alcuni autori hanno messo in luce come in Italia il welfare “familistico”, caratterizzato da una pluralità di soggetti pubblici/privati e dalla frammentarietà delle politiche sociali, tenda ad attribuire alla rete familiare la responsabilità della presa in carico (Saraceno 1998; Minelli e Redini 2012; Pesaresi 2021). Nell'ambito dell'assistenza domestica rivolta ad anziani e persone disabili, la letteratura non ha inoltre mancato di approfondire quanto le pratiche di cura, insieme alla gestione della casa e della rete familiare, siano svolte ancora prevalentemente da donne e, specialmente nei casi di lavoro di cura salariato, da donne immigrate che operano nel mercato privato e/o sommerso dell'assistenza (Gori 2002; Redini et al. 2020). Su questa linea, recenti studi etnografici mostrano come, a livello istituzionale, l'opposizione tra cure familiari gratuite e cure retribuite contribuisca ad alimentare un'immagine idealizzata del caregiver come colui o colei che svolge un'attività di cura affettuosa e volontaria, limitando il riconoscimento della figura del caregiver in quanto tale, sia familiare che professionale (Diodati 2022). L'analisi dei differenti significati sociali che assumono il corpo e l'invecchiamento in diversi contesti geografici ha inoltre dato modo agli antropologi di esaminare come le pratiche di cura si sviluppino attraverso le reti di parentela e rispondano ad obblighi “moralì” di assistenza, facendo emergere anche nuove forme di assistenza intra ed inter-generazionali spesso celate, come quelle fornite da giovani e anziani (Buch 2015). Quello che tuttavia resta da esplorare, e che rappresenta la sfida dei futuri sistemi di welfare, sono le conseguenze che le nuove povertà e le forme di precarietà (soprattutto in relazione ai giovani adulti) avranno sulla vita quotidiana delle persone più fragili e sulle fasce della popolazione maggiormente vulnerabili. A tal fine, l'analisi dei modi in cui questa fascia di popolazione avrà accesso alle risorse e ai servizi rappresenta un terreno sempre più importante per comprendere le forme emergenti di governance e le economie politiche della cura³.

In questa ricerca i dati si riferiscono infatti solo a persone che hanno un'occupazione e che prestano assistenza esclusivamente familiari.

3. Il paper è stato presentato al Convegno Espanet “La sfida del PNRR. La ricostruzione del welfare e le dinamiche della complessità” svoltosi a Bari dall'1 al 3 settembre 2022.

2. Contesto, obiettivi e metodologie di indagine

Questo contributo intende offrire una sintesi del percorso per il riconoscimento e il sostegno dei caregiver familiari realizzato negli ultimi anni dalla Regione Emilia-Romagna, in particolare focalizzandosi sui progetti attivati nei territori dell'Azienda USL di Bologna.

La cornice in cui si sviluppa questo lavoro è quello della Città Metropolitana di Bologna e della Direzione delle Attività Socio-Sanitarie (d'ora in poi DASS) dell'Azienda USL di Bologna, presso la quale lavoriamo con differenti ruoli e competenze: Sabina Ziosi in quanto Responsabile Unità Attività Socio Sanitarie del Distretto Pianura Ovest, Martina Belluto come antropologa a supporto dello staff DASS e Valentina Salmi in quanto assistente amministrativa DASS. Lungo il testo vedremo come, all'interno del peculiare modello di governance sociosanitaria del territorio bolognese - che prevede sedi di confronto periodiche tra attori della programmazione sociale e sociosanitaria sia a livello politico che tecnico -, è stata data una forte spinta al potenziamento di servizi innovativi a favore delle persone anziane e disabili e dei loro caregiver attraverso la creazione di Punti di ascolto, di raccolta e valutazione dei bisogni, e di forme innovative di co-progettazione con associazioni ed Enti del Terzo Settore presenti sul territorio. In stretta collaborazione con l'Ufficio di Supporto alla Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria Metropolitana di Bologna (CTSSM), nell'ambito delle progettualità a favore dei caregiver la DASS funge da "cabina di regia" di livello aziendale, occupandosi della programmazione nei singoli Distretti e della rendicontazione economica delle azioni realizzate. Come indica l'ultimo [Piano Sociale e Sanitario Regionale 2017-2019](#), infatti, alla DASS spetta il compito di coordinare il processo di integrazione fra gli interventi sociali e le attività di assistenza sanitaria e socio-sanitaria: questo significa non solo garantire il supporto nella pianificazione strategica dei servizi, ma anche garantire le connessioni tra l'Azienda USL e altri soggetti, istituzionali e non, promuovere il coordinamento tecnico dei professionisti, le attività ad integrazione socio-sanitaria e ampliare la rete dell'offerta (servizi accreditati e non accreditati) in base all'evoluzione dei bisogni. In quanto professioniste DASS abbiamo avuto modo di seguire l'intero percorso di analisi normativa, di valutazione e di programmazione degli interventi realizzati a sostegno dei caregiver a partire da fine 2020. A seconda delle nostre professionalità, siamo state coinvolte a diverso titolo in attività di mappatura e di monitoraggio sia di natura bibliografica (con un'analisi della letteratura presente a livello scientifico e normativo/amministrativo), sia di taglio pratico-operativo (coordinamento di gruppi di lavoro interaziendali, realizzazione di focus group e approfondimento di casi studio specifici). A tutte queste attività abbiamo preso parte attivamente, affiancando, quando possibile, metodologie di analisi qualitativa di taglio etnografico (osservazione partecipata dei processi interni e delle relazioni presenti tra le diverse professionalità coinvolte nel processo di programmazione, analisi esperienziale operatore-utente). Nel tentativo di riassumere il percorso intrapreso in questi anni a favore dei caregiver, questo articolo non risulterà esaustivo della molteplicità di progetti e

azioni ad oggi presenti sul territorio metropolitano bolognese; cercherà, piuttosto, di delineare punti di forza e criticità delle risorse dedicate ai caregiver, avanzando alcune riflessioni e ipotesi di sviluppo futuro in relazione ai limiti e alle potenzialità presenti.

3. Il progetto We.Ca.Re e l'adozione di una strategia sistemica per la definizione di un ideale di sviluppo condiviso

Risulta ormai evidente come anche in Emilia-Romagna, in analogia con quanto emerge a livello nazionale, l'invecchiamento progressivo della popolazione, l'aumento delle cronicità e delle patologie degenerative producano un bisogno di cura in costante crescita, con un impatto sempre più profondo sul sistema delle politiche sociali e, in particolare, sul complesso dei servizi di cura e di assistenza delle persone non autosufficienti o in condizione di fragilità.

Secondo [i dati forniti dalla Regione Emilia Romagna](#), a fronte di una popolazione anziana e "grande anziana" sempre più rilevante - al 1° gennaio 2022, la percentuale di anziani (24,3%) rispetto alla popolazione complessiva residente era circa il doppio di quello dei giovani dai 0 ai 14 anni (12,5%) -, quasi 322.000 anziani di 65 anni vivono da soli, e di questi circa il 64% è un anziano di 75 anni e oltre. Nell'anno 2021 la popolazione adulta residente con una malattia cronica era il 47,8%, e di questa il 27,8% aveva due o più patologie concomitanti; il 61% dei pazienti cronici aveva più di 60 anni, mentre il 18,4% aveva più di 80 anni.

Un altro fattore da considerare, e che incide sulla struttura sociale, sono i cambiamenti correlati alla struttura familiare: la dimensione media della famiglia, secondo le analisi effettuate dalla Regione, si è ridotta progressivamente nell'ultimo ventennio, passando ad una media familiare di 2,17 componenti, esito di una distribuzione familiare sempre più concentrata sulle piccole dimensioni. A fine 2021 il 67% delle famiglie era prevalentemente composto da una o due persone, e solo il 4,5% dei nuclei familiari era formato da 5 componenti (Regione Emilia-Romagna 2022). Sono aumentate dunque le famiglie unipersonali, specialmente composte da persone anziane e giovani adulti, alla luce di una contestuale riduzione, seppur lenta, delle coppie con figli.

Quanto appena esposto porta a dedurre una progressiva contrazione delle reti familiari, con importanti effetti sul carico di cura rivolto a persone che presentano una necessità di servizi maggiore. Il quadro è quello di una popolazione non autosufficiente che si trova ad affrontare problemi di salute sempre più complessi, che richiedono una cura di lunga durata e costi sempre più elevati per la propria assistenza. Nella più ampia rete di supporto sociale e sanitario, diventa allora sempre più necessario porre attenzione a chi si prende cura di un familiare o di una persona cara in condizioni di

non autosufficienza, o con esigenze di cura continua di lunga durata.

Per sostenere e tutelare questa forma di assistenza volontaria, nel 2014 la Regione Emilia-Romagna, prima in Italia, si è dotata di una legge regionale che ha riconosciuto la necessità di dare sostegno ai caregiver familiari⁴. L'importanza della legge regionale n.2/2014 è dovuta in primo luogo al fatto che viene formalmente riconosciuta la figura e il ruolo del caregiver familiare come «la persona che volontariamente, in modo gratuito e responsabile, si prende cura nell'ambito del piano assistenziale individualizzato di una persona cara consenziente, in condizioni di non autosufficienza o comunque di necessità di ausilio di lunga durata, non in grado di prendersi cura di sé» (legge regionale 2/2014, Art.2). L'aiuto offerto dal caregiver, specifica il testo di legge, può essere di diverse tipologie e può concretizzarsi in diverse forme: nella cura alla persona e del suo ambiente domestico, nel supporto nella vita di relazione, nel benessere psico-fisico, nell'aiuto nella mobilità e nello svolgimento di pratiche, anche in integrazione con operatori che forniscono attività di assistenza.

In secondo luogo, il carattere innovativo della legge regionale è il riconoscimento del caregiver come parte integrante della rete di assistenza dei servizi sociali, sociosanitari e sanitari, i quali devono garantire, attraverso azioni di supporto anche in collaborazione con il Terzo Settore, il sostegno necessario alla qualità dell'assistenza prestata al proprio caro da parte del caregiver. In questo modo, al caregiver viene riconosciuto non solo il diritto di partecipare, previo accordo del paziente/assistito, alla definizione del piano assistenziale individualizzato (PAI), ma è il caregiver stesso che si impegna nella cura del proprio caro in un'ottica di collaborazione tra servizi e comunità.

Per la prima volta viene dunque prevista a livello normativo una rete di sostegno estesa al nucleo familiare, insieme alla possibilità di veder riconosciute anche formalmente le competenze acquisite dal caregiver nel lavoro di cura. In tal senso, la legge del 2014 può essere letta come una dichiarazione di intenti verso un cambiamento culturale delle pratiche di assistenza, in cui si chiede ai professionisti della salute di adottare uno sguardo onnicomprensivo alla salute del paziente e del suo contesto di vita, per garantire il raggiungimento del miglior stato di benessere perseguibile. Il testo di legge elenca la possibilità di fare ricorso ad una serie di servizi come, ad esempio, la possibilità di ottenere forme di sostegno economico, ricevere supporto psicologico, partecipare a gruppi di auto-mutuo aiuto, realizzare azioni di formazione rivolte a operatori e caregiver, promuovere attività di sensibilizzazione comunitaria sul valore sociale del *caregiving* (viene a tal proposito istituito il "Caregiver day" nel mese di maggio).

All'approvazione di questa norma, nel 2017 sono poi seguite le linee attuative, emanate con la Delibera di Giunta Regionale n. 858 ("Adozione delle linee attuative della legge regionale n. 2 del 28 marzo 2014"), che hanno individuato specifiche responsabilità in capo ai diversi livelli di governance nella direzione di un welfare di comunità che sostenga i caregiver familiari e valorizzi l'apporto dell'associazionismo e del volontariato.

4. Su esempio della Regione Emilia-Romagna, anche altre regioni hanno approvato o stanno discutendo provvedimenti simili: ne sono esempio l'Abruzzo, la Campania, la Provincia autonoma di Trento e il Molise (Pesaresi 2021).

Queste linee hanno innanzitutto reso più omogenee le risposte a livello territoriale, identificando le azioni che ogni attore deve “mettere a sistema”, e riconoscendo al caregiver un ruolo attivo nella definizione dei processi di continuità assistenziale. Il coordinamento con le diverse realtà presenti sul territorio è stato possibile sia attraverso la programmazione di azioni trasversali, pensate come modalità strutturate di raccordo/coordinamento intersettoriali, sia grazie alla definizione, da parte delle Aziende Sanitarie e degli Enti Locali, di azioni di valorizzazione e sostegno del caregiver da inserire nell’ambito dei Piani di Zona e dei relativi Piani Attuativi Annuali. Sotto questi aspetti, la legge regionale ha sicuramente creato un contesto favorevole per il recepimento dei successivi disegni di legge promossi a livello nazionale.

Sebbene tutt’oggi non sia ancora presente in Italia una legge specifica per il caregiver familiare, con la legge di bilancio del 2018 (legge n. 205/2017) è stato stanziato un finanziamento nazionale di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 rivolto a sviluppare interventi legislativi per il riconoscimento del valore sociale ed economico dell’attività di cura non professionale. In questo caso, la definizione di caregiver proposta assume caratteri più specifici rispetto a quanto previsto dalla Regione Emilia-Romagna, identificando il caregiver familiare come

«la persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell’altra parte dell’unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n.76, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, nei soli casi indicati dall’articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata ai sensi dell’articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n.18» (LN.205/2017, Art.1, Comma 255).

I presupposti che devono configurarsi affinché una persona possa definirsi “caregiver familiare” sono ora correlati al rapporto che lega il caregiver all’assistito (coniugio, unione civile, convivenza di fatto, parentela o affinità) e al riconoscimento di quest’ultimo in quanto persona non autosufficiente con “gravissima disabilità” ai sensi dell’art. 3, comma 3, legge n. 104/92 o dell’indennità di accompagnamento. Come sottolinea Pesaresi (2021), nella normativa nazionale non viene fatto alcun cenno alla gratuità dell’assistenza offerta dal caregiver familiare, così come, riconoscendo solo i rapporti coniugali e familiari, vengono di fatto esclusi amici, affetti, vicini di casa e volontari in quanto possibili caregiver.

4. Riconoscere e valutare i bisogni dei caregiver

Chi opera quotidianamente nei servizi sociali e sanitari sa bene che alla singola domanda di aiuto non corrisponde un semplice bisogno, e che la relazione tra domanda e offerta di servizi è un terreno utile a rilevare i modi in cui i sistemi sociosanitari interpretano e prendono in esame i bisogni della popolazione, tentando di rispondervi.

In Emilia-Romagna sono seguite, a partire dal 2019, misure attuative⁵ volte a definire un fondo dedicato alla realizzazione di interventi specifici al sostegno dei caregiver familiari, le procedure di accesso e di segnalazione dei casi e, soprattutto, gli strumenti operativi utilizzati dai professionisti per valutare i bisogni e il carico assistenziale a cui è sottoposto il caregiver. Da un lato, la Regione ha elaborato una metodologia di valutazione multidimensionale per garantire maggiore omogeneità di approccio nei confronti dei caregiver familiari e promuovere l'integrazione professionale, organizzativa e intersettoriale su tutto il territorio regionale; dall'altro, i singoli ambiti territoriali sono stati chiamati non solo a diffondere l'attenzione alla figura del caregiver e a sviluppare di interventi personalizzati di sollievo e di supporto, ma anche ad articolare dei punti informativi di ascolto, di orientamento e raccordo delle segnalazioni dei casi, a promuovere iniziative formative/informative a favore della popolazione in generale e dei professionisti.

Nello specifico, gli strumenti proposti dalla Regione si inseriscono nei percorsi esistenti di definizione dei progetti personalizzati nella fase di valutazione multidimensionale dei bisogni del paziente, estendendo l'attenzione anche ai bisogni e ai rischi di salute del caregiver. Gli strumenti individuati sono tre, ossia:

- la scheda di riconoscimento del caregiver, una “carta identificativa” funzionale a facilitare l'accesso del caregiver ai servizi sanitari sociali ed educativi (“CARD del caregiver”);
- il format unico di progetto personalizzato, comprendente gli elementi essenziali e le descrizioni sintetiche del caregiver;
- la “Sezione Caregiver”, da includere nel progetto personalizzato della persona assistita e contenente l'analisi dei bisogni del caregiver, le informazioni rilevanti sul suo impegno assistenziale, la rete familiare e sociale e la rilevazione dello stress del caregiver (rilevabile attraverso la *Zarit Burden Interview*⁶).

5. Ci riferiamo in particolare alla DGR n. 2318/2019 “Norme a sostegno del caregiver”, nella quale vengono definite le linee di intervento da intraprendere per realizzare quanto previsto dalla legge regionale del 2014, e alla successiva Determina 15465/2020 “Schede e strumenti per il riconoscimento del caregiver”, che contiene gli strumenti di valutazione multidimensionale del caregiver per definire una presa in carico univoca a livello regionale.

6. La Zarit Burden Interview (Zarit et al. 1980) è uno strumento di valutazione del carico di stress del caregiver pensato per rilevare i fattori emotivi, relazionali e materiali che gravano sul caregiver. Si tratta di un'intervista strutturata composta da 22 domande in scala Likert (0 = mai, 4 = quasi sempre), che può essere autosomministrata al caregiver oppure utilizzata dagli operatori. Gli item indagano come la disabilità del paziente impatti sulla sofferenza psicologica, sul senso di colpa, sulle difficoltà finanziarie, sulla vergogna, su eventuali difficoltà sociali e familiari del caregiver. La rilevazione della condizione soggettiva del carico viene dunque intrecciata con quella relativa alla qualità di vita.

L'ultimo aspetto indicato, la valutazione dello stress di chi si prende cura, richiama l'analisi del cosiddetto "*caregiver burden*", ossia il peso o carico soggettivo e oggettivo dei familiari che prestano assistenza al proprio familiare malato. Il *burden* racchiude la complessità del carico emotivo e fisico esperito dal caregiver anche in relazione alla sua sfera sociale ed economica; spesso, il caregiver burden si manifesta come disagio psicofisico con importanti ripercussioni sulla vita quotidiana, a livello lavorativo e nella sfera più intima (Lillo *et al.* 2012). Ai fini di un'adeguata presa in carico sia del caregiver che della persona assistita, è dunque importante considerare che il carico percepito dal caregiver è influenzato non solo dagli aspetti oggettivi e materiali dell'assistenza, ma soprattutto dalla sensazione soggettiva di autoefficacia, ossia da quanto egli si sente in grado o meno di prestare cure.

5. Le esperienze realizzate nell'area metropolitana bolognese

A livello locale, i progetti dedicati ai caregiver che hanno preso corpo in questi ultimi anni nel territorio dell'Azienda USL di Bologna presentano una notevole eterogeneità e diversi livelli di maturazione, una variabilità dovuta principalmente alla singolarità di ciascun ambito territoriale, ognuno differente per conformazione geografica, bacino di riferimento e target di popolazione residente. Attualmente, all'Azienda USL di Bologna afferiscono sei ambiti distrettuali: il Distretto Città di Bologna, il Distretto Appennino Bolognese, il Distretto Savena Idice, il Distretto Pianura Est, il Distretto Pianura Ovest e il Distretto Reno, Lavino e Samoggia. In questo insieme, alla Direzione delle Attività Socio-Sanitarie (DASS) spetta il compito di coordinare, in stretta collaborazione con altri soggetti istituzionali come l'Ufficio di Supporto alla Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria Metropolitana (CTSSM) e il Terzo Settore, tutte le attività riguardanti l'integrazione sociosanitaria. In questo contesto, pianificare gli interventi a favore dei caregiver ha significato dotarsi di strategie collaborative di co-programmazione istituzionale, possibili anche grazie all'istituzione di una "cabina di regia" metropolitana con funzione di mappatura e monitoraggio dei progetti avviati nei singoli territori, sia dal punto di vista tecnico che economico. In ogni Distretto sono inoltre stati individuati dei professionisti Referenti Caregiver di area sanitaria e sociale per l'orientamento e la presa in carico dei cittadini-caregiver. Per rafforzare forme di progettazione collaborativa con le diverse realtà formali e informali presenti nei territori, sono stati presentati avvisi pubblici e manifestazioni di interesse rivolti ad associazioni ed Enti del Terzo Settore per realizzare interventi di supporto psicologico e socio-relazionale, sperimentazioni di modelli innovativi di domiciliarità con l'utilizzo della tecnologia, iniziative di "portierato", di sollievo, di orientamento ed eventi di promozione del benessere del caregiver.

Seguendo le linee di intervento definite dalle normative nazionali e regionali, le misure di sostegno rivolte ai caregiver che sono state realizzate nei diversi territori hanno previsto:

Interventi informativi, formativi e di orientamento. In ogni distretto sono stati attivati uno o più sportelli caregiver afferenti agli sportelli sociali, per offrire ascolto e orientamento rispetto ai servizi sociosanitari e ai percorsi assistenziali presenti. In alcuni casi sono stati invece creati dei "Punti Unici Caregiver" (PUC), punti di primo accesso rivolti ai cittadini-caregiver che fungono contemporaneamente da snodo organizzativo rispetto ai progetti caregiver realizzati, e di coordinamento delle segnalazioni ricevute⁷.

7. La mappa aggiornata degli Sportelli Caregiver presenti sul territorio dell'Azienda USL di Bologna, così come altre informazioni dedicate alla presa in carico del caregiver familiare, sono consultabili sul [portale regionale "CaregivER"](#)

Oltre alle formazioni specifiche rivolte ai professionisti promosse da soggetti istituzionali come AUSL e l'Ufficio di Supporto alla Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria Metropolitana (CTSSM), azioni di sensibilizzazione, di formazione, o gruppi di auto mutuo aiuto per caregiver sono stati realizzati anche da associazioni e cooperative: sono stati ad esempio potenziate iniziative come i Caffè Alzheimer, luogo di incontro per le persone con disturbi di memoria e/o deterioramento cognitivo e i loro caregiver (familiari o assistenti familiari), realizzati focus group sullo stato di benessere dei caregiver, azioni di accompagnamento e supporto all'accesso ai servizi, oppure sono stati offerti momenti formativi da parte degli sportelli di assistenti familiari, estendendo anche il progetto sovra territoriale "Badando" per la formazione qualificata di assistenti familiari/caregiver.

Interventi di sollievo e supporto pratico, sia di tipo domiciliare, che di tipo semi-residenziale e residenziale. In linea generale, in tutti gli ambiti distrettuali è stata ampliata l'offerta di interventi di sollievo temporaneo e gratuito dell'assistito in centro diurno o in struttura residenziale. Tale opportunità è stata pensata per poter offrire al caregiver la possibilità di ottenere un periodo per se stesso, per aiutarlo a ritrovare un equilibrio a fronte di un peggioramento del proprio familiare, oppure per garantire l'assistenza in situazioni di emergenza, ad esempio qualora il caregiver si trovi impossibilitato ad offrire le proprie cure (stati di ricovero/malattia/quarantena durante la pandemia di Covid-19).

Degni di nota risultano in particolare alcuni modelli innovativi di sostegno domiciliare, anche sviluppati con associazioni, per il supporto organizzativo di famiglie o singoli caregiver pensati per dare a questi ultimi sollievo dall'assistenza, maggior autonomia e tempo per sé. Sono state inoltre realizzate attività di promozione dell'attività fisica e del benessere del caregiver a domicilio, di accompagnamento al superamento di barriere architettoniche grazie a un esperto delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) e un educatore; o ancora, con l'applicazione di strumenti di domotica e telemedicina per forme di *integrated care*, con l'utilizzo di software dedicati allo scambio di informazioni con i servizi.

Interventi di supporto psicologico e relazionale. Come si è osservato precedentemente, le situazioni di complessità legate al ruolo del caregiver hanno rilevanti ricadute sul benessere psicofisico di persone che lo svolgono in maniera prevalente (isolamento e perdita di relazioni, sottrazione di tempo per se stessi, affaticamento fisico e psicologico), aspetti che si sono acuiti in seguito alla pandemia di Covid-19⁸ e per i quali si è ritenuto necessario intervenire con progetti di sostegno psicologico, declinati in diverse forme, come: gruppi psico-educativi, colloqui individuali e/o di gruppo, percorsi di accompagnamento/di orientamento con una figura specializzata. Le attività di supporto psicologico,

8. Sull'impatto della Pandemia si veda Fortuna et al. (2022).

spesso realizzate coinvolgendo associazioni del Terzo Settore, sono state svolte in sia in presenza che online, a seconda della tipologia di bisogno e alla situazione emergenziale.

Altri interventi a carattere sperimentale, promossi nei singoli ambiti territoriali a sostegno del caregiver familiare, anche per rispondere a esigenze contingenti legate all'emergenza epidemiologica Covid-19. Si tratta ad esempio di progetti dedicati all'attività motoria, al rilassamento e al benessere del caregiver (corsi di yoga, corsi di tango, di ginnastica, supporto telefonico).

Inoltre, a livello metropolitano hanno preso corpo due progetti innovativi dedicati a tipologie di caregiver spesso "invisibili": uno dedicato ai caregiver di persone con problemi di salute mentale, in gestione al Dipartimento di Salute Mentale – Dipendenze Patologiche dell'Azienda USL di Bologna, realizzato in collaborazione con le associazioni che aderiscono al Comitato Utenti Familiari ed Operatori (CUFO); l'altro rivolto alla presa in carico dei giovani caregiver, a cura della Città metropolitana e della Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria Metropolitana (CTSSM). I giovani caregiver sono bambini e ragazzi di età inferiore ai 18 anni impegnati regolarmente nel fornire cure o sostegno informali a familiari con disabilità, con una malattia cronica, o altre condizioni che necessitano di assistenza (Aldridge e Becker 1993; Joseph *et al.* 2020). Nel contesto italiano, si stima che il 6,6% dei giovani tra i 15 e i 24 anni presti cura a un proprio familiare con un livello di responsabilità che compete ad un adulto (AA VV. 2019). Al giorno d'oggi, il fenomeno dei giovani caregiver è difficilmente rilevabile perché rappresenta una realtà "sommersa" e ancora poco indagata, che manca di strumenti accurati per individuare quei giovani che prestano assistenza a casa. Per questo motivo, la CTSSM ha deciso di avviare un percorso per costruire, nei singoli territori, una presa in carico comunitaria dei giovani caregiver, coinvolgendo le scuole, i servizi sociali e le associazioni. L'obiettivo è quello di realizzare un percorso partecipativo per guidare i professionisti delle realtà scolastiche ed educative a sviluppare nuove modalità di lavoro e strumenti utili per individuare e sostenere i giovani, spesso giovanissimi, caregiver.

6. Conclusioni

L'attenzione che la Regione Emilia-Romagna ha attribuito negli ultimi anni al riconoscimento e alla valorizzazione della figura del caregiver familiare è un aspetto positivo, un segnale che riflette un nuovo approccio al lavoro di cura, inteso come un insieme di relazioni costruite collettivamente grazie alla presenza di più attori, siano essi pazienti, operatori sociali e sanitari, caregiver (familiari e non). Progettare un intervento di salute, in questa logica, presume l'assunzione di un "fare" inclusivo, sia in riferimento alla componente sanitaria che sociale. Tuttavia, l'attenzione che le politiche pubbliche rivolgono al ruolo di caregiver si accompagna alla consapevolezza che il lavoro da fare è ancora molto, su diversi fronti.

In primo luogo, un aspetto con cui bisogna fare i conti a livello operativo è rappresentato dalla frammentazione sistemica della rete sociosanitaria, che rende complessa e macchinosa la condivisione di percorsi omogenei, sia con professionisti interni ai servizi (medici di medicina generale, educatori, assistenti sociali, infermieri, operatori socio-sanitari) quanto con attori "esterni" alla rete stessa (cittadini, associazioni, gruppi di auto mutuo aiuto). I Punti Unici Caregiver possono assumere un ruolo strategico in tal senso, purché siano pensati come luoghi di coordinamento, di ascolto transdisciplinare del bisogno, che riuniscano quindi più competenze e siano prossimi alla popolazione, parti integranti o estensioni, sul territorio, delle Case di Comunità.

Un secondo elemento di cui tenere conto è relativo a quello che abbiamo definito come "il paradosso del Fondo Caregiver", ossia la tendenza presente, a livello normativo/istituzionale, del riconoscimento del caregiver in quanto beneficiario di servizi o aiuti economici che vengono però erogati in base allo stato di salute dell'assistito. Come abbiamo visto, è questo il caso della normativa nazionale, per la quale sono riconosciuti caregiver solo coloro che assistono un proprio caro al quale sia riconosciuta l'indennità di accompagnamento, o invalido ai sensi dell'articolo 3, comma 3 della legge 104/92: in questo modo, la possibilità di ricevere o meno forme di supporto si slega dal lavoro di cura prestato nei confronti di un proprio caro per essere attribuito alla condizione di non autosufficienza del familiare, rendendo sfumata la differenza tra i bisogni del caregiver e quelli del suo assistito. Questo aspetto richiama due considerazioni importanti in merito al riconoscimento sociale della figura di caregiver. La prima è che la creazione di criteri stringenti e la definizione di un "target" specifico di riferimento per i caregiver rende più difficile l'accesso a determinati supporti/aiuti per coloro che assistono una persona cara in una situazione di malattia temporanea ma altrettanto invalidante, oppure per chi presta quotidianamente cure a un proprio caro malato, ma non ancora certificato in condizione di "gravissima disabilità o non autosufficienza" - cioè in tutti quei casi in cui il caregiver può trovarsi a vivere momenti di affaticamento e stress molto forti. La seconda riguarda invece lo stretto legame che unisce le analisi dei bisogni alla tipologia di interventi erogati (o erogabili): laddove il riconoscimento dei bisogni terrà conto esclusivamente di aspetti fisiologici e clinici della persona

malata, senza includere un'accurata analisi delle dimensioni soggettive (legate quindi alle percezioni e alle rappresentazioni della malattia), etiche (aspetti valoriali, simbolici, morali) e contestuali (radicati in determinati momenti e contesti di vita) dei soggetti coinvolti nel percorso di cura, le risposte possibili resteranno ancorate alla sola visione biomedica della malattia. L'antropologo medico Arthur Kleinman (2008) definisce il caregiving una "componente fondamentale dell'esperienza morale", ossia come "una qualità esistenziale di ciò che significa essere umani": in questa direzione, rafforzare e sperimentare nuove modalità di valutazione dei bisogni, partecipative e co-costruite insieme a pazienti e caregiver, sarà un passaggio fondamentale per farsi carico dei vissuti soggettivi di malattia e promuovere forme di assistenza capaci di riconoscere il valore dell'esperienza umana.

Riferimenti bibliografici

Aldridge J. e Becker S. (1993), *Children Who Care: Inside the World of Young Carers*, Paperback.

Buch E.D. (2015), *Anthropology of Aging and Care*, in "Annual Review of Anthropology", n.44, pp. 277-293.

Canciani M. (2009), *Promuovere l'auto-mutuo aiuto per caregiver*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", n.2, pp. 7-21.

Chattat R., Cortesi V., Izzicupo F., Del Re M.L., Sgarbi C., Fabbo A., Bergonzini E. (2011), *The Italian version of the Zarit Burden interview: a validation study*, in "Int. Psychogeriatrics", vol. 23, n. 5, pp. 797-805. DOI: 10.1017/S1041610210002218.

Diodati F. (2022), *Il riconoscimento del caregiver nell'assistenza agli anziani: prospettive etnografiche sull'opposizione fra cure familiari e cure a pagamento*, in "Antropologia", vol. 9, n. 1, pp. 75-93.

Fortuna D., Berti E., Moro M.L., a cura di, (2022), *Impatto di Covid-19 sui pazienti cronici dell'Emilia-Romagna. Resoconto di due anni di pandemia*, Agenzia Sanitaria e Sociale Regionale, Regione Emilia-Romagna.

Gori C. (2002), *Il welfare nascosto. Il mercato privato dell'assistenza in Italia e in Europa*, Roma, Carrocci.

Istat (2019), *Report Conciliazione tra lavoro e famiglia – anno 2018*, Roma.

Istat (2022), *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari in Italia e nell'Unione Europea – Indagine Ehis 2019*, Roma.

Joseph S., Sempik J., Leu A., Becker S. (2020), *Young Carers Research, Practice and Policy: An Overview and Critical Perspective on Possible Future Directions*, in "Adolescent Research Review", Springer, vol. 5, n.1, pp. 77-89.

Kleinman A. (2008), *Catastrophe and caregiving: the failure of medicine as an art*, in "The Lancet", vol. 371, pp. 22-23.

Kleinman A. (2009), *Caregiving: the odyssey of becoming more human*, in "The Lancet", vol. 373, pp. 292-93.

Lillo P., Mioshi E., Hodges J.R. (2012), *Caregiver burden in amyotrophic lateral sclerosis is more dependent on patients' behavioral changes than physical disability: a comparative study*, in "BMC Neurology", Springer, vol. 12, n.1, p. 156.

AA.VV. (2019). *Enabling young carers to pursue their goals in life and reach their full potential. Converting research findings into policy actions*, ME-WE Project, European Union.

Minelli M. e Redini V. (2015), *Il "caso", la vita e le sue condizioni. Per una antropologia politica del welfare state in Italia*, in "Anuac", UNICA Press, vol. 4, n. 1, pp.145-169.

(2012), *Vulnerabilità e agentività nella sfera più intima. Una ricerca su operatori socio-sanitari, familiari e badanti nell'assistenza domiciliare alla persona disabile anziana*, in "AM - Rivista della Società italiana di antropologia medica", Fondazione Alessandro e Tullio Seppilli, vol. 14, n. 33-34, pp. 267-313.

Pesaresi F., a cura di, (2021), *Il manuale dei caregiver familiari. Aiutare chi aiuta*, Network Non Autosufficienza, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.

Purkis M.E. e Ceci C. (2015), *Problematizing care burden research*, in "Ageing and Society", Cambridge University Press, vol. 35, n. 7, pp. 1410-1428.

Redini V., Vianello F.A., Zaccagnini F. (2020), *Il lavoro che usura. Migrazioni femminili e salute occupazionale*, Milano, Franco Angeli.

Saraceno C. (1998), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Van Durme T., Macq J., Jeanmart C., Gobert M. (2012), *Tools for measuring the impact of informal caregiving of the elderly: A literature review*, in "International Journal of Nursing Studies", Elsevier, vol. 49, n. 4, pp. 490-504.

Zarit, S.H., Reever, K.E., Bach-Peterson J. (1980), *Relatives of the Impaired Elderly: Correlates of Feelings of Burden*, in "The Gerontologist", Oxford University Press, vol. 20, pp. 649-655.

In partnership con



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

Fondazione
CARIPLO



FONDAZIONE CRC



Fondazione
Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo



**FONDAZIONE
CARIPARMA**



Fondazione
Bracco

F O N D A Z I O N E
Unipolis



CISL
LOMBARDIA



imprese famiglie territorio
WELFARE INSIEME

In collaborazione con



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO**

DIPARTIMENTO DI SCIENZE
SOCIALI E POLITICHE

CORRIERE DELLA SERA

PERCORSI DI
**secondo
welfare.**



www.secondowelfare.it



info@secondowelfare.it



Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche
Università degli Studi di Milano
Via Conservatorio, 7
20122 • Milano

ISBN 9791280161222