

**Università degli Studi di Bologna**  
**Dipartimento di Sociologia**

**Dottorato di ricerca in**  
**SOCIOLOGIA**  
**XIX ciclo**  
Coordinatore Prof. Pierpaolo Donati

**Settore scientifico-disciplinare**  
**SPS/08 Sociologia dei processi culturali e comunicativi**

**Voucher famiglia e politiche sociali.**  
**Teoria sociologica e studi di caso**

**Tesi di dottorato del candidato:** Dott. Luca Martignani

**Il Coordinatore del dottorato**  
Chiar.mo Prof. Pierpaolo Donati

**Il Tutor**  
Chiar.mo Prof. Pierpaolo Donati

**Esame finale anno 2007**

# INDICE

## INTRODUZIONE

<b>IL DISEGNO, LA STORIA E LE MODALITÀ DI REALIZZAZIONE DELLA RICERCA</b>	Pag.	5
<b>1. Il disegno della ricerca</b>	Pag.	5
<b>2. La storia della ricerca</b>	Pag.	7
<b>3. Studi di caso. Una nota metodologica</b>	Pag.	8

## CAPITOLO I

### VERSO UNA SOCIOLOGIA DEL VOUCHER (I).

<b>COMPRENDERE IL FENOMENO NEL PROCESSO DI MORFOGENESI DEL WELFARE IN ITALIA E IN EUROPA</b>	Pag.	15
<b>1.1. Le dimensioni della trasformazione dello Stato sociale</b>	Pag.	15
<i>1.1.1. Il welfare mix</i>	Pag.	18
<i>1.1.2. Il workfare e il focus sulle politiche per l'attivazione</i>	Pag.	26
<i>1.1.3. La proposta relazionale del welfare societario</i>	Pag.	33
<b>1.2. Voucher, legislazione e sussidiarietà in Italia</b>	Pag.	39
<i>1.2.1. La Legge 328/2000 e la progettazione del sistema integrato</i>	Pag.	40
<i>1.2.2. Il Libro Bianco sul welfare</i>	Pag.	44
<b>1.3. Il principio di sussidiarietà e la dimensione locale del welfare</b>	Pag.	47
<i>1.3.1. Configurazioni sussidiarie e sistema dei voucher. Ipotesi di collocazione</i>	Pag.	47
<i>1.3.2. Il ruolo del voucher rispetto all'evoluzione del principio di sussidiarietà</i>	Pag.	52
<i>1.3.3. Il posto del voucher rispetto ai principi esposti dal paradigma relazionale</i>	Pag.	54
<b>1.4. Conclusioni. Voucher e morfogenesi del welfare</b>	Pag.	56

## CAPITOLO II

### VERSO UNA SOCIOLOGIA DEL VOUCHER (II).

#### PRESUPPOSTI FUNZIONALI E DIMENSIONI

<b>ANALITICHE</b>	Pag.	65
<b>2.1. La cultura del voucher. Origine e caratteri dello strumento</b>	Pag.	69
<i>2.1.1. Il dibattito sull'introduzione del voucher per la scelta scolastica negli USA</i>	Pag.	69
<i>2.1.2. Gli approcci allo studio del dispositivo</i>	Pag.	69
<b>2.2. La politica (economica e sociale) del voucher</b>	Pag.	76
<i>2.2.1. Quali specificità? Vantaggi e svantaggi del dispositivo</i>	Pag.	77
<i>2.2.2. Una forma di paternalismo? Voucher e libertà radicata</i>	Pag.	84
<b>2.3. L'economia del voucher</b>	Pag.	91
<i>2.3.1. Come "si comporta" il voucher? Il meccanismo di fornitura</i>	Pag.	93
<i>2.3.2. I quasi-mercati come forma di ibridazione delle istituzioni</i>	Pag.	97
<b>2.4. Conclusioni. La sociologia del voucher</b>	Pag.	101

## CAPITOLO III

### VERSO UNA SOCIOLOGIA DEL VOUCHER (III).

#### I CAMPI DI APPLICAZIONE DELLO STRUMENTO

<b>NELLE POLITICHE SOCIALI</b>	Pag.	117
<b>3.1. Assistenza, voucher e solidarietà familiare</b>	Pag.	120
<i>3.1.1. Il Food Stamp Program</i>	Pag.	123
<i>3.1.2. Il modello dell'Housing Voucher</i>	Pag.	127
<i>3.1.3. Il voucher per l'assistenza domiciliare integrata</i>	Pag.	134
<b>3.2. Istruzione</b>	Pag.	139
<i>3.2.1. Friedman agli americani: libertà, competizione e qualità</i>	Pag.	144
<i>3.2.2. Importare il modello? I quesiti fondamentali</i>	Pag.	147
<i>3.2.3. Il voucher per la scelta scolastica in Italia: i buoni scuola</i>	Pag.	150
<b>3.3. Attivazione, inserimento professionale, conciliazione</b>	Pag.	151
<i>3.3.1. Le logiche di gestione dei voucher del FSE. Una forma di nominalismo?</i>	Pag.	154
<i>3.3.2. Voucher per la formazione e voucher di servizio</i>	Pag.	161

3.3.3. <i>Che tipo di conciliazione?</i>	Pag.	162
<b>4. Conclusioni. L'importanza del contesto</b>	Pag.	163
<b>CAPITOLO IV</b>		
<b>STUDI DI CASO: MATRICI ANALITICHE E</b>		
<b>SPIEGAZIONE DI CONFIGURAZIONI EMPIRICHE</b>		
	Pag.	173
<b>4.1. Matrici analitiche dell'agency nelle politiche sociali</b>	Pag.	173
<b>4.2. Configurazioni empiriche, studi di caso e presupposti euristici</b>	Pag.	181
<i>4.2.1. Voucher socio-sanitari a confronto</i>	Pag.	181
<i>4.2.1.1. Una presentazione del modello lombardo</i>	Pag.	182
<i>4.2.1.2. Il Progetto Anziani. Storia ed evoluzione di un progetto di società civile</i>	Pag.	187
<i>4.2.2. Voucher e Fondo Sociale Europeo. Attivazione, formazione, conciliazione</i>	Pag.	200
<i>4.2.2.1. Il modello trentino a prevalenza social-democratica. I buoni di servizio</i>	Pag.	208
<i>4.2.2.2. E se una femmina si chiamerà Futura</i>	Pag.	223
<b>4.3. Conclusioni. Requisiti dei sistemi e matrici prevalenti</b>	Pag.	240
<b>CONCLUSIONI</b>		
<b>OLTRE LA SPIEGAZIONE.</b>		
<b>UN TENTATIVO DI ANALISI RELAZIONALE DI ALCUNI</b>		
<b>STUDI DI CASO</b>		
	Pag.	251
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	Pag.	291
<b>SITOGRAFIA</b>	Pag.	307
<b>APPENDICE I</b>	Pag.	309
<b>APPENDICE II</b>	Pag.	313



# INTRODUZIONE

## IL DISEGNO, LA STORIA E LE MODALITÀ DI REALIZZAZIONE DELLA RICERCA

### 1. Il disegno della ricerca

L'ipotesi di fondo di questa ricerca muove da una domanda fondamentale. Perché il *voucher*? Nella versione originaria, ideata da Milton Friedman per favorire l'accesso all'istruzione privata a studenti meritevoli, lo strumento nasce per aumentare la qualità dei servizi scolastici. Tradotto in altri contesti di welfare e utilizzato in campi di applicazione differenti in politica sociale anche la *mission* di fondo cambia. Se viene adottato per incoraggiare l'assistenza domiciliare per gli anziani non autosufficienti, per esempio, lo scopo situato del *voucher* diventa quello di evitare l'istituzionalizzazione del membro debole. Se invece rientra nella più ampia strategia di promozione delle Pari Opportunità adottata dall'Unione Europea, lo scopo dello strumento diventa il rafforzamento della posizione professionale femminile. In questa logica, dove va a finire la qualità dei servizi? E che fine fa la progettualità familiare, centrale nell'impostazione originaria?

Nel primo capitolo si affronta il tema dell'evoluzione e della trasformazione del welfare italiano, anche alla luce delle recenti modifiche intervenute nel quadro legislativo e dell'introduzione del principio di sussidiarietà. Questa riflessione serve per contestualizzare il *voucher* come strumento innovativo per l'accesso a servizi alla persona, che rappresenta un *ibrido* fra i trasferimenti monetari (*in cash*) e le prestazioni di servizio (*in kind*).

Nel secondo capitolo ci si concentra proprio sulle peculiarità del *voucher* come mezzo per definire interventi in politica sociale. Si espongono i vantaggi e gli svantaggi dello strumento in generale, senza tralasciare il tema della sua

introduzione come dispositivo di riforma del sistema scolastico statunitense, e si ricostruisce il dibattito fra i differenti approcci che ne salutano l'avviamento. La peculiarità di questo capitolo sta nell'analisi dei caratteri dello strumento realizzata attraverso lo schema AGIL. In questa direzione, vengono approfondite la dimensione culturale del *voucher* – che consiste nella definizione di un equilibrio inedito fra libertà di scelta e controllo delle istanze espresse da domanda e offerta – e quella politica, che già alcuni studiosi identificano come una forma di paternalismo. Inoltre, si esplora la dimensione normativa del *voucher* – che consiste nella creazione di un modello complesso di mercato regolato dei servizi – e quella economica, che ravvisa nello strumento una forma di denaro soggetta all'introduzione di una forma specifica di *contingenza*.

Nel terzo capitolo vengono considerati i differenti campi di applicazione dello strumento, con particolare riferimento alle politiche pubbliche italiane. Il *voucher* assume connotati differenti, logiche promozionali peculiari e riscopre vantaggi e svantaggi inattesi rispetto a due variabili fondamentali. La prima riguarda il settore specifico di intervento all'interno del quale lo strumento viene adottato. La seconda concerne invece la cultura di welfare che contestualizza i diversi progetti. Sotto questa luce, il *voucher* significa cose diverse se introdotto in ordinamenti di welfare prettamente influenzati da una logica *lib*, che assegna una valenza prioritaria alla libertà individuale, oppure da una prevalenza dell'assetto *lab*, fondato sulla prevalenza del controllo politico-amministrativo sui comportamenti dei singoli. Non mancano esempi di *voucher* implementati secondo una logica *societaria*, che contribuiscono a sostenere le relazioni sociali e familiari come soggettività specifiche e di senso proprio. Mi riferisco ad alcuni provvedimenti per la cura degli anziani avviati su base locale, finanziati e gestiti da Fondazioni bancarie in concorso con le famiglie degli assistiti. Tuttavia, è bene tenere a mente che il *voucher* nasce e si sviluppa come strumento che è intrinsecamente *lib/lab*, nel senso che presenta come carattere peculiare, proprio la sua costituzione mista fra libertà di scelta assoluta (garantita dai trasferimenti *in cash*) e vincolo di destinazione (connesso alle prestazioni *in kind*). In altre parole, rispetto alla logica degli assegni monetari e a quella dei servizi alla persona, il *voucher* rappresenta una vera e propria *terza via*.

Nel quarto capitolo si esplora la dimensione propriamente empirica della ricerca. Vengono presentati gli studi di caso condotti, corredati da informazioni qualitative e dati quantitativi riferiti alle dimensioni e alla distribuzione dei singoli progetti presi in analisi. In seguito, ogni modello viene ricondotto alla propria specifica matrice analitica, cioè alla componente prioritaria che ne influenza l'*agency* in politica sociale. Questa scelta euristica riveste un'importanza particolare, soprattutto in conformità con il tentativo di dimostrare che non basta adottare un *voucher* per realizzare un mercato dei servizi sociali (anche su base locale) né è corretto identificare nel *voucher* in generale una prevalenza sistematica di matrici di tipo mercantile, senza considerare i contesti di analisi.

Infine, nelle conclusioni vengono esposti i principali risultati della ricerca. Gli studi condotti sono stati ripresi e problematizzato secondo lo schema dell'analisi relazionale recentemente proposto da Donati (2006). Questo nell'intento di fornire un modello di indagine fondato sul tentativo di sviluppare una sociologia del *voucher* in grado non solo di descrivere e spiegare i singoli casi, ma anche di definire problemi e linee guida utili per alimentare il dibattito sullo strumento e per evidenziarne potenzialità, limiti e alternative di sviluppo nell'ottica del sostegno sussidiario alla relazione familiare.

## **2. La storia della ricerca**

L'interesse per il sistema dei *voucher* nasce da uno studio a cui ho inizialmente partecipato in qualità di collaboratore dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, e che consisteva nella ricerca di buone pratiche in politica familiare.

L'interesse personale e la strategia di coordinamento della ricerca mi hanno portato a studiare e ad analizzare le prassi di conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare. Tra le differenti strategie di conciliazione implementate dal welfare istituzionale e locale, ho incontrato anche quella che si avvale del *voucher* come strumento per l'accesso a servizi familiari.

Allo studio di due delle configurazioni del *voucher* FSE 2000/2006 ancora operative sul territorio nazionale (il progetto *Futura* della Regione Friuli Venezia Giulia, da ora in poi FVG, e i *buoni di servizio* della Provincia Autonoma di

Trento) si è in seguito affiancato un tentativo di rappresentazione del *voucher* in quanto tale come strumento per la contrattualizzazione delle politiche sociali.

In altre parole, dopo avere studiato le politiche di conciliazione, dopo essermi interessato ai *voucher* di conciliazione, ho tentato di approfondire la filosofia e la logica di attuazione di questo strumento in chiave sociologica.

Dopo essermi reso conto dell'importanza del contesto sociale e culturale per l'adozione di misure diverse in politica sociale (un esempio su tutti è quello del confronto fra il *voucher* statunitense per la scelta scolastica e il *buono scuola* nostrano) ho cercato di comprendere quali fossero, nel nostro welfare italiano ed europeo, i bisogni sociali prevalenti a cui anche il *voucher* tenta di fornire una risposta. Da qui l'interesse rinnovato per la conciliazione dei tempi, l'attivazione professionale e la promozione delle Pari Opportunità (che si affermano continuamente in sede comunitaria come obiettivi prioritari della UE) e per l'assistenza domiciliare integrata per gli anziani, che costituisce un crocevia fra problematiche sociologiche, demografiche, politiche, economiche etiche e culturali enormi.

Gli indicatori che giustificano quanto asserito sono imputabili all'invecchiamento progressivo e costante della popolazione, alla crisi fiscale del welfare, alla difficoltà nell'incontrare le aspettative crescenti (Colozzi 2006) della domanda, alla necessità di accreditare nuovi soggetti di offerta, alle difficoltà incontrate dal welfare istituzionale nel riconoscere alle OPS coinvolte nel modello di fornitura dei servizi uno statuto culturale autonomo.

### **3. Studi di caso. Una nota metodologica**

Per motivi biografici legati alla ricerca e per ragioni di tempo, gli studi di caso materialmente realizzati ed inseriti nel testo di questo contributo sono tre, anche se i dispositivi che ho tentato di indagare – almeno nella loro configurazione generale – sono quattro.

Il primo riguarda il *Progetto Anziani* attualmente attivo presso il Comune di Rimini grazie allo sforzo della Fondazione Cassa di Risparmio, ma precedentemente attivato dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, in

seguito all'idea del suo ideatore Enrico Petazzoni. Il confronto con il modello lombardo, il cui caso non è stato da me direttamente studiato, (nonostante il contatto stabilito telefonicamente con gli operatori del progetto) si basa su caratteristiche intrinseche alla configurazione del dispositivo ed è corroborato da dati ed informazioni disponibili anche su Internet.

Il secondo e il terzo sono studi di caso inerenti i *voucher* di conciliazione attivi in FVG e nella Provincia Autonoma di Trento. Si tratta di modelli tra loro molto simili, che condividono la medesima origine (FSE 2000/2006), la stessa ispirazione (potenziare e capacitare gli individui nel lavoro professionale in un quadro di Pari Opportunità) ma che differiscono fra loro sia nel modello di *governance* localmente adottato, sia negli scopi situati, nei servizi offerti e nell'immagine dei destinatari.

Per realizzare gli studi di caso è stata utilizzata una metodologia integrata che ha richiesto l'utilizzo di informazioni qualitative e dati numerici. Ne deriva tuttavia una tesi prettamente *qualitativa*, che non per questo rinuncia ad analizzare i dati capaci di rendicontare le dimensioni dei fenomeni indagati, ma che preferisce concentrarsi sui casi, comprenderne la cultura di fondo, la logica sussidiaria e di welfare, i mezzi e le risorse simboliche utilizzate e implementate, le norme di regolazione, gli scopi situati, le opinioni dei alcuni beneficiari.

Per realizzare questa tesi, è stato fondamentale l'approccio metodologico che richiama lo schema AGIL re-interpretato in base alla logica della sociologia relazionale. (Donati 1993; 1998; 2003; 2006). Non ho inteso quindi adottare criteri generalizzabili dal punto di vista statistico, ma ho preferito basarmi sulle suggestioni che alcuni stili di *governance* adottati dalle politiche sociali attraverso lo strumento *voucher* potevano suggerire rispetto alla promozione della relazione familiare e all'emergenza di servizi di qualità.

Si noterà che, nel corpus di questo elaborato, lo spazio maggiore è dedicato ai modelli di *voucher* di conciliazione. Questo è vero, per tre motivi differenti.

(1) *il primo motivo è di tipo auto-biografico*. Nell'attività di ricerca per l'università e per l'Osservatorio Nazionale sulla famiglia, mi sono occupato di politiche di conciliazione prima ancora di occuparmi di *voucher*. Da uno studio condotto sulle Buone Prassi (BP) nel settore pubblico ho incontrato diverse strategie di conciliazione, fra cui quelle del FSE spostate sull'asse lavoristico e sul

welfare attivo. Sono partito da quelle per vedere tre cose (i) Come nasce il *voucher* e come si sviluppa in politica sociale; (ii) Per quali esigenze fondamentali viene adottato dai singoli ordinamenti di welfare; (iii) Come si trasforma se implementato in contesti di welfare differenti e in campi di applicazione diversi da quello originario.

(2) *Il secondo motivo è di ordine operativo e concettuale.* La letteratura contemporanea italiana e straniera sul welfare approfondisce sempre di più i concetti di attivazione, inserimento e formazione professionale, cultura delle Pari Opportunità ed evoluzione del concetto di cittadinanza. Quindi, sembrava estremamente interessante vedere come il *voucher* intenda incoraggiare e promuovere questa logica di sviluppo degli ordinamenti del benessere nelle società avanzate.

(3) *Il terzo è un motivo contingente.* Il *voucher* di conciliazione rientra nella programmazione del FSE 2000/2006. La fine del loro periodo di sperimentazione coincideva in larga parte con i termini di consegna di questo studio, il che mi avrebbe permesso di monitorare in tempo reale l'andamento delle singole esperienze, le opinioni a caldo degli operatori e dei responsabili, le tensioni evolutive dei progetti.

Per quanto riguarda l'indagine sul *Progetto Anziani*, è stato intervistato per due volte (nel mese di maggio e nel mese di settembre 2006) il responsabile esecutivo presso la Cassa di Risparmio di Rimini, inoltre è stata contattata la referente del progetto presso la ASL locale. Nel corso di questi incontri è stato possibile ottenere informazioni sul numero effettivo dei destinatari fino ad ora coinvolti, ma non di stabilire con loro un contatto diretto. Le ragioni del rifiuto sono facilmente riconducibili alla *privacy* per situazioni di salute delicate, talvolta terminali, che non avrebbero permesso ai beneficiari concreti e ai loro familiari di venire coinvolti in un'indagine sui propri congiunti. Su questo aspetto il veto imposto dalla Fondazione è stato deciso e inamovibile. Il ruolo dei familiari nella definizione del piano di servizi e nella progettazione degli interventi è stato chiarito dall'analisi della documentazione fornitami in sede di intervista con i responsabili del progetto.

Per quanto riguarda il Progetto *Futura* della Regione FVG lo studio di caso è di più ampio respiro. Questo per una serie di motivazioni. In primo luogo, come

ho già ricordato, si tratta di un progetto di conciliazione fra tempi di vita e di lavoro professionale. La *mission* dell'intervento è quindi compatibile con il percorso di studi che nel corso della mia iscrizione al dottorato di ricerca in sociologia avevo intrapreso prima di occuparmi di *voucher* in senso stretto. I contatti stabiliti con i responsabili del progetto hanno avuto il tempo necessario per consolidarsi e per ripetersi nel tempo, traducendosi in più situazioni di intervista differenti e in un costante aggiornamento dei dati statistici inerenti l'universo dei destinatari dei servizi. Sono stati intervistati i responsabili politico-amministrativi del progetto, i responsabili esecutivi (in ben quattro occasioni differenti nell'arco di due anni) presso l'Organismo Intermediario (ente gestore del progetto, da ora in poi OI), le responsabili di zona coinvolte nella gestione dei servizi territoriali e nel contatto con l'utenza. Infine sono stati realizzati alcune interviste (complessivamente 42) con le destinatarie del progetto che hanno dato il proprio consenso a partecipare alla ricerca.

Anche per il terzo studio di caso, quello sui *buoni di servizio* (BDS) della Provincia Autonoma di Trento, valgono le considerazioni che ho avanzato a proposito del precedente progetto. Il contatto con lo Sportello Informativo Territoriale (SOFT) ha avuto luogo per la prima volta nel maggio del 2005, periodo in cui ho avviato la prima intervista con la responsabile esecutiva del progetto. In seguito ha avuto luogo il rapporto con alcuni enti erogatori, che hanno spiegato la loro opinione sul rapporto fra i servizi offerti e il dispositivo di accesso dei buoni di servizio. In particolare, con uno degli enti erogatori – il centro *Free Way*, che fornisce servizi educativi per l'infanzia grazie all'impiego di *tagesmütter* – si è potuto stabilire un canale informativo privilegiato. Ciò mi ha permesso di realizzare alcuni colloqui in profondità con i destinatari dei titoli di accesso, in particolare con le madri dei bambini presso la sede del centro. I colloqui hanno avuto luogo presso la sede stessa del centro, nel momento in cui le madri andavano a prelevare i figli dopo il lavoro, oppure quando li portavano prima di cominciare il proprio turno. Questo tipo di approccio, conforme con la tecnica del colloquio finalizzato in situazione, ha comportato l'accesso a informazioni tutto sommato sintetiche (le madri avevano normalmente non più di 45 minuti da dedicare alla situazione di intervista). D'altra parte, ho potuto constatare la logica di azione di un servizio innovativo e flessibile, oltre a

partecipare in qualità di osservatore all'accesso alla prestazione tramite *voucher* da parte dei destinatari, alle loro perplessità, alle osservazioni fondamentali avanzate dagli operatori dei servizi rispetto al proprio coinvolgimento in un nuovo modello di erogazione delle proprie prestazioni. Non potendo per ragioni di tempo e di denaro raggiungere tutti gli erogatori coinvolti nel progetto, mi sono concentrato sul servizio dai connotati più *family friendly* (in particolare per quanto riguarda gli orari di esercizio e la qualificazione delle operatrici) che è anche – per stessa ammissione della responsabile esecutiva del progetto – il servizio *pioniere* del modello dei BDS, o per lo meno uno fra i primi che ha accettato di aderire al patto di accreditamento.

In merito all'aspetto del contatto con i destinatari dei servizi vorrei spendere qualche altra considerazione metodologica. Come già ricordato, il contatto diretto con le utenti è stato possibile soltanto per i modelli attuativi locali del *voucher* di conciliazione, che ho cominciato a studiare per primi. Quindi, nel corso della realizzazione dell'indagine, è stato possibile maturare un rapporto di fiducia con i responsabili dei progetti, che mi hanno accordato – anche in qualità di collaboratore con l'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia – l'opportunità di prendere qualche contatto con le destinatarie dei *voucher*.

Rispetto ai singoli progetti, tuttavia, questo è avvenuto attraverso modalità differenti e non senza difficoltà imposte dalla disciplina dei singoli progetti, per ragioni legate alla *privacy* dei destinatari degli interventi, o per ragioni contingenti, legati ai tempi di realizzazione e alle risorse disponibili.

Per quanto riguarda i *buoni di servizio* (BDS) della Provincia Autonoma di Trento, il contatto con le destinatarie ha avuto luogo in seguito all'indagine sulla *governance* del progetto, in particolare rispetto ai soggetti che compongono il bacino degli erogatori. Molti sono servizi ricreativi, non strettamente a base familiare. Alcuni di essi, invece si avvalgono di operatrici e operatori che qualificano la propria azione in termini familiari, e sono realizzati secondo un codice di cura personalizzato e flessibile. In particolare, il progetto *Free Way*, che è un servizio di assistenza all'infanzia gestito da una fondazione, che si avvale di una cooperativa di *tagesmutter* e pratica orari flessibili fa parte di questa seconda tipologia. Da qui l'interesse a studiarlo come referente del progetto dei BDS. In seguito al contatto stabilito con le operatrici, ho avuto modo di visitare almeno

quattro volte il centro fra aprile e dicembre del 2006, periodo nel quale ho potuto anche intervistare tutte le madri che beneficiavano del servizio tramite il buono. Tuttavia, si tratta delle destinatarie di una sola realtà di servizio, interpellate in un frangente temporale circoscritto. Quindi, per ragioni di natura contingente, legate alla difficoltà di raggiungere sul territorio le altre realtà di servizio mi sono limitato ad approfondire quella dai connotati qualitativamente più interessanti ed innovativi. Recentemente dallo Sportello Informativo Territoriale (SOFT), che è l'autorità di gestione del progetto, è emerso lo spiraglio di una disponibilità ad avviare una nuova indagine sull'utenza, stavolta con un campione selezionato secondo criteri probabilistici. Ciò è dovuto in parte al fatto che il progetto dei BDS non prevede una fase di valutazione, nemmeno di tipo *customer satisfaction*, e una forma di monitoraggio come questa potrebbe essere utile a tutti. Ciononostante, il veto è imposto fino alla fine della sperimentazione del progetto, che è momentaneamente fissata al 31/12/2007.

Per quanto riguarda *Futura*, le intervistate sono state raggiunte grazie al contributo dell'autorità di gestione, o *Organismo Intermediario* (da ora in poi OI), che dopo alcune insistenze ed in seguito ad essere entrato più volte in contatto con me nella persona delle sue responsabili esecutive, ha accettato di fornirmi i recapiti di alcune destinatarie del progetto. Mi sembra importante sottolineare che questo è avvenuto anche grazie al mio rapporto di collaborazione con l'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, la cui funzione di garante istituzionale ha notevolmente alleggerito la prassi di accesso alle informazioni. L'OI non ha garantito l'utilizzo di procedure di campionamento casuale, ma mi ha invitato a richiedere alcune caratteristiche di fondo collegate al profilo delle destinatarie. L'esame dei dati relativi all'universo delle fruitrici del provvedimento, mi ha permesso di concentrarmi su alcune tipologie specifiche di esigenza: l'accesso a servizi di cura per figli piccoli concessi alle madri inserite nel lavoro con contratto a tempo pieno. Ho richiesto che le destinatarie da intervistare fossero residenti lungo l'intero territorio regionale, per evitare di concentrarmi soltanto su zone caratterizzate da una più o meno elevata concentrazione di servizi territoriali. Infine, ho preferito intervistare donne sposate e con figli, evitando nuclei monoparentali o altre situazioni analoghe, poiché ciò che orientava l'interesse

dello studio di caso era il potenziale generativo del voucher in termini di equilibrio e connessione ai servizi per donne con lavoro e famiglia a carico.

In altre parole, entrambi i campioni di analisi fondati sulle risposte delle utenti non sono rappresentativi rispetto all'universo delle beneficiarie effettive dei *voucher* di conciliazione.

Si tratta tuttavia di informazioni utili per un approfondimento qualitativo dell'indagine, che si sviluppa secondo l'approccio metodologico del *case study*, e che quindi meno di altre modalità di ricerca, adotta l'utilizzo di campioni rappresentativi selezionati in modo casuale (semplice o stratificato).

Ciò che era importante, negli intenti dimostrativi dell'analisi, era evidenziare dei punti chiave emergenti nelle opinioni delle destinatarie, che pur generalmente soddisfatte dall'aver tamponato un'urgenza o uno stato di insoddisfazione tramite i *voucher* di servizio, non hanno comunque mancato di sottolineare elementi di rigidità, paradossi ed effetti perversi nei singoli dispositivi.

Il criterio con il quale sono state analizzate le risposte delle destinatarie campionate in senso non probabilistico, risiede quindi nella loro prossimità all'oggetto di indagine (cioè il *voucher*, nello specifico quello di conciliazione), mentre sono state accantonate – almeno in questa sede – prospettive di indagine rivolte a misurare la soddisfazione generale delle utenti rispetto ai servizi, o a monitorare l'impatto complessivo dei dispositivi sull'universo delle destinatarie che ne hanno beneficiato.

In particolare si è scelto di approfondire la connessione fra servizi concessi nell'ambito del dispositivo e i singoli dispositivi di *voucher*. Questo nell'intento di verificare l'ipotesi che anche i meccanismi di accesso a servizi flessibili, innovativi dal punto di vista delle strategie di implementazione, delle risorse disponibili e degli orari di apertura non garantiscano di per sé l'esistenza di un modello di *voucher* qualitativamente orientato in chiave *family friendly*. In altre parole, un conto sono i servizi ottenuti, e un conto sono i sistemi che ci connettono a tali servizi, che possono presentare elementi di rigidità tali da vanificare la propria mission, affievolire l'apporto dato dai servizi fruiti e suggerire la necessità di nuovi indicatori per orientare la valutazione delle politiche sociali e familiari contemporanee.

## **CAPITOLO I**

### **VERSO UNA SOCIOLOGIA DEL VOUCHER (I). COMPRENDERE IL FENOMENO NEL PROCESSO DI MORFOGENESI DEL WELFARE IN ITALIA E IN EUROPA**

#### **1.1. Le dimensioni della trasformazione dello Stato sociale**

I sistemi di welfare contemporanei, compreso quello italiano sono attualmente attraversati da una profonda trasformazione, un processo che interessa anche lo spettro delle politiche sociali. Prefigurata fin dalla metà degli anni Settanta, e proseguita lungo il corso dei decenni successivi, la riforma dello Stato sociale è certamente un fenomeno tra i più controversi ad avere interessato economisti, politologi, sociologi, giuristi e analisti delle politiche pubbliche.

Come si può qualificare il mutamento? Crisi di sostenibilità dei costi, tramonto del neo-corporativismo, fallimento della regolazione keynesiana, inclusione di nuovi bisogni sociali, risposta all'emergenza di gruppi di pressione o di nuove sfere o agenzie organizzative, coordinamento fra Stato, mercato e organizzazioni di privato sociale (OPS)? Ognuna di queste interpretazioni coglie un segmento di realtà, ma nessuna la esaurisce, limitandosi a fornire una spiegazione nel migliore dei casi parziale, quando non ideologica.

Il primo problema sta dunque nel qualificare la trasformazione e nell'analizzarne le dimensioni, comprenderne la portata e il mutamento di rotta in termini scientifici e filosofici, oltre a evidenziarne in prima approssimazione i limiti strutturali e culturali.

Il secondo sta nel proporre una versione del cambiamento capace di comprendere non solo un lato della realtà, ma di offrire una panoramica

multidimensionale dell'orizzonte verso il quale gli assetti di welfare sembrano essere ormai palesemente orientati<sup>1</sup>.

Come scrive Pierpaolo Donati (1999), la crisi del modello interventista, caratterizzato da un livello elevato di spesa pubblica (*deficit spending*) impiegato per affrontare i livelli crescenti di bisogno nei settori della previdenza e dell'assistenza sociale e assicurare una copertura pressoché totale dei rischi individuali, deve essere spiegata in un'ottica multidimensionale, rispetto ai limiti intrinseci allo Stato sociale e agli effetti perversi che questi limiti tendono a generare.

I *limiti strutturali* incrociati dai sistemi di welfare contemporanei sono riconducibili sostanzialmente (1) alla crisi fiscale, generata da una forte pressione tributaria rivolta a mantenere elevato il livello della spesa pubblica e aggravata dalla difficoltà a tassare capitali e profitti in epoca globale (a questo proposito Ulrich Beck parlerà di *contribuenti virtuali*) (Beck 1999, 13); (2) alla crisi di sostenibilità dei costi connessa con l'erosione delle solidarietà fra le generazioni.

Gli *effetti perversi* riguardano invece i cosiddetti *paradossi redistributivi*, che sono fenomeni riconducibili allo squilibrio di risorse che il modello interventista di welfare produce nel fornire interventi che, seppure rivolti ad alleviare la povertà favoriscono le classi medie rispetto agli strati più bisognosi della popolazione (Donati 1999, 36). Un'altra categoria di effetti perversi richiama il concetto ormai diffuso di *trappole della povertà*, che riguardano soprattutto gli individui collocati sotto una certa fascia di reddito. Si tratta di meccanismi di disincentivazione dell'impegno personale alla fuoriuscita da una condizione di indigenza, per continuare a beneficiare di una delle forme di sussidio previste dal welfare assistenziale. Questi fenomeni producono quella che alcuni studiosi anglosassoni hanno definito con il termine di *cultura della dipendenza* (*culture of dependency*) e che ha suggerito la direzione intrapresa da alcuni progetti di riforma dello Stato sociale nell'ottica del *workfare*, cioè dell'accentuazione dei

---

<sup>1</sup> Nel presente studio ho individuato nel processo di morfogenesi sociale (o per meglio dire nell'approccio che definisce l'evoluzione sociale come un ciclo di morfostasi/morfogenesi strutturale, culturale e dell'agire) proposto da Margaret S. Archer (1995) un paradigma utile per sostenere la trattazione. Concentrerò comunque l'analisi sull'indagine di sistemi di produzione di politiche di welfare per la famiglia piuttosto particolari e sofisticati: quelli che si avvalgono del *voucher* come strumento per l'acquisto di servizi e per la creazione di mercati sociali dei servizi alla persona e alla famiglia.

connotati lavoristici del welfare. A complicare questo quadro emergono nuovi ostacoli, generati dalla concreta situazione sociale che accomuna i diversi orientamenti internazionali. La crescita demografica, il crollo dei tassi di natalità, l'invecchiamento della popolazione e l'aumento della speranza di vita ad esso collegato, propongono nuovi scottanti interrogativi all'interlocutore statale, che è chiamato ad elaborare uno schema di risposte capace di coinvolgere e di implementare l'intero quadro delle politiche sociali. A questo proposito, Donati afferma che lo Stato sociale, continuando a operare attraverso la logica dell'inclusione sociale dei bisogni individuali, provochi talvolta "una generale erosione della famiglia" (Donati 1999, 36). Un piano coerente di revisione del welfare state dovrebbe dunque passare per un nuovo stile di coinvolgimento dei cosiddetti corpi intermedi, soprattutto della famiglia, in quanto soggetto sociale ed interlocutore attivo dei progetti finalizzati all'aumento del benessere della collettività.

Questa analisi sui fattori di squilibrio osservati dal welfare state non deve però trarre in inganno e indurre a fornire conclusioni affrettate. I mutamenti che interessano lo Stato sociale non sono infatti soltanto riconducibili alla sua innegabile crisi, dovuta alla crescente insostenibilità dei costi, alla scarsa rappresentatività politica, all'emergere di richieste inedite provenienti da particolari categorie sociali, o allo sprigionarsi di nuovi paradossi redistributivi.

Un welfare che cambia è anche un modello di Stato sociale che si inquadra in un contesto internazionale in rapido mutamento, che inaugura nuovi stili organizzativi, che elabora strategie innovative per la realizzazione degli interventi in politica sociale, e che stringe nuovi accordi di *partnership* per la produzione di un benessere che rinegozia a sua volta i propri connotati teorico-pratici<sup>2</sup>.

*È in questo contesto che, in prima approssimazione, è possibile inquadrare il sistema dei voucher.*

Questo strumento, che consiste in un titolo di accesso a beni di consumo e a servizi alla persona, è stato importato in Europa dagli USA, dove nasce a metà degli anni Sessanta nell'ambito della riforma del sistema scolastico.

Sarà uno degli obiettivi di questa tesi segnalare come l'importazione del modello non sia un processo automatico, sia per quanto concerne i campi di

---

<sup>2</sup> Lo si vedrà meglio in seguito, introducendo il concetto di *welfare societario plurale*.

applicazione all'interno del quale il *voucher* viene tradotto (e in certi contesti addirittura snaturato), sia per quello che riguarda i contesti sociali in cui lo strumento viene applicato e implementato secondo la cultura politica vigente.

Con riferimento alla realtà italiana, la trasformazione del welfare può essere interpretata in modi tra loro assai differenti, a seconda che si adotti (1) un paradigma riformista di matrice *lib/lab*, basato su una forte regolazione pubblica (logica di controllo, aspetto *lab*) e rivolto a perfezionare l'inclusione sociale attraverso la promozione delle libertà individuali e delle Pari Opportunità (logica delle libertà individuali, aspetto *lib*); oppure (2) un paradigma *societario*, orientato alla rivalutazione di circuiti alternativi produttori di benessere e differenziati rispetto al binomio Stato/mercato.

Le configurazioni principali che emergono in seguito all'adozione del primo paradigma corrispondono ai progetti che ridefiniscono la sinergia Stato/mercato, come il *welfare mix*, o che propongono un equilibrio inedito, fondato sul perfezionamento della prospettiva lavoristica, come avviene nel caso del *workfare*.

### *1.1.1. Il welfare mix*

Nel processo di elaborazione di questo concetto, la trasformazione del welfare state viene sempre più spesso identificata nel passaggio da una prima fase, caratterizzata dal centralismo universalistico dello Stato (ritratto nel doppio ruolo di finanziatore/produttore e fornitore/gestore dei servizi), a una seconda più partecipata, che non solo include un ruolo attivo per soggetti altri rispetto all'ente pubblico nelle sue varie declinazioni, ma che implica una sorta di separazione funzionale delle competenze tra lo Stato che delega ad altri organismi alcune delle funzioni che precedentemente ricopriva in prima persona. Solitamente gli addetti ai lavori parlano, a questo proposito, di *welfare mix*, ed accolgono il concetto con pareri contrastanti, dipendenti non soltanto da avverse posizioni ideologiche, ma anche da una diversa convinzione sulla natura dei processi che hanno condotto alla trasformazione dal precedente assetto.

Per Ugo Ascoli (1996) il *welfare mix* costituisce una sorta di perfezionamento nella logica combinatoria (o di coordinamento) fra Stato, mercato e organizzazioni *non profit* nella produzione di servizi sociali, e insieme uno fra i tentativi più poderosi per ridisegnare l'assetto e le competenze istituzionali nella prospettiva di raggiungere un benessere sociale che il settore pubblico da solo non è più in grado di assicurare. In questa prospettiva la chiave di lettura della trasformazione del welfare privilegia la dimensione della crisi di sostenibilità dei costi (e il conseguente ridimensionamento della spesa pubblica), saluta il *welfare mix* come una sorta di male necessitato caratterizzato da un sottile processo di privatizzazione dei servizi e interpreta il benessere in termini economicistici, cioè come (tentativo di) approvvigionamento di ulteriori risorse in *cash and kind* da fornire alle famiglie secondo opportuni criteri di selezione.

	<b>Anni Ottanta</b>	<b>Anni Novanta</b>	<b>Dal Duemila</b>
<b>Attori coinvolti nel processo di <i>policy making</i></b>	Attori pubblici	Attori pubblici	Attori pubblici e privati
<b>Meccanismi pubblici di selezione dei <i>partner</i> privati</b>	Accordi privati	Competizione sul prezzo	Sperimentazione di nuovi modelli di accreditamento (come nel caso dei <i>voucher</i> )
<b>Meccanismi pubblici di finanziamento e controllo</b>	Sovvenzioni Assenza di controlli	Contratti Controlli finanziari	Contratti Controlli finanziari e processuali
<b>Modello regolativo</b>	Mutuo accomodamento	Mercato competitivo	<i>Concorrenza regolata</i>

Tab. 1.1. I mutamenti apportati dal *welfare mix*.

Fonte: Ascoli e Ranci (2001, 175).

Per Ascoli e Ranci (2001) le principali innovazioni indotte dal *welfare mix* sono essenzialmente riconducibili al riconoscimento di uno *status* autonomo alle OPS nell'erogazione dei servizi, che passa anche per un loro coinvolgimento nella fase di progettazione e di implementazione delle politiche; e alla conseguente

creazione di una struttura di *mercato sociale dei servizi* (Ranci 2001) *alla persona*, caratterizzato dal principio della *concorrenza regolata* (o amministrata).

Il progetto di riforma attivato dal *welfare mix* a proposito della realtà italiana, si può schematizzare come riportato nella tab. 1.1.

Per Lavinia Bifulco e Tommaso Vitale (2005) che concentrano la loro attenzione a proposito delle nuove metodologie di contrattualizzazione delle politiche sociali, il mutamento di rotta del welfare riguarda tre linee guida principali:

(1) La separazione fra le funzioni di indirizzo/finanziamento/controllo e gestione degli interventi, precedentemente riunite nelle mani del settore pubblico. A questo passaggio si parla spesso di *governance*, come forma di coordinamento sostitutiva del *government* centralistico dello Stato sociale.

(2) La competizione fra soggetti erogatori pubblici e privati. In quest'ottica il *mix* regolativo fra pubblico e privato assume forme differenti, dal *contracting out* alla competizione di mercato fra soggetti accreditati alla fornitura di servizi, alla *partnership* fra fornitori che cooperano in una struttura di *quasi/mercato*.

(3) La libertà di scelta del consumatore. Quest'ultimo punto sottolinea l'intento dei sistemi di welfare contemporanei di provvedere a una maggiore personalizzazione degli interventi erogati ai destinatari. Si tratta di un obiettivo spesso perseguito attraverso una regolazione più sofisticata del sistema di produzione dei servizi, che permette di ridurre i costi di gestione garantendo un grado maggiore di libertà nella scelta del fornitore.

Si può tentare di fornire una descrizione della riforma indicata dal *welfare mix* utilizzando un celebre schema elaborato per la prima volta da James S. Coleman e recentemente ripreso da alcuni esponenti della scuola dei *meccanismi sociali* (Barbera 2003)<sup>3</sup>. Come mostra la fig. 1.1, il *welfare mix* non è altro che la realizzazione di un modello di ibridazione fra Stato, mercato e privato sociale che intende realizzare alcuni principi ritenuti fondamentali rispetto al sistema di osservazione proprio dello Stato del benessere (esternalizzazione dei costi di gestione, perfezionamento dell'inclusione sociale dei bisogni individuali). In un simile contesto emergono inoltre nuovi stili organizzativi, fra i quali il modello

---

<sup>3</sup> Si tratta di sostenitori della *sociologia analitica* ispirata alle teorie avanzate da Peter Hedstrom e alla tradizione sociologica della *Columbia School*, che annovera Robert K. Merton fra i suoi più illustri rappresentanti.

che si avvale del *voucher* come strumento per la contrattualizzazione delle politiche sociali, oggetto della presente dissertazione.

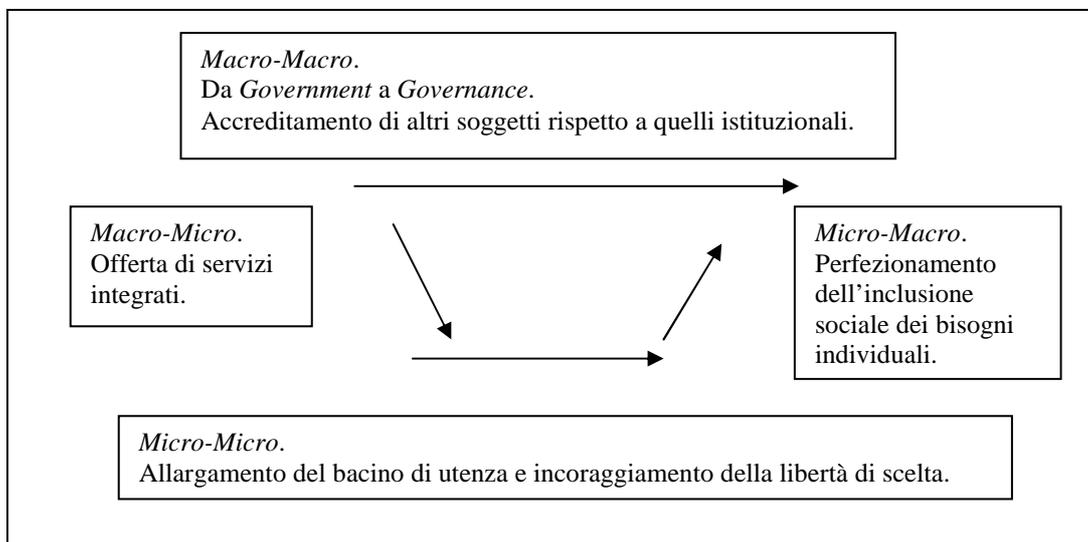


Fig. 1.1. Il fenomeno del *welfare mix*.

Fonte: Coleman (1990). Rielaborazione di Martignani.

La principale innovazione che deriva dall'introduzione di questo dispositivo, è riconducibile al fatto che le OPS non negoziano più soltanto con lo Stato (e con la Pubblica Amministrazione) i flussi finanziari destinati alla realizzazione degli interventi, ma verrebbero collocate in un'arena di scambio per certi versi molto simile al mercato e, come sottolinea Fazzi (1997) trarrebbero la legittimazione del proprio operato *direttamente* dai fruitori del servizio erogato dietro pagamento dell'apposito buono d'accesso. Resta tuttavia da verificare se l'introduzione del *voucher* come strumento per la contrattualizzazione delle politiche sociali sia una via privilegiata per la realizzazione di mercati di qualità sociale dei servizi alla persona e alla famiglia.

Certamente il *voucher* è lo strumento privilegiato per la creazione di strutture di mercato (o analoghe al mercato) finalizzate all'erogazione di servizi. La letteratura anglosassone si è concentrata su questo particolare fenomeno organizzativo da oltre un decennio (in particolare, si veda Bartlett e Le Grand 1993) cercando di fornirne un'analisi esaustiva della nascita, dello sviluppo e degli obiettivi in politica sociale. A tale proposito Julien Le Grand ha parlato di *quasi/mercati*, cercando di evidenziarne i caratteri distintivi. Alcuni di questi

caratteri appartengono alla sfera del mercato, ma sono in parte attenuati da talune componenti specifiche, che giustificano il neologismo attraverso l'accostamento del termine mercato con l'attributo “*quasi*”. (Si veda la tab. 1.2).

Sul versante della domanda i *quasi/mercati* sono equiparabili ai mercati *tout court* perché il fenomeno della pluralizzazione degli enti erogatori dei servizi permette la fuoriuscita dall'orizzonte monopolistico, che per il consumatore richiedente significa in sostanza un allargamento del ventaglio di opportunità offerte a un costo inferiore (come conseguenza della costituzione di un regime monopolistico).

	<b>Mercato</b>	<b>Quasi/mercato</b>
<b>Il versante della domanda</b>	I richiedenti possono rivolgersi a più soggetti erogatori, senza l'obbligo di accettare la soluzione di servizio predisposta da un ente che opera in regime di monopolio.	Rispetto ai mercati convenzionali, il potere d'acquisto dei destinatari dei servizi non è necessariamente espresso in termini genericamente monetari, ma assume la forma di un <i>voucher</i> .
<b>Il versante dell'offerta</b>	Viene garantito il regime di concorrenza fra le varie imprese erogatrici di servizi alla persona.	Il fine ultimo delle imprese che concorrono non è necessariamente quello di massimizzare il profitto.

Tab. 1.2. I caratteri specifici dei *quasi/mercati*.

Fonte: Le Grand (1991). Rielaborazione di Martignani.

La preferenza espressa è tuttavia vincolata all'esigenza socialmente avvertita dal richiedente, che può orientarsi all'erogatore tramite l'utilizzo di un *voucher* che consente l'accesso a determinate categorie di servizi sociali e solo rispetto a erogatori convenzionati. Sul versante dell'offerta, analogamente ai mercati, i *quasi/mercati* sono sistemi concorrenziali di produzione e distribuzione di servizi sociali. Costituiscono quindi una novità rispetto alla configurazione classica del welfare state, in base alla quale lo Stato sociale incarna il doppio ruolo di ideatore e di erogatore/gestore dei servizi. Inoltre, il funzionamento dei *quasi/mercati* è

sostenuto dall'apporto fondamentale del privato sociale, cioè delle OPS. Il ruolo del terzo settore ha un risvolto importante sulla *mission* dell'azione di mercato che non è più *esclusivamente* quella di massimizzare i profitti derivanti dalla vendita di prodotti o dalla prestazione di servizi.

Recentemente, Luca Fazzi ha sottolineato i vantaggi derivanti dall'introduzione di un sistema di *voucher* nel contesto della produzione delle politiche sociali. I vantaggi sono schematizzati come riportato nella tab. 1.3.

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Garanzia di maggiore libertà di scelta per l'utente (Aspetto <i>lib</i>).</li><li>2. Perfezionamento dell'indicatore di efficienza e del controllo dei costi. (Aspetto <i>lab</i>).</li><li>3. Responsabilità diretta dell'utente nella valutazione del servizio fruito (I Aspetto <i>lib/lab</i>).</li><li>4. Equilibrio garantito dal <i>matching</i> tra domanda e offerta. (II Aspetto <i>lib/lab</i>).</li><li>5. Compatibilità con la moderna idea di democrazia rappresentativa (III Aspetto <i>lib/lab</i>).</li></ol> |
|---|

Tab. 1.3. I vantaggi derivanti dall'introduzione del sistema dei *voucher*.

Fonte: Fazzi (1997). Rielaborazione di Martignani.

(1) Rispetto al primo vantaggio, è opportuno sottolineare che il sistema dei *voucher* conferisce un margine di scelta più ampio nella scelta dei servizi per i destinatari, che non sono sottoposti all'obbligo di ricevere una sola alternativa standardizzata.

(2) Il secondo aspetto si concentra sul fatto che il *voucher* condiziona l'allocazione delle risorse pubbliche secondo il criterio della maggiore efficienza economica, e ciò permette di evitare gli sprechi derivanti dall'investimento in attività che non massimizzano la soddisfazione dei destinatari dei servizi.

(3) Il terzo vantaggio si concentra sulla promozione del coinvolgimento diretto dei destinatari nella fase di valutazione dell'intervento fruito, spesso mediante un questionario di soddisfazione (*customer satisfaction*).

(4) Il sistema dei *voucher* favorisce il pluralismo dell'offerta di servizi e la flessibilità delle prestazioni. In tal modo si allontana il rischio di pervenire a una regolazione monopolistica (o quasi monopolistica) del mercato dei servizi sociali.

(5) Infine, combinando la creazione di strutture di *quasi/mercato* per la distribuzione di servizi sociali con l'estensione della garanzia della libertà di

scelta per i destinatari, si avvicina all'ideale democratico che continua a permeare la logica di inclusione sociale dominante nel welfare contemporaneo.

Le Grand (1991) ha notato che, in termini generali, l'azione dei *quasi/mercati* si discosta da quella dei mercati convenzionali rispetto ad almeno uno dei tre elementi di seguito riportati:

(1) Il ruolo di organizzazioni *nonprofit* che competono per l'assegnazione dei finanziamenti per i singoli progetti, talora anche in concorrenza con soggetti *forprofit*;

(2) L'utilizzo da parte dei destinatari di *voucher* come titoli di accesso ai servizi rispetto al denaro contante;

(3) La rappresentanza degli interessi dei consumatori che viene affidata a un ente esterno, spesso creato *ad hoc* e impegnata nella gestione del sistema di accreditamento. Il movente classico dell'azione di mercato viene dunque ricollocato in uno spettro più ampio di obiettivi sociali, ma la loro definizione dipende, tra le altre cose, anche dal ruolo concreto delle OPS nell'organizzazione specifica di ogni *quasi/mercato*.

La forma specifica di evoluzione del welfare che conduce alla creazione di queste peculiari strutture di servizio ha comunque complicato in maniera interessante la partizione classica fra Stato (garante del controllo) e mercato (arena delle preferenze e della libertà di scelta), salvo il fatto di configurarsi spesso come una sintesi fra questi due poli, conforme al modello *lib/lab* precedentemente individuato.

Dunque, all'avvento dei *quasi/mercati* non corrisponde necessariamente la realizzazione né la diffusione di mercati di *qualità sociale* dei servizi alla persona e alla famiglia. Occorre essere più cauti su questo punto. Sicuramente, in prima approssimazione, è possibile affermare che il sistema dei *voucher* presenti alcuni vantaggi nella regolazione del rapporto fra gli attori coinvolti nella produzione di servizi sociali nel contesto del *welfare mix*.

Fino a questo momento, pur riconoscendo il ruolo rilevante ricoperto dal sistema dei *voucher* per la contrattualizzazione delle politiche sociali nel contesto della morfogenesi dell'attuale assetto di welfare, non è possibile esimersi da alcune perplessità, che riguardano non soltanto i limiti di diffusione e trasferibilità del sistema a livello *macro*, ma anche la sua qualificazione.

Se ci si arresta all'analisi del vantaggio istituzionale costituito dalla riduzione dei costi derivante dallo spostamento di competenze dall'Amministrazione pubblica alle OPS (o comunque a soggetti non inclusi nella sfera istituzionale), il modello di accreditamento non apparirà che come un meccanismo, dispositivo tecnico/logistico (*device*) condizionato da *standard* di efficacia e di efficienza economica.

Avanzare il pretesto dell'aumento della democraticità del sistema in nome dell'aumento delle garanzie di libertà di scelta non è di molto aiuto, perché, pur rappresentando un elemento interessante nella direzione dello sviluppo della cittadinanza sociale degli individui, *di per sé* non permette una significativa fuoriuscita dal compromesso neo/corporativo che trova la sua sintesi perfetta nel binomio Stato/mercato (o *lib/lab*).

A mio avviso, queste precisazioni, trovano una conferma esplicita soprattutto rispetto ai punti (1) e (5) riportati nella tab. 1.3.

Infatti, se è vero che le alternative nella scelta e nell'orientamento ai servizi si moltiplicano, ciò non basta per affermare che sono altrettanto garantite le opportunità degli utenti, particolarmente in termini di implementazione delle loro capacità progettuali e dell'orientamento alla personalizzazione dei servizi.

Se la famiglia non ha alcun ruolo nel definire contenuto e modalità di fruizione degli interventi la standardizzazione rimane un limite che non viene superato, ma aggirato attraverso l'*escamotage* di ampliare il ventaglio di scelta fra alternative comunque mai pienamente soddisfacenti.

In questa direzione le famiglie sceglieranno il meno peggio, e si dirà che è già qualcosa.

Inoltre, rispetto al punto (3) riportato nella tab. 1.3. occorre rilevare che non è sufficiente coinvolgere i destinatari nella valutazione di un servizio dato per accordar loro l'etichetta (o il ruolo) di *prosumer*.

In primo luogo, perché ciò non dice nulla di rilevante sul grado di standardizzazione dei servizi.

In secondo luogo, perché rimangono seri interrogativi su quali siano gli indicatori di valutazione.

### 1.1.2. Il *workfare* e il focus sulle politiche per l'attivazione

Un'altra direzione intrapresa dal processo evolutivo che interessa lo Stato del benessere e le politiche sociali è rappresentata dal cosiddetto *workfare*. Si tratta di una proposta anglosassone introdotta come correttivo al welfare, con lo scopo di eliminare (se non proprio di ridurre) la cultura della dipendenza prodotta dal welfare stesso.

Nelle parole di Luciano Gallino: «la mano pubblica ti assicura qualche tutela, ma tu devi stare al gioco e accettare lavori in posti distanti anche 50 chilometri da dove vivi o che sono ridistribuiti di meno rispetto a quanto guadagnavi prima. Al fondo di tale dottrina c'è l'idea che se le persone sono disoccupate la colpa sia soprattutto loro, e che dunque non meritino sussidi rilevanti né cassa integrazione. Si devono invece pungolare affinché accettino il lavoro che c'è, in un'altra città o in un altro settore produttivo, pur in presenza di ribassi salariali. Sostegni e sussidi sono legati al fatto di accettare il lavoro quale che sia. Questa è la ricetta del *workfare*, una formula nata con Blair nel Regno Unito ma estesa anche ad altri paesi europei e ora introdotta, sebbene tardivamente, anche in Italia». (Gallino 2004).

Come hanno notato Jean Panet-Raymond ed Éric Shragge (1997) il *workfare*, pur nelle differenti versioni in cui si è diffuso nei differenti paesi europei e mondiali, è un tema complesso, fin dalla sua definizione. Il termine si compone infatti di due vocaboli *work* (lavoro) e *welfare* (benessere).

Il *work for welfare* si configura quindi come imperativo finalizzato alla piena assunzione da parte dell'individuo della responsabilità di lavorare per affermare pienamente i propri diritti di cittadinanza. Si tratta dunque di un perfezionamento della logica dell'inclusione sociale dell'individuo già percorso dal welfare, ma con un'enfasi più pronunciata sulla responsabilità personale come incentivo per uscire dalla povertà.

Nella logica del *workfare* (si veda la tab. 1.4) è essenziale la disponibilità dell'individuo ad accettare qualsiasi lavoro gli venga proposto per uscire dallo stato di dipendenza in cui versa rispetto agli aiuti pubblici. Questa clausola peculiare è all'origine di dibattiti talora infuocati fra gli addetti ai lavori.

Da una parte, ci sono i sostenitori, che considerano il *workfare* come una alternativa *morale* all'assistenza<sup>4</sup>.

Dall'altra, ci sono i denigratori, che identificano nel fenomeno un meccanismo che non sempre dimostra di raggiungere i propri obiettivi e che piuttosto sembra ridurre le garanzie di giustizia e di equità sociale invece di aumentarle.

Logica del <i>workfare</i>	Corollari
<p>Creare lavoro con la duplice finalità di (1) produrre benessere per l'individuo in condizioni di povertà e (2) per ridurre la portata della spesa pubblica per incentivi e sussidi di disoccupazione.</p>	<p><b>Corollario individuale</b></p> <p>L'individuo non può rimanere a lungo in condizioni di <i>povertà</i>. Si tratta infatti di uno <i>status immorale</i>, (<i>povero immeritevole</i>) da superare attraverso il sacrificio e l'assunzione tempestiva di un <i>lavoro</i>.</p> <p><b>Corollario istituzionale</b></p> <p>Si tratta di un sistema organizzativo che concepisce il benessere in termini soltanto economici (appunto come <i>work for welfare</i>) che si raggiunge attraverso la lotta e la fuoriuscita dalla <i>povertà</i> tramite lo sviluppo e l'implementazione di politiche del <i>lavoro</i>.</p>

Tab. 1.4. Logica di sviluppo e diffusione del *workfare* e rispettivi corollari.

Gli obiettivi strategici del *workfare* sono essenzialmente due, strettamente interconnessi tra loro.

In primo luogo, campeggia l'intento di ridurre il numero di persone inserite in specifici programmi di assistenza, e che quindi beneficiano di determinate forme di sussidio, come per esempio l'indennità di disoccupazione.

<sup>4</sup> Chi si dimostra conforme con questa impostazione considera il lavoro come la componente prioritaria dell'identità personale. A questo proposito mi sembra significativo citare un articolo apparso sul *New York Times* il 27 luglio 1997, firmato dal giornalista Robert A. Sirico e intitolato – in modo del tutto inequivocabile – “*Work is moral and so is workfare*”. Nelle parole dell'autore: “When we are productive, we are entitled to self respect and we elicit respect from others”.

In secondo luogo si cerca di scoraggiare la domanda di aiuto sociale, portatrice di una cultura della dipendenza dai sussidi di welfare. Entrambi questi obiettivi vengono perseguiti attraverso l'offerta di lavoro, che dovrebbe registrare l'effetto di ridurre la spesa pubblica sul versante *macro* e di aumentare il benessere individuale sul versante *micro*, mediante la trasformazione dello *status* di disoccupato in quello di occupato, cioè mediante la creazione di mano d'opera.

Anche il processo che ha portato alla nascita e allo sviluppo del *workfare* si può efficacemente schematizzare utilizzando il celebre modello della *Coleman boat*. (Si veda la fig. 1.2). Il ragionamento espresso secondo lo schema offerto da James S. Coleman, prende l'avvio dall'asse *macro-micro*.

In questa direzione le istituzioni pubbliche si impegnano nella creazione di meccanismi rivolti ad implementare l'occupabilità (*employability*) garantendo un impiego agli individui che necessitano di forme di sussidi di welfare a causa di una particolare condizione di indigenza o di privazione.

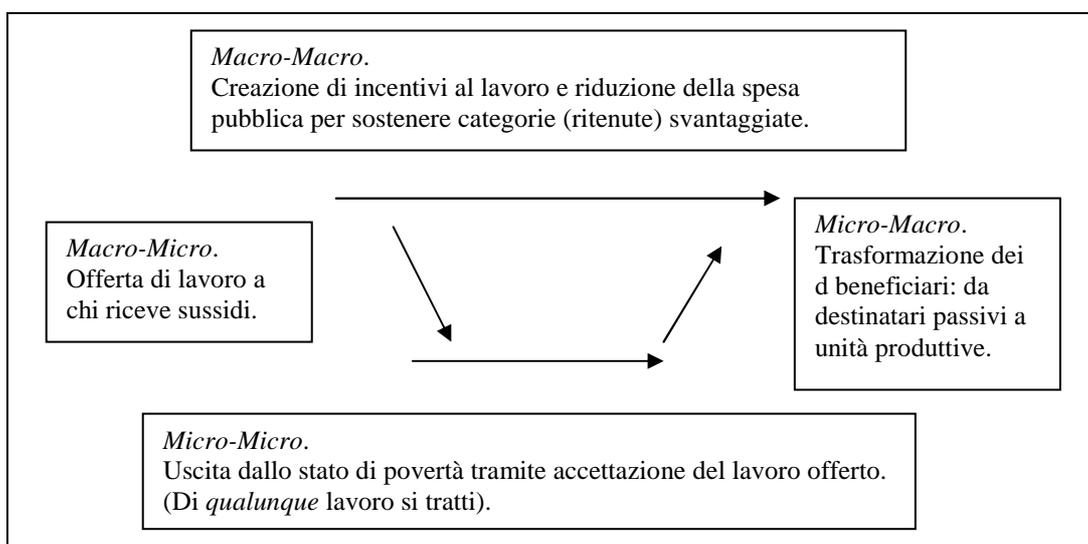


Fig. 1.2. Il fenomeno del *workfare*.

Fonte: Coleman (1990). Rielaborazione di Martignani.

Secondo questa prospettiva, la dimensione *macro* (istituzionale) si rivolge a quella *micro* (individuale)<sup>5</sup> attraverso un diverso schema di inclusione, che (come

<sup>5</sup> Questo stile di ragionamento ha già un forte limite intrinseco. La lettura della dimensione *macro* come istituzionale e di quella come individuale è possibile solamente adottando un'epistemologia fortemente semplificata. Si tratta infatti di uno schema interpretativo che non tiene conto della relatività dei concetti, né tanto meno della loro collocazione sociale. Il *micro* livello può riguardare

vedremo più avanti) annovera fra i propri effetti più significativi, quello di invertire la dinamica del riconoscimento del complesso di diritti e doveri che costituiscono il panorama moderno della cittadinanza individuale. Alla logica della *situazione macro-micro* (Barbera 2003), segue la presa di coscienza dell'individuo razionale, che deciderà di agevolare la propria uscita dall'immeritevole condizione di povertà accettando un lavoro retribuito, senza sindacare eccessivamente sulle condizioni che l'occupazione motiverà. A questo livello, lo schema d'azione *micro-micro* si concretizzerà in una decisione, che sarà razionale se favorirà un *upgrading* dello *status* individuale dell'*attore*.

Seguire lo schema della *Coleman Boat* è utile per sottolineare come il *workfare* costituisca essenzialmente una strategia a sua volta orientata a istituzionalizzare l'individualismo, mediante un perfezionamento delle logiche di inclusione sottese alla filosofia che orienta la riforma del welfare in chiave lavoristica. L'esito finale, descritto dall'asse *micro-macro* (logica della trasformazione) ritrae uno Stato sociale che ha aumentato la propria forza lavoro, riducendo la spesa pubblica precedentemente impiegata per i sussidi di welfare e favorendo inoltre la fuoriuscita degli individui precedentemente disoccupati da una incresciosa situazione di dipendenza. Sembra quindi che il *workfare* sia riuscito a far quadrare il cerchio. Arrestarsi al cospetto di questo tipo di spiegazione potrebbe tuttavia generare il rischio legato alla mancata considerazione di elementi importanti nella valutazione del processo evolutivo dello Stato del benessere.

Lo schema precedente, non tiene infatti in debita considerazione alcuni elementi fondamentali. La critica all'*individualismo istituzionalizzato* dalla logica di *workfare* può sicuramente essere descritta in termini morfogenetici, utilizzando alcuni concetti chiave afferenti alla teoria di Margaret S. Archer (1995).

(1) *Condizionamento strutturale (asse macro-macro)*. Non è chiaro attraverso quale meccanismo gli ordinamenti che hanno sposato la riforma del *workfare* potranno creare opportunità di lavoro (a prescindere dal grado di soddisfazione che saranno in grado di generare), considerando il forte tasso di disoccupazione

---

l'individuo rispetto all'istituzione pubblica, ma anche rispetto ad una associazione sociale o a un gruppo di pressione, che per la moderna teoria della cittadinanza costituiscono i cosiddetti corpi intermedi (intermedi appunto fra il *macro* istituzionale e il *micro* individuale). Nell'opinione di chi scrive è dunque senza dubbio necessario riconsiderare la lezione di Jeffrey C. Alexander, quando sottolinea che non vi sono grandezze assolute per designare un *macro* o un *micro* livello, ma tali grandezze vanno stabilite nel *link* che si va considerando nell'indagine sociologica.

che investe i sistemi di welfare su base internazionale. In altre parole, la promozione dell'occupabilità dovrebbe tenere in debita considerazione il contesto nel quale intende svilupparsi, se vuole mantenere le proprie promesse. Il livello di disoccupazione non dipende soltanto dalla volontà delle persone di accettare o meno un lavoro a scatola chiusa, ma si tratta di un vincolo strutturale che preesiste la revisione dello Stato sociale, e dovrebbe essere considerato come una forma di condizionamento strutturale per l'azione di un qualsivoglia programma di riforma.

(2) *La black box del processo di interazione (asse micro-micro)*. L'immagine del destinatario di un programma di riforma dello Stato sociale centrato sul *workfare* ritrae un individuo nell'atto di accettare un posto di lavoro qualsiasi per fuoriuscire da una fase di dipendenza e per rientrare a pieno titolo in uno schema di cittadinanza attiva. Ha ragione dunque Borghi nell'affermare che l'enfasi riposta nelle politiche attive si rivolge agli individui nei termini di "un'offerta che non puoi rifiutare" (Borghi 2005, 45). Non è chiaro, tuttavia, come questa giustificazione dell'azione razionale degli individui (che escono da un regime di dipendenza lottando contro la povertà per affermare i propri diritti attraverso il lavoro) si traduca in una configurazione altrettanto razionale della persona. Se l'istituzionalizzazione dell'individualismo fa parte del *Nuovo Spirito del Capitalismo* (Boltanski e Chiappello 2002), non è detto che la persona che si accinge a valutare la prospettiva di accettare o meno il lavoro, non ritenga di dover fare rientrare la propria decisione in uno schema di valutazione meta-individualistico<sup>6</sup>.

Per l'*individualismo istituzionalizzato* i meccanismi decisionali rimangono una *black box*, non vengono presi in considerazione, e al loro posto subentra un modello di razionalità imposto dalle istituzioni, incurante di qualsivoglia riflessione ontologica sui connotati anti-utilitaristici o meta-razionalistici della condizione umana<sup>7</sup>.

In questo quadro rientra la retorica sulla flessibilità del lavoratore, sull'assenza di vincoli (anche familiari) alla piena realizzazione del proprio profilo professionale, che è una tappa sostanzialmente obbligata per lo sviluppo

---

<sup>6</sup> In questa direzione, alcuni sociologi britannici, in primo luogo Simon Duncan, avvanzeranno la loro critica al *New Labour*, coniando il termine di *Rationality Mistake*. Il concetto sarà inoltre centrale per l'analisi sociologica sui provvedimenti trattati nella sezione empirica di questo contributo.

<sup>7</sup> Su questo punto, rimando al coraggioso studio di Prandini (2005).

dell'identità individuale. Questo è il contesto che produce il paradossale accostamento fra l'ipersocializzazione dell'attore e l'ipostatizzazione della persona<sup>8</sup>. La strategia europea dell'occupabilità (*employability*) ha cercato di rivisitare la linea dura del *workfare* all'americana, adottando un profilo più cauto, e promuovendo le cosiddette politiche per l'attivazione. L'*attivazione* è il concetto chiave identificato e in seguito elaborato dall'Unione europea nell'ambito dei processi di ristrutturazione dello Stato sociale. La EES (*European Employment Strategy*) deriva dall'imperativo emerso nella riflessione elaborata dall'OCSE: risolvere la crisi del welfare riducendo la spesa pubblica e incentivando la fuoriuscita dalla povertà incentivando le politiche per l'occupazione. Il risultato si riassume in una strategia di riforma fondata su quattro obiettivi ritenuti prioritari:

- (1) Miglioramento delle capacità di inserimento professionale, anche attraverso l'investimento nella formazione;
- (2) Sviluppo dello spirito di iniziativa imprenditoriale;
- (3) Incoraggiamento dell'adattabilità delle imprese, in particolare rispetto alla flessibilità degli orari di lavoro;
- (4) Consolidamento delle politiche e degli interventi rivolti a incoraggiare e promuovere le Pari Opportunità.

Alcuni degli interventi studiati in questa sede corrispondono perfettamente a questa logica, come il progetto *Futura* della Regione Friuli Venezia Giulia, o il più recente dispositivo di offerta *di buoni di servizio o di accompagnamento* inaugurato nel 2005 dalla Provincia Autonoma di Trento.

	Grado di condizionalità	
Estensione della cumulabilità	Alto	Basso
Alto		
Basso	USA GB ( <i>workfare</i> )	FRANCIA (RMI)

Tab. 1.5. Dimensioni fondamentali dell'assistenza nel contesto delle politiche per l'attivazione.

Fonti: Gray (2002, 364); Borghi (2005, 48).

<sup>8</sup> Centrale, a questo proposito, è la critica di Margaret S. Archer alla teoria della strutturazione giddensiana (1997).

Alla luce di quanto descritto nella tab. 1.5, il *workfare* viene ricollocato all'interno dello schema delle politiche di attivazione e ne costituisce un sottotipo: quello caratterizzato da una elevata condizionalità imposta all'utente (accettare senza riserve l'offerta di lavoro che si presenta) e una soglia minima di cumulabilità dei sussidi di assistenza (generatori di quella che precedentemente è stata definita la cultura della dipendenza prodotta dal welfare). Un basso grado di condizionalità, è invece associato a una logica maggiormente consolidata dell'azione di welfare, che consiste nella copertura di una *soglia minima* di benessere concesso in maniera incondizionata a tutti i cittadini.

Tipico di questo paradigma è il caso del *Revenu minimum d'insertion*, o Reddito minimo di inserimento (RMI), inaugurato dall'ordinamento francese che, adattando la propria ottica statalista di matrice repubblicana al modello *lib/lab*, favorisce una copertura comune dai principali rischi di povertà (aspetto *lab*), lasciando poi ai singoli cittadini il tentativo di perseguire privatamente il proprio benessere personale (aspetto *lib*).

Fatte queste precisazioni, è opportuno comunque notare che l'idea di fondo che orienta e sostiene le politiche di attivazione (che coincidano o meno con il profilo del *workfare*), rimane comunque quella che connette il benessere *individuale* con l'obbligo di svolgere una qualsiasi attività lavorativa, possibilmente regolare. Quest'ultima diventa quindi lo strumento privilegiato per raggiungere uno *status* soddisfacente ed arginare la *colpa* della povertà.

La riforma del *workfare* è dunque portatrice di una notevole *inversione* di rotta rispetto allo schema dei diritti civili e politici che costituiscono lo sfondo del complesso moderno della *cittadinanza statale*.

Nell'idea moderna di cittadinanza politica, l'appartenenza a una nazione conferisce il diritto individuale all'assistenza e a una protezione sociale collettiva a carico dello Stato.

Con l'introduzione del *workfare* questa logica si capovolge, poiché in conformità con i corollari precedentemente riportati, è il lavoro a costituire l'identità, e dunque lo schema dei diritti della figura del cittadino.

Il rischio è dunque quello che ravvisa un impoverimento delle garanzie individuali contemplate dal diritto costituzionale moderno e dal diritto del lavoro,

e che sono alla base della riformulazione del profilo della cittadinanza statale avvenuta in seguito alla creazione dello Stato sociale del benessere.

Come ha efficacemente notato Borghi (2005) il profilo della cittadinanza cambia, e da *status*, in quanto acquisito con la nascita in un peculiare contesto sociale, diviene *contratto*, una prestazione ottenuta in cambio di una performance lavorativa e dalla conseguente fuoriuscita dalla povertà.

### *1.1.3. La proposta relazionale del welfare societario*

Le varianti empiriche degli ordinamenti di welfare fondati su un paradigma di tipo *lib/lab*, (dal *welfare mix*, al progetto di riforma inaugurato dal *workfare*) perfezionano l'azione del binomio Stato/mercato nell'intento di promuovere politiche sociali ispirate al criterio dell'*individualismo istituzionalizzato* (Donati 1999, 58). Chi invece sceglie di adottare un paradigma societario rivolto alla spiegazione del processo evolutivo che caratterizza lo Stato sociale e il sistema di produzione delle politiche del benessere, accoglie una prospettiva significativamente diversa, che propone innanzitutto una diversa idea di welfare, connessa con l'idea di *pluralità delle sfere* di intervento che caratterizzano il progetto di produzione di politiche sociali rivolte a incrementare il benessere arginando trappole ed effetti perversi. Inoltre il progetto si concentra sulla via societaria, alternativa alle costituzioni Stato-centriche o ai compromessi neo-corporativi fra azione pubblica e azione di mercato, e rivolta alla rivalutazione del ruolo e degli interessi di differenti *stakeholder* come la famiglia, le reti informali e le OPS. Infine il paradigma propone una nuova idea di cittadinanza, connessa con la promozione dei diritti e l'attivazione delle responsabilità delle sfere associative coinvolte.

Come ha efficacemente notato Prandini nell'ambito della sua relazione allo *European Congress* organizzato dall'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia e tenutosi a Bologna, 6-8 ottobre 2005, «con il termine *welfare societario plurale*, si prospetta un *welfare* non soggetto alla dominanza dei principi redistributivi (dello Stato) e/o del profitto (di mercato), bensì capace di valorizzare il benessere sociale quale prodotto ed espressione di capacità, forme organizzative e progetti – di

diverse sfere (o sistemi) sociali – pensati e agiti, laddove è possibile, proprio in collaborazione con le stesse famiglie». (Prandini 2005).

*Welfare* significa, in questa prospettiva, un benessere generato né individualmente, né attraverso dispositivi burocratici o mercantili, ma mediante relazioni tra attori sociali diversi. Produrre *ben-essere* significa mettere nelle condizione le persone, situate in specifiche relazioni sociali (e non l'individuo astratto o una categoria di individui aggregati statisticamente), di poter liberamente progettare e realizzare piani di vita capaci di sviluppare (*flourishing*) le loro potenzialità umane di base. Rispetto all'idea delle politiche rivolte alla famiglia, il concetto di benessere non rimanda più all'inclusione dei bisogni individuali secondo il principio assistenzialistico dell'estensione incrementale di interventi standardizzati, ma indica lo sviluppo "umano" delle relazioni tra i sessi e le generazioni lungo il ciclo di vita della famiglia. (Donati 2003).

*Plurale* significa che esiste e viene riconosciuta una varietà di attori del welfare, che necessitano di essere valorizzati nelle loro specifiche funzioni: il benessere delle famiglie non è più solo una responsabilità dello Stato (e delle sue emanazioni amministrative) e neppure un compito del mercato, come sembrano ipotizzare alcune correnti neo-liberiste. Vengono invece riconosciuti come attori di welfare anche le molteplici organizzazioni del terzo e del quarto settore, costituito dalle famiglie e dalle loro reti sociali.

*Societario* significa che il benessere va progettato, realizzato, distribuito e valutato, mediante una logica *sui generis* che consiste nel rendere simmetrici e interattivi gli attori del welfare e i loro scambi interni ed esterni. Il ben-essere diventa il prodotto societario della combinazione tra le modalità specifiche di azione di queste sfere sociali. Questo *welfare* si coniuga con una logica sussidiaria capace di riconoscere e di valorizzare il diritto allo sviluppo delle capacità di ogni attore della rete, predisponendo servizi alla famiglia che ne sostengano la solidarietà interna ed esterna lungo il suo ciclo di vita. La proposta relazionale costituisce una precisa direzione di riforma che presuppone il ruolo attivo delle sfere plurali di società civile (il terzo settore e le famiglie) nella progettazione, gestione e valutazione degli interventi e delle politiche sociali. Il livello meso-sociale, all'interno del quale sono considerati i cosiddetti corpi intermedi, si affianca al livello *macro* (istituzionale) e a quello *micro* (individuale)

contribuendo con i propri mezzi simbolici e con i propri codici alla realizzazione di innovative realtà di servizio.

L'idea del *welfare societario plurale* tiene comunque in considerazione alcuni problemi aperti che interferiscono nell'elaborazione di nuovi stili organizzativi rivolti alla produzione dei servizi.

Già da tempo, la letteratura specialistica si concentra sull'analisi degli interventi e ha prodotto alcune significative conclusioni in merito.

Il coinvolgimento delle OPS nella realizzazione di politiche pubbliche, passa spesso per una loro subordinazione nei confronti dello Stato, o delle sue declinazioni amministrative.

Questo è un aspetto *cruciale*, che ha avuto un risvolto corrispondente nella concezione del principio di sussidiarietà, per come si è istituzionalizzato (prima) e diffuso (poi) nell'agenda di alcuni ordinamenti di welfare europei, in particolare in Italia.

La concezione residuale che viene assegnata al settore *nonprofit* dagli assetti di welfare moderni e contemporanei è conforme con la cultura statalista che ha tratteggiato i connotati delle politiche per la salute e per il benessere in Italia, ed è in continuità con la logica assistenziale che continua ad orientare gli interventi pubblici (soprattutto nei settori privilegiati dell'assistenza, particolarmente in quello sanitario) e che mira a garantire l'inclusione dei bisogni sociali dell'individuo, escludendo l'apporto dei cosiddetti corpi intermedi. Questo stile di ragionamento si riflette anche sulla qualificazione del concetto di sussidiarietà, che spesso si configura come semplice decentramento amministrativo e come delega di competenze ai settori locali della Pubblica Amministrazione.

Come ha brillantemente sottolineato Luca Fazzi (1997) in una critica al sistema del *welfare mix* che viene in primo luogo rivolta proprio al sistema dei *voucher*, se è possibile registrare un aumento della sensibilizzazione dei welfare contemporanei al coinvolgimento attivo e all'assegnazione di un ruolo specifico per le OPS in fase di progettazione degli interventi, non è però così immediato individuare una corrispondente valorizzazione del loro operato nella prassi empirica.

Per l'autore, si verifica un *gap* sostanziale tra regolazione e realizzazione delle politiche. Personalmente, mi piace tradurre questo linguaggio in termini

ermeneutici, ovvero nella constatazione della distanza sancita tra attribuzione (*a monte*) ed esercizio effettivo (*a valle*) del ruolo di produttori di interventi di qualità sociale. I limiti incontrati dalla logica contraddittoria precedente evidenziata sono riassumibili come descritto nella tab. 1.6.

<ol style="list-style-type: none"><li>1. Inefficienza delle prestazioni</li><li>2. Aumento dei costi</li><li>3. Aumento delle barriere all'accesso</li><li>4. Isomorfismo istituzionale</li><li>5. Marginalizzazione dell'utenza</li></ol>
--

Tab. 1.6. Limiti ed effetti perversi della marginalizzazione degli attori *non* istituzionali.

Fonte: Barbetta (1996); Donati (1998, 2003); Fazzi (1994, 1997). Rielaborazione di Martignani.

(1) *Inefficienza delle prestazioni*. Il primo punto, che si riferisce all'*output* della produzione in base alla valutazione di indicatori come l'efficacia e l'efficienza delle prestazioni, sottolinea che talvolta l'offerta di servizi è a carico di soggetti selezionati sulla base di criteri politici e *non* tecnici (competenza, professionalità, radicamento territoriale). Questo aspetto condiziona sensibilmente la qualità dei servizi prodotti e offerti, poiché il rischio diventa quello di escludere alcune agenzie e di privilegiarne altre soltanto sulla base di una dichiarata affiliazione politica. In seguito all'avvenuta prestazione, la capacità del servizio di rispondere al bisogno richiesto può essere valutata (per quanto in maniera approssimativa) attraverso un controllo di qualità. Per esempio, l'ente erogatore, di concerto con il settore politico o amministrativo promotore e/o finanziatore del servizio può predisporre un questionario del tipo *customer satisfaction* da somministrare ai beneficiari. Non sempre tuttavia un simile processo ha luogo, e l'assenza di controlli sulla qualità delle prestazioni può far registrare effetti negativi in termini di efficienza dei servizi.

(2) *Aumento dei costi*. Si tratta di una sorta di corollario del punto precedente. La crisi del welfare passa anche per la scarsa qualità delle prestazioni, che richiedono continue messe a punto. Ne deriva un conseguente aumento dei costi, che preme sulla spesa pubblica e che aggrava la già precaria sostenibilità dei sistemi di welfare nazionali e locali. In questo frangente, che descrive una sorta di

circolo vizioso fra l'impegno sub-ottimale nella produzione dei servizi, e il conseguente ricarico sulla spesa pubblica, si rafforza anche la prospettiva (ritenuta parziale e fuorviante, nel contesto di questa dissertazione) che induce a valutare le trasformazioni che interessano attualmente i sistemi di welfare soltanto nei termini di crisi di sostenibilità dei costi<sup>9</sup>.

(3) *Aumento delle barriere all'accesso*. Tirando le somme rispetto ai due punti precedenti, il risultato sta nell'esclusione dalla competizione di quelle organizzazioni che non partecipano alla mediazione politica in atto nello specifico territorio di competenza. Un tentativo intrapreso da alcuni soggetti istituzionali nel fronteggiare questo limite sta nella creazione di nuovi requisiti che gli enti interessati a concorrere al bando di assegnazione dei finanziamenti devono possedere come condizioni necessarie all'accesso. Questi nuovi requisiti riguardano la competenza, amministrativa e l'affidabilità finanziaria che l'organizzazione deve dimostrare di possedere da un certo numero di anni; il suo radicamento territoriale; il consolidamento strutturale e la certificazione del possesso di competenze specifiche nel proprio settore di intervento; la certificazione dell'attività finalizzata a svolgere compiti di interesse pubblico e la capacità di coinvolgere nuovi soggetti destinati a creare la rete dei soggetti erogatori. Nella tab. 1.7 vengono riportati i requisiti richiesti nel bando regionale redatto dalla Giunta regionale della Regione Friuli Venezia Giulia (FVG) per l'individuazione dell'*Organismo Intermediario* (OI) cui assegnare la gestione del finanziamento stanziato dal Fondo Sociale Europeo (FSE) tramite il sistema della Sovvenzione Globale (SG) e finalizzato alla realizzazione del progetto *Futura*. Dedicherò un'ampia sezione di questo elaborato alla descrizione e all'analisi di questo complesso sistema di intervento. Per il momento basterà ricordare che si tratta di un progetto avviato nel 2002 che si propone di affrontare il problema della conciliazione dei tempi di lavoro e di cura familiare attraverso la

---

<sup>9</sup> La crisi di sostenibilità dei costi è certamente un aspetto di primissima importanza che concorre a descrivere i fattori di collasso che già dagli anni Settanta hanno interessato i sistemi di welfare neo/corporativi, basati su una regolazione politica di stampo keynesiano. Valutare soltanto questo aspetto sarebbe tuttavia fortemente limitativo. In primo luogo, perché ciò impedirebbe di produrre un quadro complessivo e organico delle motivazioni che hanno provocato la crisi e i successivi mutamenti di rotta degli ordinamenti europei di welfare. In secondo luogo, perché questo avrebbe pesanti ripercussioni sulla valutazione dei nuovi progetti di intervento orientati a produrre determinati servizi senza gravare esclusivamente sulla spesa pubblica, oltre a fornire una lettura distorta rispetto al principio di sussidiarietà. Trattando della trasformazione del welfare come processo di morfogenesi, una tale puntualizzazione mi sembrava doverosa.

concessione di un *voucher* assegnato alle donne con familiari bisognosi di cure (figli 0-3 anni, anziani non autosufficienti o disabili) che permette loro di acquistare servizi di custodia e di restare *occupate a tempo pieno* nel mercato del lavoro, o di rientrarvi in seguito a un periodo di sospensione. Nonostante l'approvazione di questi nuovi criteri di identificazione costituisca di certo un passo avanti rispetto al problema delle barriere di accesso descritto nelle righe precedenti, è certamente prematuro stabilire se una più puntuale individuazione delle OPS coinvolte nella progettazione e nella gestione degli interventi da parte del sistema politico, sia di per sé sufficiente a risolvere il problema delle barriere di accesso.

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doti di solvibilità dimostrate da attestazione proveniente da istituti di credito.</li> <li>• Competenza ed esperienza riconosciute in materia di gestione amministrativa e finanziaria mediante l'individuazione di un qualificato gruppo di lavoro in grado di assicurare la gestione della Sovvenzione globale e il relativo controllo.</li> <li>• Struttura consolidata nel tempo e radicata sul territorio regionale, con dimostrate competenze specifiche ed esperienze nel settore in cui dovranno essere realizzati gli interventi che la Sovvenzione globale è in grado di finanziare.</li> <li>• Svolgimento di compiti di interesse pubblico e capacità di coinvolgere in maniera adeguata i soggetti toccati dall'attuazione della Sovvenzione globale.</li> </ul> |
|---|

Tab. 1.7. Caratteristiche per l'individuazione dell'*Organismo Intermediario*.

Fonti: Regione Friuli Venezia Giulia. Direzione regionale Formazione Professionale. Fondo Sociale Europeo. Programma Operativo Obiettivo 3 2000/2006 Asse E . Misura E. 1

(4) *Isomorfismo istituzionale*. Il termine, coniato da Powell e DiMaggio (1991) e sviluppato tra gli altri da March e Olsen (1995), indica l'adattamento e l'appiattimento dell'operato delle OPS sulla base degli *standard* strutturali (e di conseguenza operativi) delle organizzazioni politico-amministrative e della loro *agency*. Si tratta di una predisposizione motivata dall'impossibilità per le OPS di influenzare i flussi di finanziamento attraverso una autonoma *performance* organizzativa. (Borzaga 1995).

(5) *Marginalizzazione dell'utenza*. Il risultato finale sta nella progressiva *individualizzazione* dell'utenza, che è il corollario dell'*incrementalismo sconnesso*

che governa i sistemi di welfare assistenziali. Si tratta di un fenomeno che appare particolarmente evidente proprio rispetto alla logica di distribuzione dei servizi che ritrae lo Stato (o la Pubblica Amministrazione) nel duplice ruolo di produttore/finanziatore e di erogatore dei servizi, e che descrive il meccanismo di prestazione dei servizi stessi come un processo che riguarda due soggetti distinti: (1) il *panopticon* statale che eroga un intervento standardizzato e (2) l'utente (a ben vedere, un individuo isolato accompagnato dal proprio stato di insoddisfazione) che prende quello che passa il convento. In questo modo, la prestazione di servizi ha l'effetto perverso di isolare l'individuo che soccorre. Ne favorisce l'inclusione in una logica che certamente ha l'effetto benefico di alleviare, in una certa misura, uno stato di bisogno, ma che ignora le reali esigenze del destinatario, perché non gli fornisce un intervento personalizzato e perché non tiene sufficientemente in considerazione il suo contesto familiare di appartenenza. Questo è particolarmente evidente per quanto riguarda le politiche per la famiglia. Come recentemente ha sottolineato Donati (2003) gli ordinamenti di welfare sembrano perdere di vista la famiglia, e proprio mentre elaborano la messa a punto di interventi rivolti ad occuparsene.

Riassumendo quest'ultimo punto sembra possibile affermare quanto segue. In fase di realizzazione delle politiche i destinatari sono considerati alla stregua di consumatori di interventi universalistici e standardizzati. In fase di valutazione non sono che indicatori di qualità espressa su parametri quantitativi (e fortemente generalizzati) di efficienza.

Ne consegue una forte riduzione nei connotati democratici del sistema dei servizi. È in questo quadro, che nell'agenda costituzionale europea viene introdotto il principio di *sussidiarietà*, che non è esente da controverse interpretazioni.

## **1.2. Voucher, legislazione e sussidiarietà in Italia**

In seguito ad alcune prime sperimentazioni locali in campo scolastico e sanitario, il sistema dei *voucher* trova una collocazione nella legislazione sociale

italiana a partire dal 2000. Il principio di sussidiarietà verrà invece introdotto con la riforma del Titolo V della Costituzione Repubblicana.

### 1.2.1. La Legge 328/2000 e la progettazione del sistema integrato

Il tema della sussidiarietà come principio operativo delle politiche sociali viene inaugurato in Italia dalla Legge n. 328 del 8 novembre 2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*).

Pubblicata nel Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale. 13 novembre 2000, n. 265), che introduce il sistema integrato di servizi sociali, che annovera fra i propri scopi la promozione della solidarietà nell'ambito della valorizzazione della persona, dei nuclei familiari e delle forme di auto e mutuo aiuto e della reciprocità organizzata.

All'art. 17, la legge prevede l'istituzione di *voucher*, che nel *corpus* del documento assumono la denominazione di *buoni di servizio*.

«I Comuni possono prevedere la concessione, su richiesta dell'interessato, di titoli validi per l'acquisto di servizi sociali dai soggetti accreditati del sistema integrato di interventi e servizi sociali».
--

Inquadrato 1.1.

Chi adotta una prospettiva conforme con il *welfare mix*, e quindi concepisce la riforma del welfare come risposta alla crisi di sostenibilità dei costi, rischia – pur cogliendo elementi di assoluta concretezza – di percepire la sussidiarietà come una forma sofisticata e ideologica di *decentramento* amministrativo (se espressa in senso verticale all'interno del sistema pubblico, cioè come delega di competenze dallo Stato centrale alle dimensioni locali della Pubblica Amministrazione), oppure come un principio comprendente logiche diversificate di *esternalizzazione* dei costi (in caso di accreditamento di competenze a soggetti non pubblici, ma appartenenti al mercato o al terzo settore). Come emerge dalla tab. 1.8, la rilevazione del bisogno spetta comunque al soggetto che impartisce le linee guida, cioè il settore pubblico. A questo livello la sussidiarietà confluisce in un accordo

tra il soggetto ritenuto adeguato e la rilevazione del bisogno. La gestione dell'intervento o del dispositivo di servizio spetta all'ente accreditato che continua a essere sostenuto dal settore pubblico nell'affrontare le proprie responsabilità.

Logica di esternalizzazione	Logica sussidiaria
Rilevazione del bisogno	Rilevazione del bisogno
↓	↓
Progettazione del servizio	Ricerca di risorse sociali adeguate
↓	↓
<i>Make or Buy</i>	Scelta della risorsa ritenuta maggiormente idonea
↓	↓
Gara	↓
↓	Accordo e sostegno
Scelta del fornitore (Accreditamento)	
↓	
Contratto	

Tab. 1.8. Esternalizzazione dei costi Vs. Principio di sussidiarietà.

Fonte: Raffaele Tomba. [www.osservatorionazionalefamiglie.it](http://www.osservatorionazionalefamiglie.it)

Nella relazione tenuta allo *European Congress* organizzato dall'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia e tenutosi a Bologna nelle giornate 6, 7 e 8 ottobre 2005, Raffaele Tomba asserisce che le difficoltà incontrate a questo livello dalle Amministrazioni pubbliche stanno nell'applicazione del principio di sussidiarietà, in assenza di norme adeguate.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le forme di sostegno vanno formalizzate e comunicate;</li> <li>• I sostegni devono essere stabili nel tempo;</li> <li>• I sostegni devono essere garantiti a tutti gli aventi diritto;</li> <li>• I sostegni non sono alternativi ai servizi;</li> <li>• Le famiglie hanno diritto di scegliere le strategie;</li> <li>• La valutazione delle politiche deve essere partecipata dalle famiglie.</li> </ul>
---

Tab. 1.9. Principio di sussidiarietà. Norme per l'applicazione dei principi.

Fonte: Raffaele Tomba. [www.osservatorionazionalefamiglie.it](http://www.osservatorionazionalefamiglie.it)

Il suo suggerimento, va nella direzione di un chiarimento delle condizioni di applicazione dei principi operativi sottesi a una relazione sussidiaria fra interventi pubblici e sostegno alle famiglie. (Si veda la tab. 1.9).

Adattare la legge quadro al contesto regionale diventa dunque un momento fondamentale per l'elaborazione delle politiche sociali in un'ottica integrata e sussidiaria fra pubblico e privato. La disciplina della Legge quadro 328/2000 è stata elaborata dalle Regioni italiane, e convertita in leggi regionali specifiche approvate e promulgate dai rispettivi ordinamenti locali. In alcuni casi, questa disciplina ha permesso l'avvio di una serie di esperienze significative, non ultime alcune innovative prassi di regolazione di politiche che si avvalgono del sistema dei *voucher*.

Per esempio, con la Legge regionale 14/2002 la Regione Liguria ha seguito l'esempio inaugurato dalla Lombardia<sup>10</sup> introducendo i *buoni scuola*, che per certi versi possono essere assimilabili ai *voucher per la scelta scolastica* ideati per la prima volta negli anni Sessanta da Milton Friedman<sup>11</sup>, ma che se ne discostano per alcuni tratti essenziali. Si tratta di titoli attribuiti alle famiglie con reddito imponibile complessivo non superiore a € 40.000 e rivolti a promuovere la libertà per i genitori di scegliere la formazione scolastica ritenuta più adeguata per i propri figli.

Un articolo recentemente pubblicato sul periodico *on-line* «La voce» ne illustra le caratteristiche di base, e ne propone qualche primo elemento di valutazione in termini di efficacia. I *buoni scuola* hanno un valore compreso fra € 250 e € 750, il cui ammontare non deve in alcun caso superare il 50% delle spese di iscrizione. Si tratta di trasferimenti che vengono accreditati ai genitori *ex post* rispetto all'iscrizione scolastica effettiva dei propri figli.

---

<sup>10</sup> La Lombardia è stata la prima Regione italiana a introdurre la disciplina del *voucher*, sia dal punto di vista scolastico che da quello socio-sanitario. Lo ha fatto addirittura prima della promulgazione della Legge 328/2000, presentando fin dal 1999 una proposta di legge per l'introduzione sui *buoni scuola*. Sulla scia della sperimentazione dei *voucher* per la scelta scolastica (Delibera di Giunta n. 242 del 31 giugno 2000), anche altre Regioni (come la Liguria, il Piemonte, il Veneto e la Sicilia) hanno inaugurato l'iniziativa.

<sup>11</sup> Per una ricognizione storica delle origini del *voucher* come strumento per le politiche sociali rimando alla prima parte del capitolo seguente.

I *buoni scuola* agiscono dunque come un *rimborso spese* attribuito ai genitori soltanto alcuni mesi dopo rispetto alla data di inserimento del proprio figlio in una determinata struttura scolastica.

Questa caratteristica del modello di accreditamento incide notevolmente sulle aspettative della Regione, riconducibili prettamente alla previsione di un incremento nelle iscrizioni agli istituti privati.

<b>Pubblico/Privato</b>	<b>Livello scolastico</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Scuole pubbliche</b>	<b>Elementari</b>	10.70%	10.33%	9.83%	10.09%
	<b>Medie</b>	6.13%	6.14%	6.10%	6.07%
	<b>Superiori</b>	8.58%	8.41%	7.76%	7.78%
<b>Scuole private</b>	<b>Elementari</b>	89.30%	89.67%	90.17%	89.91%
	<b>Medie</b>	93.87%	93.86%	93.90%	93.93%
	<b>Superiori</b>	91.42%	91.59%	92.24%	92.32%

Tab. 1.10. Iscrizioni a scuole pubbliche e private in Liguria dopo l'adozione dei *buoni scuola*.

Fonte: «La voce» (29 marzo 2005).

La tab. 1.10 illustra che il risultato atteso *non* ha in effetti avuto luogo. Le ipotesi più attendibili per valutare l'inefficacia del modello riguardano principalmente i suoi connotati intrinseci.

I limiti di *equità* (intimamente connessi con quelli di efficacia-efficienza) riscontrabili nell'architettura del dispositivo sono descritti di seguito:

(1) *Erogazione ex post*. La logica del rimborso *ex post* pone delle difficoltà immediate alle famiglie che presentano limiti di liquidità contingenti. I *buoni scuola* non sono dunque immediatamente efficaci, nemmeno nel breve periodo, a causa dell'effetto perverso di iniquità che penalizza immediatamente le famiglie a basso reddito, o quelle che mostrano scarse disponibilità di capitale risparmiato.

(2) *Ammontare poco elevato*. Lo scarso ammontare del *buono*, che peraltro è tale perché associato a un elevato limite di reddito.

(3) *Avversione al rischio*. Anche nel medio o lungo periodo le cose non vanno meglio. Nel momento in cui presentano la domanda, i genitori *non* hanno la certezza che otterranno il *buono*, né quale sarà l'ammontare effettivo della cifra

ricevuta. Questo elemento penalizza ulteriormente le famiglie a basso reddito, che saranno indotte a ridurre la loro propensione al ricorso ai *buoni scuola*.

In sintesi, l'idea che condivido sui *buoni scuola* è quella di un dispositivo la cui funzione dichiarata è quella di garantire la libertà di scelta per le famiglie, ma che in realtà perfeziona un profilo di selettività tale da far pensare a una manovra rivolta a incrementare il consenso politico rispetto ad alcune fasce di utenza.

### 1.2.2. Il Libro Bianco sul welfare

Un altro documento fondamentale che, sulla scia della Legge 328/2000, prosegue nella definizione di strategie di rimodulazione del welfare che contemplano anche il ruolo dei *voucher* è rappresentato dal celebre Libro Bianco.

Dall'analisi delle due sezioni estratte dal documento e riportate in questa sede (si vedano rispettivamente gli riquadri 1.2 e 1.3) emergono due strategie principali percorse dal progetto di riforma delle politiche sociali.

(I) La prima strategia è di tipo economico, si fonda sul parametro dell'efficienza e ha per obiettivo la riduzione della spesa pubblica e l'esternalizzazione dei costi di gestione del welfare.

(II) La seconda strategia è di natura politica e richiama la cultura dell'assistenza che per oltre mezzo secolo ha fatto da sfondo alla realizzazione dei programmi nazionali di politica del benessere. Alla ricerca della sostenibilità dei costi di realizzazione delle politiche sociali si accompagna l'emergere di nuovi bisogni fondamentali, legati all'evoluzione della società del benessere. La seconda strategia sta dunque nel perfezionamento dell'inclusione sociale dei bisogni crescenti degli individui, in particolare nel campo sanitario (dato il progressivo invecchiamento della popolazione) e nel campo della formazione e della cura dell'infanzia (in quanto logica rivolta a compensare la diffusione delle politiche attive per favorire l'occupazione femminile).

In questo frangente i *voucher* si diffondono come strumento per accordare l'accesso a servizi nell'ambito di un welfare che cerca di imitare strutture di mercato allo scopo di realizzare interventi meno costosi, diffusi in modo

maggiormente capillare nei contesti locali e qualitativamente più soddisfacenti attraverso l'incoraggiamento della competizione fra gli erogatori.

*Obiettivi.* Garantire il diritto di tutti al “servizio universale” (servizi di base sociali e servizi di base in senso allargato) mediante anche lo sviluppo di reti di solidarietà formali ed informali.

*Soggetti interessati:* soggetti individuali che per la loro condizione rischiano di non poter accedere a particolari servizi, famiglie della categoria precedente.

*Attori coinvolti:* attori istituzionali ai vari livelli di *governance*, famiglie, associazioni familiari, volontariato e terzo settore, società erogatrici dei servizi di base ecc.

*Priorità dell'intervento:* definire un nuovo quadro normativo che comprenda misure particolari di defiscalizzazione, *voucher* e strumenti analoghi per migliorare le condizioni di accesso ai servizi. Nel quadro di servizi liberalizzati introdurre nuove garanzie per l'accesso alle prestazioni da ricompensare sotto la voce di servizio universale a beneficio del gestore del servizio stesso. Nel settore dei servizi sociali di base, migliorare e incrementare l'attivazione delle reti di solidarietà, delle reti di mutuo aiuto familiare promuovendone l'interazione e l'integrazione con gli attori già presenti, siano essi pubblici o privati; promuovere l'integrazione dell'innovazione tecnologica e sostegno alla creazione di strutture apposite di formazione per gli attori e gli utenti del servizio; attuare misure particolari per le categorie più fragili con particolare attenzione ai servizi legati al diritto all'alloggio. Predisporre, in questo contesto, misure particolari di sostegno per le giovani coppie, anche in forma di aiuti all'acquisto. Prevedere azioni di lotta alla dispersione scolastica.

Inquadrato 1.2.

*Fonte:* Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Libro Bianco sul Welfare. (2003, 36).

Per riprendere le parole utilizzate nel Libro Bianco (si veda l'inquadrato 1.2), il *voucher* si inserisce in una logica di più ampio respiro, che è quella della definizione di un «quadro di servizi *liberalizzati* [rivolti a] introdurre nuove garanzie per l'accesso alle prestazioni da ricompensare sotto la voce di servizio universale a beneficio del gestore del servizio stesso». (C.vo mio).

Quindi, mi pare evidente che il *voucher* si conferma come uno strumento che sorge e si sviluppa in conformità con una cultura prevalentemente *lib*. Questa è un'osservazione che può essere estesa anche ai modelli di sviluppo locale inerenti la realtà italiana, benché lo strumento venga introdotto secondo una logica che

ratifica positivamente il profilo dei servizi integrati e assume il postulato della sussidiarietà come principio operativo delle politiche sociali.

*Obiettivi:* garantire l'accesso al lavoro ed all'assistenza per tutti quei soggetti che presentano gravi limitazioni alla loro autonomia fisica e psichica.

*Soggetti interessati:* individui e famiglie di appartenenza con disabilità fisiche e/o psichiche, dipendenza senile di carattere motorio, malattie croniche [...].

*Attori coinvolti:* attori istituzionali ai vari livelli, famiglie e loro associazioni, mondo del lavoro e partner sociali.

*Priorità dell'intervento:* sviluppare programmi e progetti che aiutino le persone con disabilità alla partecipazione alla vita del lavoro, sociale e collettiva in maniera da permettere una piena realizzazione delle potenzialità individuali unitamente ad un arricchimento delle dinamiche sociali; attivare reti di assistenza per una migliore gestione della dipendenza fisica in condizione di trattamento domiciliare, con particolare enfasi all'iniziativa organizzata delle famiglie; strettamente legata all'attivazione di reti familiari di assistenza è l'implementazione di misure di sviluppo di nuovi strumenti di sostegno finanziario come i "buoni" e i "voucher"; definire standards comuni per abilitare al trattamento delle malattie croniche e della dipendenza; promuovere la diffusione delle buone prassi, l'incentivazione e lo sviluppo della ricerca applicata e delle innovazioni gestionali per migliorare l'efficienza globale del sistema.

Inquadro 1.3.

*Fonte:* Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Libro Bianco sul Welfare. (2003, 38).

Inoltre, per lo meno nella prospettiva del settore politico, emerge ancora una semantica della sussidiarietà legata alla strategia del decentramento amministrativo finalizzato all'esternalizzazione dei costi di produzione-gestione degli interventi e al perfezionamento dell'inclusione sociale dei bisogni individuali. Tutto questo avviene sotto l'egida dello Stato, che se da un lato è costretto a ricorrere a varie forme di accreditamento per delegare a sfere private o di terzo settore parte delle proprie competenze in politica sociale, dall'altro tende ad attribuire a queste realtà uno statuto del tutto residuale e – alla meglio – integrativo.

Come abbiamo già affermato in precedenza trattando il *welfare mix*, e come stabiliremo di nuovo in seguito (si vedano in particolare le figg. 1.3 e 1.4 riportate

nel paragrafo conclusivo di questo capitolo) alla morfogenesi dell'organizzazione del welfare non sembra corrispondere una piena morfogenesi culturale della logica di sviluppo dello Stato sociale, che rimane limitata al solo versante della cultura organizzativa e operativa. A questo livello, il progresso culturale del welfare che interessa il principio di sussidiarietà si arresta alla sola presa di coscienza della necessità di dover coinvolgere soggetti appartenenti alla sfera privata (*forprofit e nonprofit*) per ri-orientare la propria azione in politica sociale e familiare.

### **1.3. Il principio di sussidiarietà e la dimensione locale del welfare**

L'analisi dell'evoluzione legislativa corrente non è soltanto rivolta a definire l'emergenza di nuove forme di gestione delle politiche sociali, in Italia come all'estero. Serve anche a definire quali sono i passaggi fondamentali che riguardano l'introduzione del concetto e del principio di sussidiarietà come relazione di valorizzazione di sfere alternative a quella pubblica e come principio operativo orientato a definire nuove soluzioni di politica sociale.

#### *1.3.1. Configurazioni sussidiarie e sistema dei voucher. Ipotesi di collocazione*

Il tentativo di individuare quali siano le forme di collaborazione e la definizione dei ruoli fra gli attori coinvolti nella realizzazione di politiche sociali nei sistemi di welfare avanzati è indubbiamente complessa.

A questo proposito, uno dei tentativi più recenti di sistematizzazione teorica e operativa è attribuibile a Donati (2003) che raggruppa in tre configurazioni fondamentali le logiche di implementazione delle politiche familiari in seguito all'introduzione del principio di sussidiarietà.

Vediamole distintamente, allo scopo di riconoscere in quale delle tre, sia possibile riconoscere l'arena privilegiata di sviluppo e diffusione del sistema dei *voucher*.

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantire i livelli essenziali minimi di fruizione dei diritti umani, sociali e civili.</li> <li>2. Garantire la necessaria redistribuzione verticale del reddito fra strati sociali tenendo conto della struttura familiare.</li> <li>3. Favorire l'accesso ai servizi e intitolazioni di welfare, garantendone l'equità distributiva anche in base alla composizione familiare.</li> <li>4. Promuovere iniziative di sostegno alla famiglia nel caso siano assenti o carenti le altre configurazioni (di mercato regolato e di welfare societario).</li> </ol> |
|--|

Tab. 1.11. Configurazioni di intervento. *L'offerta istituzionale*. Principi generali.

Fonte: Donati (2003, 277).

La prima configurazione è quella che prende il nome di *offerta istituzionale*. (Si veda la tab. 1.11). In questo scenario prevalgono: (1) l'ottica dell'inclusione politica dei bisogni sociali individuali; (2) la standardizzazione delle esigenze eterogenee (spesso letteralmente ignorate dall'*agency* pubblico/istituzionale) presenti nel tessuto sociale rispetto a un livello minimo garantito; (3) una assoluta preminenza dei codici redistributivi del reddito; (4) l'adozione di una versione limitata del concetto di sussidiarietà, intesa in senso prevalentemente verticale e difensivo, e che si concretizza in pratica come decentramento amministrativo o delega di competenze agli enti locali; (5) l'imputazione di residualità attribuita a realtà sociali come la famiglia, il mondo associativo e il mercato.

Un esempio di politica afferente a questo scenario è il cosiddetto Reddito Minimo di Inserimento (RMI). Si tratta di un dispositivo introdotto in Francia per garantire alla popolazione non occupata un livello minimo di benessere materiale attraverso l'erogazione di un sussidio pubblico.

Un esempio ulteriore di offerta istituzionale che riguarda la politica sociale italiana è invece costituito dal sistema degli assegni, erogati dai Comuni con fondi stanziati da leggi nazionali per sostenere la natalità e contribuire all'assistenza dei nuclei numerosi. Il testimone più recente di questo stile di intervento è rappresentato dal *bonus* di € 1000 dal secondo figlio, introdotto per la prima volta in Italia con la Legge 326/2003, poi sospeso per un anno e in seguito reintrodotta con alcune significative modifiche, non ultima quella che prevede l'erogazione

dell'importo stabilito per tutti i nuovi nati (compresi i primogeniti) purché si tratti di figli di genitori con un reddito non superiore a € 25.000<sup>12</sup>.

1. La separazione fra le funzioni di finanziamento, fornitura e acquisto dei servizi [...].
2. Lo sviluppo di un'offerta privata di servizi, che mira alla creazione di nuove imprese fornitrici (start up), e si serve soprattutto di incentivi e di sistemi di rimborso per favorire la pluralizzazione dell'offerta.
3. Il favorire la competizione fra l'offerta (chi offre) e la domanda (chi acquista) dei servizi.
4. Favorire la libertà di scelta per i cittadini, che può essere letta in due chiavi: (a) come libertà del consumatore, o (b) come potenziamento delle capacità di scelta delle persone e delle famiglie (*empowerment*). L'idea è quella di promuovere una maggiore appropriatezza dei servizi non tanto potenziando le soluzioni di *exit*, ma riequilibrando il rapporto fra domanda e offerta in chiave di una personalizzazione dei pacchetti offerti-riciesti.
5. Sostenere la cura (care) familiare, con l'accettazione della prospettiva storica secondo cui le politiche sociali non possono più pensarsi come sostitutive della famiglia, ma devono uscire dal dilemma fra delega alla famiglia e sostituzione della famiglia per accedere a soluzioni di sostegno alla famiglia come unità di servizi primari.

Tab. 1.12. Configurazioni di intervento. Il *mercato sociale regolato*. Principi generali.

Fonte: Donati (2003, 278).

La seconda configurazione riguarda il *mercato sociale regolato*. (Si veda la tab. 1.12) In questo scenario, vengono mutuati dalla struttura del mercato neo-classico, i principi fondamentali della competizione (sul versante dell'offerta) e della libertà di scelta (sul versante della domanda) come capisaldi per garantire la

---

<sup>12</sup> Il *bonus* introdotto con la Legge 326/2003, prevedeva infatti l'erogazione di € 1000 per ogni secondo o ulteriore figlio nato in Italia da cittadine italiane. L'assegno stanziato con queste caratteristiche che ne condizionavano l'accesso era la testimonianza di un provvedimento erogato su base universalistica, del tutto avulso a qualunque filtro selettivo che ne potesse indirizzare la fruizione. Tutte le madri di figli che fossero secondi o ulteriori per ordine di nascita ricevevano l'assegno. Questo aspetto, unito alla considerazione dell'importo piuttosto modesto ha in seguito sollevato critiche sull'impianto del provvedimento, spesso giudicato iniquo e inefficace rispetto allo scopo, che era quello di sostenere la natalità italiana. Nel 2005, quando iniziava a profilarsi l'idea di una nuova sperimentazione del provvedimento in una trasmissione televisiva venne avanzata un'obiezione fondamentale. La moglie di Francesco Totti, il capitano della squadra di calcio delle Roma, avrebbe ricevuto l'assegno per il figlio che sarebbe nato da lì a pochi mesi? Con la vecchia versione del provvedimento no, ma soltanto perché si trattava di un primogenito.

ricerca della qualità dell'*output* della produzione. Qui fanno la loro comparsa i sistemi di contrattualizzazione delle politiche sociali e familiari che si avvalgono del *voucher* come strumento di accreditamento dei servizi.

Un esempio di intervento afferente a questo scenario è rappresentato dal *voucher* socio-sanitario introdotto da qualche anno dalla Regione Lombardia. I caratteri di questo e di altri provvedimenti verranno descritti nel terzo capitolo di questo contributo. Per ora basterà ricordare che si tratta di un titolo di accesso a prestazioni di assistenza domiciliare sociosanitaria che intende favorire l'assistenza di soggetti *fragili* (soprattutto anziani) attraverso la cura e l'aiuto a domicilio di *caregiver* professionali che competono per assicurare ai destinatari degli interventi richiesti una maggiore qualità delle prestazioni sanitarie. Questo provvedimento rappresenta un *contratto di adesione* a servizi già esistenti, non più forniti direttamente dal sistema pubblico, ma da erogatori privati che concorrono alla riduzione dei costi di gestione in precedenza affrontati dalla sola Amministrazione pubblica locale.

La terza configurazione è quella del *welfare societario plurale*, i cui caratteri sono stati precedentemente descritti in un paragrafo specifico. (Si veda inoltre la tab. 1.13).

Un esempio di intervento afferente a questo scenario è rappresentato dal *voucher* per la cura dell'anziano inaugurato dalla *Fondazione del Monte* di Bologna, poi trasferito dal 2006 alla competenza della *Cassa di Risparmio* di Rimini. Si tratta di un progetto che prevede la definizione di un contratto fra la fondazione e le famiglie per la fruizione di servizi di cura domiciliare per gli anziani ottenibili mediante l'erogazione di un complesso sistema di gestione di *voucher*.

Questa politica si distingue per una forte *personalizzazione* del servizio fruito, che si realizza attraverso il ruolo attivo e promozionale ricoperto dalla famiglia in ogni fase di realizzazione del servizio stesso. La famiglia è qui ritratta nel ruolo di *prosumer* (produttore e consumatore di un servizio di natura relazionale) e di soggetto responsabile, attivamente coinvolto in ognuna delle fasi di realizzazione del progetto. La libertà di scelta incoraggiata in generale dai sistemi di politica sociale che utilizzano il *voucher* si accompagna, in questo caso specifico, a una progettualità più sussidiaria nei confronti della famiglia del beneficiario.

Questo dispositivo, la cui organizzazione verrà descritta in maniera maggiormente esaustiva nel terzo capitolo, sembra tuttavia costituire un'eccezione piuttosto che una regola nella complessa mappatura degli interventi di politica sociale che si avvalgono del *voucher* come dispositivo di contrattualizzazione e come titolo di accesso a servizi.

1. [...] Il benessere viene promosso attraverso forme di imprenditoria sociale che valorizzano il soggetto famiglia e si riferiscono a organizzazioni di privato sociale che non operano né su comando né per ragioni di profitto, ma per finalità di solidarietà sociale; tali imprese possono essere di natura associativa, cooperativa o altro.
2. Le politiche familiari di carattere societario svolgono funzioni socialmente rilevanti che possono avere un carattere più mutualistico (solidarietà interna) o più pubblico (che estende la solidarietà ai non-soci) [...].
3. Il carattere plurale si riferisce alla pluralità delle istituzioni di benessere che servono gruppi sociali differenti [...] e non è da confondere con il pluralismo interno alle istituzioni di welfare controllate dal sistema politico-amministrativo (*welfare mix*).
4. I caratteri di efficacia, efficienza ed equità vanno qui riferiti alle capacità di queste organizzazioni di soddisfare i requisiti di raggiungimento degli scopi, di mobilitazione di mezzi e risorse, di capacità autonormative e di valorizzazione dei diritti umani. I controlli su questi parametri fanno affidamento a regole e authority di responsabilità e rendicontabilità interna a questo settore [...] vuoi attraverso proprie forme di rappresentanza, vuoi attraverso forme di peer review o di accreditamento e di certificazione stabilite nella sfera pubblica costituita da queste organizzazioni.

Tab. 1.13. Configurazioni di intervento. Il *welfare societario plurale*. Principi generali.

Fonte: Donati (2003, 281).

Dunque, in prima approssimazione, sembra plausibile affermare che, benché possa anche assumere configurazioni empiriche conformi con la cultura operativa che orienta la sociologia relazionale, il sistema dei *voucher* nasce e si sviluppa prevalentemente nello scenario di mercato sociale regolato, cioè all'interno di strutture assimilabili ai *quasi/mercati*.

### 1.3.2. Il ruolo del voucher rispetto all'evoluzione del principio di sussidiarietà

Nel recente convegno dal titolo *Sussidiarietà orizzontale e servizi alla persona: programmazione o mercato?* tenutosi a Firenze nel 2001 e organizzato da alcune segreterie regionali della UIL Pensionati, Cristiano Gori interviene sui problemi che provvedimenti come *voucher* o assegni di cura devono affrontare per svilupparsi in un'ottica sussidiaria verticale e orizzontale.

(1) In primo luogo i *voucher* sono ancora poco utilizzati, se si intende considerarne la distribuzione lungo l'intero territorio nazionale. Inoltre, anche i provvedimenti già esistenti non sono che sperimentazioni, poco consolidate e radicate nel territorio di competenza. Infine, restano diffusi prettamente nell'Italia del nord. Prendiamo i *voucher* per l'assistenza domiciliare agli anziani. Nelle Regioni del sud, gli assegni di accompagnamento per l'anziano funzionano principalmente come strumenti indiretti di lotta contro la povertà, e non come specifiche misure rivolte alla cura dell'anziano.

(2) In secondo luogo, emerge il problema connesso con la ripartizione dei ruoli di regolazione fra enti pubblici locali ed enti privati che l'introduzione del principio di sussidiarietà propone in ogni contesto specifico.

(3) In terzo luogo, poco o nulla è ancora stato detto a proposito del problema avvertito dagli enti erogatori nell'adattarsi agli *standard* di regolazione imposti dal settore pubblico. Per non fuoriuscire dal mercato, gli enti erogatori sono tenuti ad attenersi a direttive piuttosto rigorose nella produzione e nella realizzazione di servizi. La tentazione è quella di produrre soltanto i servizi per i quali vengono accreditati, generando una flessione nella produzione e un conseguente impoverimento dell'offerta.

È opinione di Gori che il sistema dei *voucher* non sia adeguato per definire il futuro delle politiche sociali sussidiarie, nonostante il pregevole tentativo di garantire un ampio margine di libertà di scelta all'utenza, e cerchi di fronteggiare la domanda attraverso un contenimento dei costi di produzione e gestione. Ma è proprio qui che sta il punto cruciale, secondo l'autore.

Politiche di questo tipo, finalizzate alla creazione di mercati dei servizi sociali, non possono configurarsi come politiche di contenimento dei costi, pena la perdita di qualità degli interventi. Questa è anche l'opinione di Milton Friedman, che - in

una recente intervista - ha criticato la diffusione del *buono scuola* concesso alle sole famiglie povere. Secondo il premio Nobel, questa logica di traduzione (di cui sono responsabili anche alcune esperienze italiane) snatura letteralmente i principi fondativi del *voucher* che da strumento orientato a investire nella qualità del welfare attraverso la concorrenza fra erogatori e la produzione di eccellenze, si trasforma nell'ennesimo dispositivo assistenziale finalizzato al perfezionamento dell'inclusione sociale delle fasce deboli.

Per Gori, dunque, il *voucher* non è la via da percorrere nella direzione della riforma del welfare locale in chiave sussidiaria «Innanzitutto, sarei tentato di scommettere che in futuro i *voucher* non possano rappresentare il modo per sostenere le famiglie, sono estremamente complessi da realizzare. Si tratta di improntare un meccanismo di mercato interno con erogatori accreditati; l'utente che sceglie si trova di fronte a complessità tecniche immense e a costi elevati. [...] La mia ipotesi (non solo mia, peraltro) è che siano gli assegni di cura a diffondersi a tappeto. È chiaro che su questo ho un'esperienza personale, perché vengo da una Regione in cui si teorizza che si danno i soldi all'anziano e poi si scompare, perché qualsiasi altra forma di intervento pubblico si ritiene possa compromettere la libertà individuale» (Gori 2001, 18). (Corsivo mio). L'autore fa riferimento (come è ovvio, visto che interviene al convegno organizzato da una delegazione sindacale di pensionati) soprattutto alla realtà lombarda, in particolare al *voucher* socio-sanitario e al *buono sociale* per l'anziano, che nella sua impostazione sono principalmente adottati in via residuale, per contenere la pressione degli interventi residenziali e per alleviare le lunghe liste di attesa presso le RSA.

Nella sua relazione allo *European Congress* organizzato dall'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia e tenutosi a Bologna nei giorni 6-8 ottobre 2005, Costanzo Ranci saluta il principio di sussidiarietà come principio organizzativo orientato alla costituzione di un *mercato sociale dei servizi alla persona*. Si tratta di un progetto per certi versi assimilabile alla struttura dei *quasi/mercati* preconizzati da Bartlett e Le Grand (1993) e che trova la propria giustificazione teorico-politica nel contesto del cosiddetto *welfare mix*. Lungi dall'affrancarsi dal ruolo regolativo dello Stato centrale, i mercati sociali dei servizi contribuiscono alla riforma del welfare garantendo una maggiore libertà di scelta individuale agli utenti (Ranci parla, a questo proposito, di spostamento sull'asse della domanda

rispetto a quello dell'offerta), permettendo inoltre al sistema pubblico un certo livello di esternalizzazione dei costi in base alle diverse procedure di accreditamento degli enti erogatori privati, o di privato sociale, coinvolti nel progetto di riforma. In linea generale, sono cinque le strategie principali evidenziate da Ranci: (1) maggiore flessibilità di scelta per l'utenza fra interventi *in cash* e interventi *in care*; (2) integrare i trasferimenti finanziari *non* vincolati all'uso (sul modello delle politiche del *bonus* o dell'assegno familiare) con trasferimenti finalizzati all'esigenza specifica della famiglia (come ad esempio i *voucher*); (3) operare una distinzione tra misure di sostegno al reddito e di sostegno alla cura o alla povertà; (4) sostenere la regolarizzazione dei *caregiver* familiari per non penalizzare le donne sul versante pensionistico e per favorire l'emersione di parte del lavoro nero; (5) promuovere la conciliazione fra tempi di lavoro e di vita familiare. Diversa è l'impostazione del paradigma relazionale, soprattutto di Pierpaolo Donati, che connette il principio di sussidiarietà come dimensione operativa di *governance* sociale per la realizzazione di un *welfare societario plurale*. Nell'ambito dello stesso congresso, l'autore afferma che: «perseguire politiche sociali amiche della famiglia, significa formulare e implementare gli interventi per il benessere di una comunità con tre precisi obiettivi: i) *produrre solidarietà familiare anziché individualismo*, cioè beni comuni tra familiari anziché isolamento e anomia; ii) *connettere in modo sensato i bisogni e dimensioni della vita familiare*, tanto nell'analisi che nelle risposte; iii) focalizzare gli interventi sulla famiglia-nella-comunità locale, cioè considerare la famiglia come soggetto sociale, non come terminale passivo, o peggio, come puro strumento per la de-responsabilizzazione dello Stato». (Donati 2005, 3). Viene ora da chiedersi quale sia il posto occupato dai *voucher* nell'ambizioso progetto di riformulazione del welfare in chiave sussidiaria che anche la sociologia relazionale si propone.

### *1.3.3. Il posto del voucher rispetto ai principi esposti dal paradigma relazionale*

I dispositivi in analisi sono adeguati a recepire le esigenze personali dei destinatari e a svilupparle in chiave coordinata e sussidiaria? La questione è

aperta. Per il momento è utile produrre qualche riflessione, magari avanzando alcune ipotesi.

In questo contesto si inserisce anche la riflessione sul sistema dei *voucher* come modello di contrattualizzazione delle politiche familiari. Il dibattito sul modello organizzativo sulla logica di diffusione dei *voucher* è senza dubbio acceso, e mai del tutto scevro da speculazioni ideologiche o perplessità culturali.

Per Raffaele Monteleone (2005) la predisposizione di un modello di accreditamento che si avvale del *voucher* per produrre politiche sociali ed erogare servizi alla famiglia consiste sostanzialmente in una figura *pura* di delega di responsabilità da parte dell'autorità pubblica.

In un articolo meno recente Luca Fazzi (1997) non ha esitato a definire la questione un dilemma, e si è puntualmente interrogato sulla scelta del *voucher* come modello di gestione e realizzazione di servizi sociali, cercando di ravvisarne le logiche di aumento o riduzione rispetto alle garanzie di tutela sociale offerte dai precedenti assetti di welfare. Anche l'analisi di Fazzi, infatti non è priva di riserve, ma i suoi dubbi sono riconducibili piuttosto alla netta contrapposizione fra progettazione del modello di accreditamento e realizzazione dei servizi.

In altre parole, il modello regge alla prova dell'evidenza empirica? A questo proposito l'autore evidenzia alcuni limiti nella logica di funzionamento del sistema che lo inducono a sposare la tesi dell'inesistenza di una relazione lineare fra l'introduzione del modello del *voucher* per la contrattualizzazione delle politiche sociali e per la qualificazione e la flessibilizzazione del sistema dei servizi. Oltre ai già citati dubbi sui criteri di efficacia e di efficienza economica, e la controversa questione della regolazione democratica del sistema che riconcettualizza il profilo operativo del sistema politico, il limite più interessante riguarda la disponibilità di informazioni valide. Per alcuni dei servizi che normalmente prevedono l'utilizzo del *voucher*, la consapevolezza dei destinatari a proposito delle proprie prerogative è spesso scarsa, quando non del tutto insufficiente.

Si pensi, per esempio ai servizi di assistenza domiciliare per gli anziani non autosufficienti o per i disabili. Spesso, la consapevolezza sulle alternative di cura vengono affidate ai familiari, che però non sempre sono presenti, o non possono occuparsi del proprio congiunto. Le informazioni inoltre non sono quasi mai

comparabili tra un modello e l'altro, anche rispetto alla fruizione di uno stesso servizio.

Fazzi ripropone l'esempio dei servizi di assistenza e di cura domiciliare per anziani non autosufficienti, asserendo che è plausibile che la tipologia di assistenza scelta (professionale o volontaria) dipenda dalla presenza effettiva dei familiari del destinatario. Quest'ultimo tenderà a propendere per la competenza tecnica di *caregiver* professionali che possano assisterlo nelle fasce orarie giornaliere caratterizzate dall'assenza dei familiari. Se l'anziano è invece del tutto solo, o comunque isolato dalla propria famiglia di appartenenza, opterà per un'assistenza che meglio realizzi una relazione di prossimità affettiva. Allo stato attuale dei fatti, non sembrano essere stati fatti molti passi avanti rispetto alla nozione di personalizzazione degli interventi (che incide notevolmente sulla qualità percepita dei servizi offerti).

I problemi lasciati aperti dalla riforma intrapresa dai sistemi di welfare (all'interno della quale si inquadra anche l'adozione del sistema dei *voucher*), riguardano sia il piano strutturale (le risorse e le norme di regolazione) che il piano simbolico (gli obiettivi e la cultura di riferimento) dell'intero sistema.

#### **1.4. Conclusioni. *Voucher* e morfogenesi del welfare**

Questo capitolo tenta di affrontare due sfide principali. In primo luogo, cerca di contestualizzare la diffusione del sistema dei *voucher* come fenomeno emergente in un welfare come quello italiano, notoriamente attraversato da profondi cambiamenti. In secondo luogo tenta di fornire una rappresentazione multidimensionale di questo processo di trasformazione.

L'evoluzione del welfare, si configura dunque come un fenomeno complesso, che non può essere ricondotto alla sola crisi di sostenibilità dei costi o alla progressiva estensione delle garanzie di libertà individuale.

In termini specifici, si tratta di un processo di *morfogenesi* strutturale, organizzativa e culturale (Archer 1995), che coinvolge necessariamente anche il terreno delle politiche sociali. Ed è proprio nell'analisi di alcuni innovativi sistemi di progettazione delle politiche sociali, che risiede la possibilità di individuare

alcune configurazioni di welfare relazionale (o *societario plurale*), oppure di ravvisare il tentativo (non sempre riuscito) di fuoriuscire dalla logica del welfare assistenziale, magari attraverso lo sviluppo delle politiche per l'attivazione lavorativa.

Con esplicito riferimento ai sistemi di progettazione, realizzazione e gestione delle politiche sociali che si avvalgono del *voucher* come mezzo di accreditamento, si può tentare di schematizzare il processo morfogenetico. (Si veda, a tal proposito, la fig. 1.3).

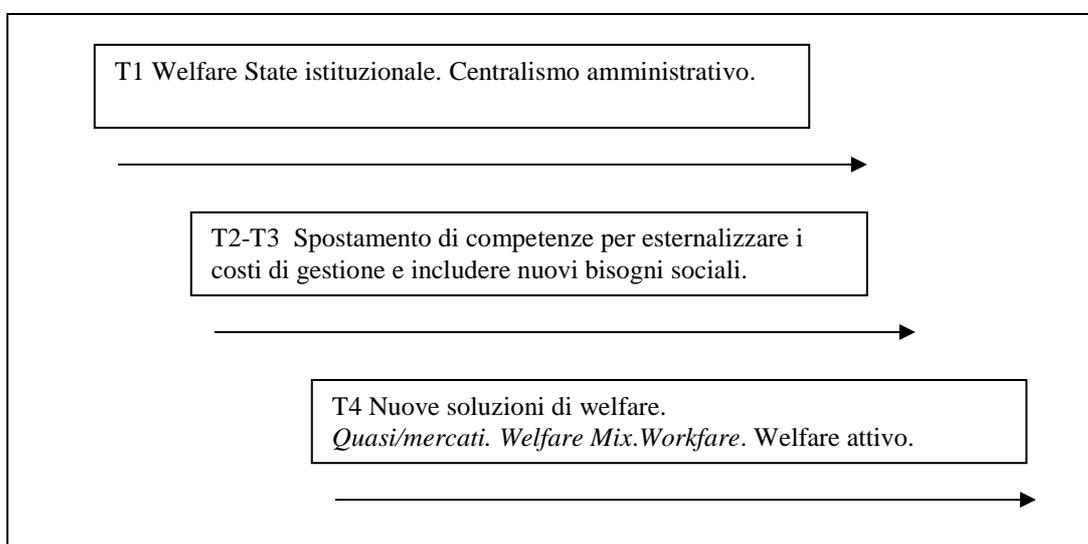


Fig. 1.3. Trasformazioni del welfare e introduzione dei *voucher*. Morfogenesi strutturale.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione e l'introduzione del principio di *sussidiarietà* il centralismo amministrativo che caratterizzava il profilo del welfare assistenziale, risulta sostanzialmente mitigato.

Tuttavia, in questo quadro, la sussidiarietà si configura essenzialmente come delega di competenze o decentramento amministrativo. Questo avviene perché, a questo livello, ci si arresta a una rappresentazione esterna e parziale della logica sussidiaria, che descrive lo Stato in qualità di ente centrale che delega parte delle proprie competenze alle emanazioni amministrative locali, incaricate di gestire interventi che l'ente centrale non può o non riesce a realizzare.

Ritorna dunque il motivo della trasformazione del welfare come crisi di sostenibilità dei costi, che richiede nuovi modelli organizzativi finalizzati a ridurre

le spese di gestione attraverso meccanismi di esternalizzazione dei costi. Tuttavia, non si tratta solo di questo.

Una simile configurazione della sussidiarietà considera soltanto la sfera pubblica (o istituzionale), mentre i soggetti di società civile vengono percepiti esclusivamente come *target* di interventi più o meno standardizzati.

La logica hegeliana sottesa a tale configurazione produce un grosso equivoco: l'incapacità di considerare l'*agency* dei cosiddetti *corpi sociali intermedi* (la famiglia e le OPS, in primo luogo), il loro stile organizzativo e la capacità di contrattazione e co-gestione di interventi col settore pubblico, per non parlare del carattere *sui generis* dei servizi ad elevato grado di *personalizzazione* da loro realizzati.

Di per sé, la sola morfogenesi strutturale delle politiche di welfare identifica semplicemente l'introduzione di un modello organizzativo meno verticistico e maggiormente sostenibile dal punto di vista economico, rispetto al centralismo amministrativo che regola il welfare istituzionale al tempo T1.

Il modello che ne deriva al tempo T4, si produce mediante la costruzione e il perfezionamento di nuovi *meccanismi* organizzativi per la realizzazione dei servizi, come nel caso dei *quasi-mercati* creati attraverso l'utilizzo e la diffusione del sistema dei *voucher*.

Il profilo strutturale corrispondente a questa logica organizzativa sta nell'elaborazione di un nuovo scenario, analogo al mercato e integrativo rispetto al modello di offerta istituzionale dei servizi.

È tuttavia importante sottolineare che a un simile mutamento organizzativo non corrisponde soltanto una cultura della *privatizzazione* dei servizi, rivolta ad alleviare l'impegno della spesa pubblica e a garantire maggiore libertà di scelta dell'utente, ma anche un tentativo espresso nella direzione di una maggiore personalizzazione dei servizi, creato sulla base di una configurazione più sussidiaria tra gli attori coinvolti.

Nel tradizionale assetto, descritto dal welfare assistenziale, il *focus* era concentrato sulla analisi e sulla presa a carico dei bisogni già manifestati dalla domanda. La logica reattiva e incrementale degli interventi era corredata da una certa standardizzazione dei servizi erogati e predisposti per l'utenza.

Ora, il sistema pubblico di produzione dei servizi, per incontrare le esigenze della domanda, comincia a rivolgersi a nuovi soggetti che andranno a comporre un profilo più complesso sul piano dell'offerta. Mediante l'ingresso o il coinvolgimento da parte della Pubblica Amministrazione di altri soggetti nella progettazione, gestione e realizzazione dei servizi, si creano inedite logiche di accreditamento. In questo contesto si inquadrano i mercati dei servizi sociali.

Ricapitolando, il welfare istituzionale subisce importanti revisioni sul piano organizzativo (fig. 1.3). Ne sono un esempio le nuove forme di regolazione delle politiche sociali, l'introduzione delle procedure di accreditamento di enti privati erogatori di servizio, il coinvolgimento di nuove sfere di società civile (*in primis* le OPS), l'introduzione dei *quasi/mercati*. Quella che alcuni hanno definito la via della privatizzazione, ha importanti ricadute anche sul versante della cultura dell'assistenza e della cittadinanza (fig. 1.4).

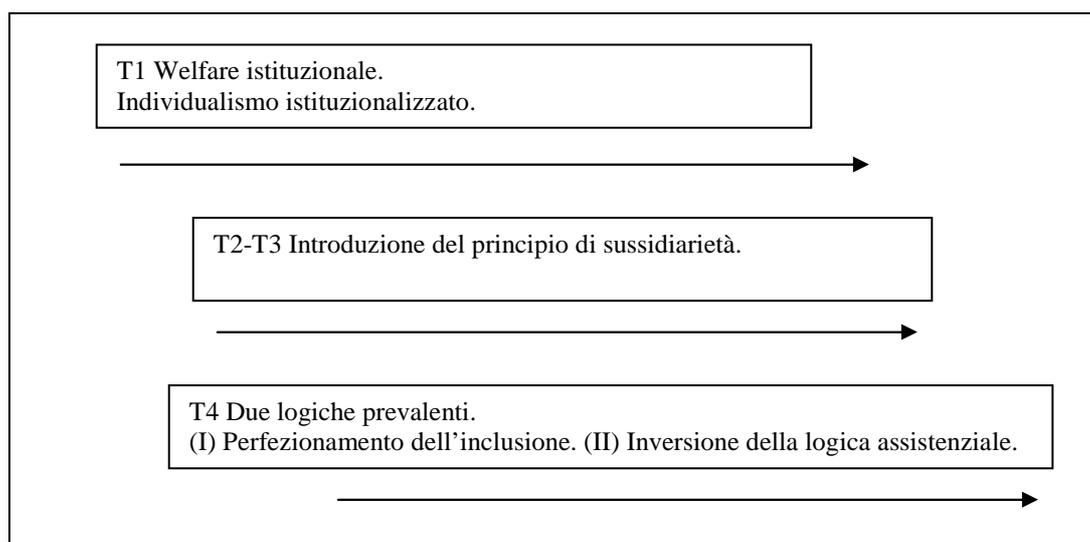


Fig. 1.4. Trasformazioni del welfare e introduzione dei *voucher*. Morfogenesi culturale.

Se in precedenza, al tempo T1, l'inclusione sociale dei bisogni individuali rappresenta un principio di istituzionalizzazione dell'individualismo da parte dello Stato del benessere, l'introduzione del principio di sussidiarietà induce le istituzioni sociali a una profonda riflessione rispetto ai propri principi di azione (T2-T3).

Gli interrogativi a questo livello sono diversi. Come sostenere gli individui? Come sostenere i bisogni crescenti delle famiglie? Come definire le strategie di

azione in una società che cambia, che invecchia, che fa meno figli e che sperimenta inedite forme di iniquità e nuove spinte all'esclusione sociale<sup>13</sup>? Che tipo di sussidiarietà incoraggiare?

Fino a questo momento, due mi sembrano essere le logiche prevalenti di risposta percorse dal welfare italiano.

(1) La prima è quella del *welfare mix*, che propone il perfezionamento dell'inclusione sociale attraverso una messa a punto del binomio Stato/mercato e il coinvolgimento delle OPS nella definizione di interventi che altrimenti non potrebbero essere realizzati. Qui sussidiare significa ricucire la *safety net*, cioè sostenere i bisogni avvertiti dalle persone in maniera reattiva. A più esigenze deve corrispondere più welfare. La riforma del *welfare mix* rappresenta un processo di morfogenesi nella cultura organizzativa del welfare perché si sostiene ammettendo l'intervento coordinato di sfere di società civile nella definizione dei programmi in politica sociale. Tuttavia ma non ha luogo un pieno processo morfogenetico nella cultura dell'assistenza, che rimane ancorata alla definizione fornita dal modello dello Stato interventista rispetto al principio della cura reattiva con interventi *ex post*.

(2) La seconda è quella delle politiche attive, cioè della via europea ispirata alla riforma anglosassone del *workfare*. In questo scenario si produce una inversione nella logica dell'assistenza. Il benessere diventa un merito, non un diritto naturale che ci è dovuto, a prescindere dall'impegno investito nella sua ricerca. La condizione di indigenza o di povertà individuale diviene una colpa personale, che va evitata o espiata attraverso il lavoro. Qui sussidiare significa tentare di prevenire i bisogni individuali attraverso la fuoriuscita dallo stato di dipendenza che il welfare assistenziale produce (*culture of dependency*).

La sfida è quella della *qualità* del welfare, che sempre meno significa efficacia rispetto agli obiettivi di politica sociale, e sempre meno significa efficienza dal punto di vista dell'equilibrio fra risorse impiegate e risultati raggiunti.

Le strade percorse dal welfare vanno in questa direzione? Senza dubbio, i nuovi stili organizzativi che interessano gli attuali sistemi di politica sociale sono

---

<sup>13</sup> Si pensi, a questo proposito alla disoccupazione femminile, al lavoro precario, e alla letteratura (ormai diffusissima) sul principio di segregazione sociale.

una prova della morfogenesi affrontata dagli ordinamenti di welfare contemporanei.

Resta da vedere se le politiche sociali che si realizzano con l'emissione dei *voucher* di servizio configurino o meno una soluzione maggiormente personalizzata dei servizi stessi, incontrando le reali esigenze degli utenti e connettendo in maniera sensata le loro relazioni familiari.

Gli interventi analizzati in questa sede, particolarmente i *voucher* per la conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare, realizzati nell'ambito della programmazione 2000/2006 del Fondo Sociale Europeo (FSE) sembrano incontrare alcuni limiti fondamentali proprio su questo versante.

La spiegazione sull'origine e la diffusione del *voucher* come titolo di accesso vincolante per l'accesso a servizi alla persona sarà l'oggetto del prossimo capitolo. La diffusione dello strumento rispetto ai campi di applicazione privilegiati in politica sociale sarà invece trattata nel terzo capitolo di questo contributo. In questa sezione abbiamo dunque considerato che fosse sufficiente contestualizzare il *voucher* nell'ambito della revisione del welfare state istituzionale.

Come è già stato più volte sottolineato in questo capitolo, l'evoluzione dello Stato del benessere si distingue – tra le altre cose – per l'orientamento alla produzione di servizi alla persona.

Per incontrare le reali esigenze dei destinatari (almeno questa è l'opinione *mainstream* dei *policy maker*) questi servizi devono essere prodotti attraverso una logica partecipata che implica il ruolo di più attori; il famoso *mix* di risorse che sostiene i sistemi di welfare avanzati.

Inoltre i servizi devono essere distribuiti attraverso circuiti di erogazione efficienti dal punto di vista dell'equilibrio fra costi di gestione e ottimizzazione dei risultati sull'utenza.

Questo obiettivo si raggiunge attraverso due peculiari strategie, orientate a fornire uno specifico profilo di garanzia.

(I) Sul versante della domanda, la garanzia accordata ai destinatari degli interventi è quella di un'ampia libertà di scelta rispetto alla scelta dei soggetti erogatori.

(II) Sul versante dell'offerta la garanzia promossa dal sistema politico sta nell'incoraggiamento della competizione fra i soggetti erogatori che competono nell'arena di una struttura simile al mercato in cui vengono venduti beni di consumo e servizi alla persona.

L'agire coordinato di queste due logiche dovrebbe creare un dispositivo in grado di aumentare il benessere sociale attraverso la soddisfazione delle esigenze degli utenti. Inoltre la concorrenza fra gli enti erogatori, rilanciata dalla libertà di scelta accordata ai destinatari dei servizi, dovrebbe indurre un generale investimento nella qualità dei prodotti offerti. Questo a meno che la concorrenza non si concentri sul versante dei prezzi di emissione, innescando un processo che ridurrebbe i costi (e dunque i prezzi finali dei servizi) ma non aumenterebbe la qualità dell'*output* produttivo.

Tuttavia, questo è solo un modello teorico, che si trova tuttora esposto alla prova dei fatti. Non solo resta da vedere se la logica descritta in precedenza ha poi effettivamente luogo, ogni volta che viene elaborato un dispositivo di politica sociale che si avvale dei *voucher* come strumento di contrattualizzazione. Bisogna anche verificare se questo dispositivo, connotato da una architettura fra ruoli che si limitano reciprocamente (come nella migliore tradizione anglosassone dei *checks and balances* dove la triangolazione destinatari-erogatori-finanziatori viene continuamente riavviata da una logica di controllo reciproco e circolare fra le parti) è effettivamente orientato in conformità con le reali esigenze dei destinatari. In altre parole, non ci è dato di sapere se i welfare avanzati sono in grado di leggere le esigenze degli individui e delle famiglie con il proprio codice di osservazione per poi interpretarle e soddisfarle secondo una peculiare declinazione del principio di sussidiarietà.

Il *voucher* sorge nell'ambito di una cultura di welfare individualista, e questo non costituisce *di per sé* un elemento di critica. Dipende da come il connotato individualizzante viene tradotto nelle singole configurazioni. *Quando si verificano i problemi?*

(I) *Quando, in primo luogo, lo strumento produce logiche perverse o i suoi intenti promozionali vengono vanificati perché viene trasportato in un contesto di welfare che non predispone logiche adatte a riprodurlo.*

Questo avviene, ad esempio, nel caso del *voucher* di conciliazione del Fondo Sociale Europeo e dei *buoni scuola* introdotti in Italia per favorire l'accesso a istituti privati convenzionati col settore pubblico.

*(II) Quando il corollario di fondo della logica privatistica che orienta i provvedimenti – cioè la promozione di una maggiore libertà di scelta rispetto agli erogatori dei servizi – viene confusa con una maggiore personalizzazione dei servizi stessi.*

In altre parole, come insegna Hannah Arendt, avallare l'equazione individualizzazione = personalizzazione degli interventi è un'operazione tutt'altro che automatica, che molto spesso risulta addirittura errata. In primo luogo non tutti i dispositivi che si avvalgono di questo strumento attuano procedure tali da garantire nella pratica una maggiore libertà di scelta, che rimane un vantaggio riscontrato nei titoli di accesso ai servizi spesso soltanto sul piano teorico. In secondo luogo, una maggiore libertà di scelta fra erogatori non si traduce immediatamente (e necessariamente) in una maggiore qualità percepita dal punto di vista dei destinatari rispetto ai servizi fruiti, né in un maggiore benessere, né tantomeno in una effettiva possibilità di effettuare materialmente una scelta consapevole fra alternative. A questo livello giocano le concrete configurazioni dei dispositivi, la territorializzazione dei servizi, il grado di informazione dei destinatari rispetto alle alternative praticabili, e soprattutto – come già ha ricordato Beltrametti (2004) – il tempo che i destinatari effettivi o le loro famiglie (come nel caso del voucher scolastico o socio-sanitario) possono materialmente investire nella ricerca dell'opzione più adeguata alle esigenze emerse.

Per dirla con Martha Nussbaum sarebbe opportuno verificare non tanto il concreto impianto (o funzionamento) di questo o quel dispositivo, quanto l'adeguatezza dimostrata dal dispositivo stesso nell'incontrare i bisogni fondamentali realmente avvertiti dai destinatari e nel rendere questi ultimi capaci di soddisfare le proprie esigenze profonde. Solo in questo modo il welfare, tanto su base locale quanto su base nazionale o sovra-nazionale, sarebbe capace di coniugare la propria morfogenesi con una cultura solidamente sussidiaria, evitando di interpretare in maniera fuorviante le esigenze del proprio bacino di utenza.

Una indagine critica sui *voucher* può aiutare l'osservatore a individuare i paradossi incontrati dai sistemi di welfare che, nel tentativo di riorganizzarsi in chiave personalistica, adottano uno stile di azione non sempre in grado di comprendere le reali esigenze dell'individuo e di capacitarlo<sup>14</sup> all'interno del proprio contesto relazionale.

---

<sup>14</sup> Il concetto di capacitazione (*capability*), centrale nella teorizzazione di Amartya Sen e Martha Nussbaum, rimanda all'idea di un individuo reso in grado di raggiungere i propri bisogni fondamentali da un complesso di azioni umanizzanti rivolte a incoraggiare e sostenere il profilo personale dell'uomo. Si tratta di un ragionamento che può essere esplicitamente esteso ai sistemi di welfare secondo i principi dell'*universalismo contestuale* teorizzati dalla Nussbaum.

## CAPITOLO II

### **VERSO UNA SOCIOLOGIA DEL VOUCHER (II). PRESUPPOSTI FUNZIONALI E DIMENSIONI ANALITICHE**

La libertà di scelta diviene un fine in se stesso

Julien Le Grand (2003, 77)

Nell'attuale panorama delle scienze politiche e sociali, la diffusione del sistema dei *voucher* viene sovente trattata con riferimento all'economia pubblica, alla scienza dell'amministrazione e al diritto costituzionale. Si parla molto di vera o presunta incostituzionalità del finanziamento pubblico delle scuole private (particolarmente di quelle religiose) con riferimento all'art. 33 della Costituzione repubblicana, di esternalizzazione dei costi di gestione per sopperire alla crisi di sostenibilità del welfare state interventista, di deriva liberista dello Stato del benessere. Si parla anche di privatizzazione dei servizi, di potenziamento della libertà di scelta dei consumatori, di emergenza di nuovi bisogni sociali – come il modello di famiglia a doppio reddito e l'invecchiamento progressivo della popolazione – che richiedono la messa a punto di una matura azione di sostegno.

I *voucher* si inquadrano in questa logica di sviluppo, in Italia, ma anche in altri ordinamenti europei, con significative differenze.

Si continua a discutere sulla possibilità di sviluppare il modello statunitense dell'istruzione, che propone una parificazione definitiva tra scuole pubbliche e private, la cui scelta deve dipendere dai soggetti interessati e non da una concezione dell'equità e della giustizia imposta dall'alto delle istituzioni pubbliche.

Emergono progetti di politica sociale che, pur senza *bypassare* il sistema politico-amministrativo, si avvalgono di finanziamenti e modelli gestionali provenienti da sfere di società civile.

Si tratta di interventi che intendono produrre logiche di attuazione e implementazione dei servizi di cura (soprattutto per gli anziani) orientati a valorizzare la dignità della persona all'interno del contesto delle sue relazioni personali e familiari, producendo logiche alternative all'istituzionalizzazione del soggetto in strutture socio-sanitarie. Il *voucher* gioca il suo ruolo anche qui.

Si tratta tuttavia di problematiche estremamente complesse da considerare, in termini di efficacia che in termini di giustizia, equità, adeguatezza del modello alla cultura vigente e alla logica sottesa all'azione del welfare italiano e dei *partner* europei rispetto al modello americano, all'interno del quale i *voucher* trovano i natali.

Si tratta di problematiche complesse, la cui comprensione risulta spesso distorta da letture ideologiche, dall'adozione di visioni parziali (il punto di vista delle amministrazioni pubbliche, per esempio), da valutazioni condotte con il supporto di indicatori orientati a considerare l'adeguatezza delle singole prestazioni rispetto ai soli *standard* di efficacia o di efficienza economica.

Ciò che ancora sembra mancare è una riflessione sociologica sulla diffusione del fenomeno dei *voucher*.

<b>L</b> Sovranità del consumatore Libertà di scelta rispetto agli erogatori	<b>I</b> Concorrenza amministrata fra enti erogatori <i>Contracting out</i>
<b>A</b> Riduzione della contingenza del denaro	<b>G</b> Miglioramento nella qualità dei servizi offerti

Fig. 2.1. I presupposti funzionali del *voucher* come strumento di politica sociale.

Lo scopo di questo capitolo è quello di tentare l'elaborazione di una sociologia del *voucher* come strumento per la realizzazione di politiche sociali e per l'accesso di servizi alla famiglia e alla persona. L'intera analisi verrà condotta seguendo l'utilizzo dello schema AGIL di matrice parsonsiana, poi rielaborato dalla sociologia relazionale, in particolare da Donati.

In primo luogo, come descritto nella fig. 2.1., vengono definiti i presupposti funzionali del *voucher* rispetto alle componenti dello schema.

(A) *Il voucher come mezzo per l'accesso ai servizi.* La principale funzione del *voucher* come risorsa risiede nella riduzione del carattere di piena contingenza del denaro come titolo di acquisto. In questo frangente, si intende circoscrivere la libertà di scelta del destinatario dei servizi per arginare la possibilità che da parte sua si verificino comportamenti opportunistici. La logica combinatoria incoraggiata fra vincolo di destinazione come elemento di controllo (*lab*) e libertà di scelta (*lib*) rispetto agli erogatori, definisce un equilibrio peculiare rispetto ai trasferimenti *in cash* e *in care*. In seguito vedremo (1) come questa forma peculiare di equilibrio definisca anche precisi vantaggi perseguibili dal punto di vista politico e (2) come la definizione di alcuni di questi vantaggi dipenda dal contesto sociale di attuazione dei provvedimenti. È in questo preciso frangente, infatti, che è utile richiamare un approccio specificatamente sociologico allo studio del *voucher*.

(G) *Il voucher per l'empowerment della qualità del welfare.* Il *voucher* nasce negli USA con la metà degli anni Cinquanta, e viene elaborato per la prima volta da Milton Friedman che ne propone l'adozione per migliorare la qualità dell'istruzione scolastica. Nei decenni successivi lo strumento verrà adottato nell'agenda politico-economica di diversi ordinamenti di welfare, non soltanto statunitensi, ma anche sudamericani ed europei. I campi di applicazione spazieranno dall'istruzione, alla lotta alla povertà, all'assistenza sanitaria per anziani e disabili, fino alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo. Nonostante i differenti scopi situati inerenti i singoli programmi di adozione del *voucher*, la motivazione fondamentale all'origine di ogni sperimentazione risiederà sempre nel miglioramento della qualità (*empowerment*) rispetto al panorama pre-esistente dei servizi alla persona.

(I) *Il voucher come dispositivo per definire regole di (quasi)/mercato.* Come migliorare la qualità dei servizi? Attraverso la creazione di una struttura analoga al mercato (Bartlett e Le Grand parleranno appunto di *quasi/mercati*) all'interno della quale gli enti erogatori (pubblici o privati) precedentemente coinvolti da un'autorità di gestione (solitamente pubblica, ma non sempre) competono per

attirare la domanda dei consumatori che hanno ottenuto il titolo di accesso ai servizi. Nell'impostazione di Friedman, la concorrenza fra i fornitori dovrebbe produrre un investimento nella qualità dei programmi offerti come logica di attrazione della domanda. Tuttavia, il funzionamento di questo dispositivo non è affatto automatico. Molto dipende, ad esempio, dal modo in cui viene amministrata la competizione di mercato. Come ha notato Beltrametti (2004), la concorrenza può svilupparsi sul prezzo dei servizi oppure sulla loro qualità. Se l'autorità di gestione pubblica lascia liberi i fornitori di fissare i prezzi dei servizi (come avviene per il *Food Stamp Program* o per i *voucher* di conciliazione del Fondo Sociale Europeo) la concorrenza potrà avere luogo sulla base del prezzo, non necessariamente sulla qualità dei servizi erogati. Diversa è la situazione descritta dal programma dei *voucher* per la scelta scolastica. Qui il sistema pubblico definisce la politica dei prezzi, e la domanda può essere attirata soltanto rispettando standard qualitativi elevati rispetto ai servizi forniti. Soltanto in questo secondo caso, naturalmente, il modello teorico proposto da Friedman può trovare piena realizzazione.

(L) *Il voucher come simbolo di un orientamento culturale al benessere.* Nonostante le profonde differenze che separano i singoli programmi di welfare che si avvalgono del *voucher*, la cultura di fondo sembra risiedere nella sovranità del consumatore come destinatario dei servizi. A questa logica interpretativa corrisponde l'incoraggiamento della libertà di scelta, la sua circoscrizione a un circuito attivato per migliorare la qualità dei servizi e la logica di sostegno della domanda come indicatore della morfogenesi dell'agire istituzionale del welfare.

<b>L</b> Cultura del <i>voucher</i>	<b>I</b> <b>Sociologia del <i>voucher</i></b>
<b>A</b> Economia del <i>voucher</i>	<b>G</b> Politica del <i>voucher</i>

Fig. 2.2. Il sistema dei *voucher*. Quattro dimensioni analitiche.

La cultura dello strumento non può naturalmente essere letta separatamente rispetto a quella del welfare all'interno del quale si sviluppa. Vedremo infatti come il principio di riduzione della contingenza del denaro incoraggiata dal

*voucher* venga messa o meno in condizione di promuovere effettivamente il benessere sociale attraverso l'effettiva o presunta capacitazione dei destinatari dei provvedimenti. A questi presupposti funzionali corrispondono altrettante dimensioni analitiche, che possono essere rappresentati secondo lo stesso modello quadripartito nell'ambito di una ricerca sociologica condotta in chiave relazionale. (Si veda la fig. 2.2.). Vediamole distintamente.

## **2.1. La cultura del *voucher*. Origine e caratteri dello strumento**

### *2.1.1. Il dibattito sull'introduzione del voucher per la scelta scolastica negli USA*

*La genesi di un modello.* Il *voucher* come strumento per la contrattualizzazione delle politiche sociali viene elaborato negli Stati Uniti, verso la fine degli anni Cinquanta. La legittima paternità del progetto spetta all'economista liberale Milton Friedman, che avanza la proposta di riformare il sistema scolastico americano mediante l'introduzione dei *voucher* con lo scopo di «restoring competition in education» (Friedman 1962). L'introduzione del suo modello ha suscitato dibattiti accesi fra sostenitori, denigratori e riformisti.

In particolare, sono tre i paradigmi principali che si sono fronteggiati nel definire la validità del sistema sia (1) come logica di accreditamento, che (2) come dispositivo per la realizzazione di servizi sociali alla persona.

In fase preliminare, vale la pena introdurla, e di avvalersi dello schema AGIL per tentare di comprenderne le componenti fondamentali che li costituiscono e le differenze teorico-operative che li separano.

### *2.1.2. Gli approcci allo studio del dispositivo*

*The Liberal Market Approach.* Il primo paradigma, che si colloca nel solco della tradizione economica e filosofica condivisa da Friedman, saluta l'introduzione del sistema dei *voucher* come un dispositivo rivolto a favorire la

libera scelta dei genitori rispetto all'istruzione dei propri figli. È opinione dei sostenitori di questa visione, che la scuola debba aumentare la propria pressione competitiva, in un'epoca caratterizzata da un elevato grado di *ossidazione* del presupposto concorrenziale nell'intero settore pubblico dell'istruzione. In conformità con questi intenti, alle scuole viene accordata un margine di discrezionalità pressoché illimitata nel fissare i prezzi delle proprie prestazioni, così come nello stabilire i criteri di accesso che gli aspiranti allievi saranno tenuti a possedere. Il valore che corrisponde al *voucher* è lo stesso per ogni figlio. I genitori possono spenderlo in una qualsiasi delle scuole convenzionate.

L'obiettivo finale è l'investimento nella creazione di capitale umano (produzione di eccellenze), che passa proprio per la severità dei filtri che regolano l'accesso all'istruzione.

In una sua recente relazione, Giorgio Vittadini (2005) fa notare che, con il Trattato di Lisbona, l'Europa si era effettivamente prefissata l'obiettivo di divenire, entro il 2010 «il luogo dell'eccellenza e della conoscenza» (Vittadini 2005, 6). Il problema sottolineato dall'autore riguarda il fatto che l'Europa è stata fino ad ora maggiormente refrattaria rispetto agli Stati Uniti dal punto di vista dell'investimento nell'istruzione. Rispetto alla situazione italiana, un passo avanti verso il miglioramento della situazione scolastica potrebbe essere rappresentato dalla parificazione *effettiva* fra scuole pubbliche e private (il cui riconoscimento giuridico è stato inaugurato dall'*ex* ministro Berlinguer).

Questa sembra essere la tesi suggerita da Vittadini<sup>15</sup>, nella cui impostazione echeggiano i toni autorevoli di Milton Friedman e Gary Becker: «Sono favorevole ad un sistema di *voucher* che consenta alle famiglie di scegliere tra scuola privata e pubblica. Questo non eliminerebbe l'istruzione pubblica, ma la costringerebbe a esporsi al vento della concorrenza, che può fare miracoli per gli studenti. Prevedo anzi che questo tipo di concorrenza aumenterebbe, e non diminuirebbe, la qualità delle scuole pubbliche, perché la costringerebbe a migliorare per attrarre più studenti». (Becker 1998).

---

<sup>15</sup> L'autore avverte tuttavia che, per realizzare una logica pienamente sussidiaria nelle politiche sociali non basta soltanto diversificare le opportunità dell'istruzione. In modo sottile e arguto Vittadini sottolinea che anche Pol Pot ha studiato alla Sorbona. Per una trattazione completa dei limiti imposti alla sussidiarietà rimando anche a Donati e Colozzi (2005).

Gli imperativi di questo modello sono: (1) libertà di scelta per l'utenza; (2) Sviluppo e incoraggiamento della concorrenza fra enti coinvolti; (3) Parificazione tra istituti pubblici e privati sotto la logica competitiva del mercato; (4) Parità astratta nelle condizioni di accesso, confermata da un *voucher* dall'ammontare fisso. Come appare evidente fin dalla denominazione originale dell'approccio, siamo al cospetto di un paradigma chiaramente *lib*.

<p><b>L</b></p> <p>Sovranità del consumatore</p> <p>Fiducia nel libero mercato</p>	<p><b>I</b></p> <p>Libera concorrenza di mercato</p> <p>(Meccanismo di autoregolazione dei prezzi)</p>
<p><b>A</b></p> <p><i>Voucher</i></p> <p>(Ammontare <i> fisso</i>)</p>	<p><b>G</b></p> <p>Miglioramento nella qualità dell'istruzione</p> <p>Libera scelta di servizio per l'utenza</p>

Fig. 2.3. *The Liberal Market Approach*. I caratteri distintivi.

*The Income-linked Model*. Nel tentativo di mitigare il carattere pervasivo dell'approccio coniato da Friedman, gli economisti Peacock e Wiseman (1964) ne propongono uno inedito, che condivide l'enfasi posta sulla libertà di scelta (il primo pilastro del modello di libero mercato), ma che contesta l'intransigenza nelle condizioni di accesso all'istruzione privata e ai servizi scolastici soprattutto per le famiglie a basso reddito, che affondano costi proporzionalmente maggiori per garantire un livello più elevato di istruzione per i propri figli. Il paradigma di Peacock e Wiseman è *income-linked*, cioè incoraggia la libertà individuale in un'arena amministrata e regolata dal livello dei redditi delle famiglie aderenti al progetto.

Lo scopo è la promozione della libera scelta scolastica in un contesto di equità nelle condizioni di accesso all'istruzione, rivolto a tutelare anche i genitori collocati in una fascia di reddito bassa o medio-bassa (*low income family*). In questo modello, il valore del *voucher non* è costante, ma varia al variare del reddito familiare. Si ha quindi un titolo di accesso dal valore più elevato per le famiglie a basso reddito, mentre il valore del *voucher* stesso viene sottoposto a un regime di tassazione progressiva.

Come per il modello precedente, anche per questo paradigma, gli imperativi fondamentali sono: (1) libertà di scelta per l'utenza; (2) Sviluppo e incoraggiamento della concorrenza fra enti coinvolti; (3) Parificazione tra istituti pubblici e privati sotto la logica competitiva del mercato. Ai primi tre imperativi condivisi se ne aggiunge un quarto, che sancisce la peculiarità del modello proposto da Peacock e Wiseman rispetto a quello di Friedman. (4) La parità nelle condizioni di accesso per l'utenza si realizza soltanto previa considerazione dei redditi da lavoro della famiglia. Le famiglie a basso reddito trovano una garanzia di Pari Opportunità nella scelta delle opzioni disponibili, rispetto a quelle più agiate, grazie a un *voucher* dall'ammontare più elevato. Questo schema, che connette le opportunità di scelta in materia di istruzione al reddito da lavoro, è la testimonianza sostanziale della diffusione di un correttivo *lab* (tassazione progressiva e ammontare variabile del titolo) imposto a un sistema che nasce in seno a una cultura prettamente *lib*. Il risultato è una versione tutelare del compromesso *lib/lab* applicato alla riforma scolastica.

<p><b>L</b></p> <p>Sovranità del consumatore</p> <p>Fiducia nel mercato regolato</p>	<p><b>I</b></p> <p>Concorrenza amministrata attraverso un sistema di <i>tassazione progressiva</i></p>
<p><b>A</b></p> <p><i>Voucher</i></p> <p>(Ammontare <i>variabile</i>)</p>	<p><b>G</b></p> <p>Miglioramento nella qualità dell'istruzione</p> <p>Libera scelta di servizio per l'utenza</p> <p>Tutela delle famiglie a basso reddito</p>

Fig. 2.4. *The Income-linked Model*. I caratteri distintivi.

*The Compensatory Market Model*. Il principale esponente del modello alternativo a quello propugnato dal libero mercato, è certamente Jenks. L'autore è convinto che la distinzione che costringe molti cittadini a propendere per scuole pubbliche poco competitive e per scuole private troppo costose sia fortemente iniqua. In questa direzione, propone un modello orientato a compensare le inefficienze e i limiti del mercato, rendendo l'uguaglianza delle opportunità *non* più un mero correttivo strutturale (per quanto eticamente qualificato) agli effetti

perversi del mercato (limitazione *de facto* della libertà di scelta garantita *de jure* anche alle famiglie a basso reddito) ma un vero e proprio obiettivo di *policy*.

L'operazione di Jenks consiste nell'introdurre un dispositivo di compensazione rivolto a superare la chiusura autoreferenziale dei sistemi scolastici, abbattere le barriere razziali e favorire la mobilità tra le classi. Come ricorda Shen You-lu «Schools where demand exceeds supply must allocate at least half of their place by ballot». (2005, 10). In pratica, nelle scuole dove le domande eccedono l'offerta, almeno la metà dei posti disponibili devono essere assegnati con estrazione casuale.

In maniera analoga a Jenks, anche Charles Glenn (2005) sostiene l'introduzione degli *school voucher*, orientando il dibattito sull'equità dei meccanismi di accreditamento e sui problemi di giustizia sociale che accompagnano i programmi di riforma dello Stato sociale e della Pubblica Istruzione. Per il sociologo di Boston, le due linee guida che giustificano i «*perché*» dei *voucher*, sono i due principi fondamentali di *libertà* e *giustizia*.

«Ho detto che ci sono due ragioni per cui dei cristiani impegnati dovrebbero sostenere e lavorare per un sistema di *voucher equo e ben disegnato*. La prima, come detto, è la *Libertà*. In una società libera i genitori hanno l'inalienabile diritto di decidere i valori in base ai quali i figli saranno istruiti, e tale diritto è stato riconosciuto da molteplici convenzioni internazionali tra cui la *Dichiarazione universale sui diritti dell'uomo* del 1948 [...], il *Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali* del 1966 [...] È in conformità a questo diritto umano fondamentale, e non sulla base di una qualsivoglia teoria economica sul mercato, che praticamente tutte le altre democrazie occidentali finanziano pubblicamente le scuole non-statali liberamente scelte dai genitori, se queste raggiungono determinati *standard*. Per un principio di *Libertà*, i genitori devono essere liberi di scegliere e, secondo *Giustizia*, dobbiamo promuovere e favorire questa libertà, soprattutto per le famiglie a basso reddito e per quelle che [...] sono costrette a mandare i loro figli in scuole ritenute inadatte [...] Il che significa che il maggior apporto alla libera scelta nella scuola viene dai genitori poveri con figli in età scolare. La questione dunque non è *se* scegliere, bensì come assicurare che la scelta abbia effetti equi e socialmente benefici». (Glenn 2005, 39-44). (Corsivi dell'autore).

Rispetto alla situazione italiana, anche se a proposito della riforma dei servizi sanitari e assistenziali su base regionale, Cristiano Gori si pone sostanzialmente la stessa domanda del sociologo di Boston. «Perché oggi ragioniamo di *voucher*? Da più parti si sottolinea la necessità di incrementare la qualità dei servizi, di migliorare la flessibilità dell'offerta. Qualità vuol dire, per esempio, anche flessibilità dell'orario in cui ricevo il servizio, vuol dire possibilità di averlo la domenica. La libertà di scelta: questo è il grande tema che entra in Europa e poi anche in Italia in questo decennio. Altro punto fondamentale è cercare di fronteggiare questa grande domanda, che cresce, di servizi per gli anziani con le poche risorse che ci sono». (Gori 2001, 15).

<p><b>L</b> Giustizia equità Pari Opportunità (Unica via per avere un consumatore sovrano)</p>	<p><b>I</b> Meccanismo di estrazione casuale (<i>by ballot</i>) delle domande in eccesso</p>
<p><b>A</b> <i>Voucher</i> (Ammontare <i>variabile</i>)</p>	<p><b>G</b> Miglioramento nella qualità dell'istruzione Parità delle condizioni di partenza</p>

Fig. 2.5. *The Compensatory Market Model*. I caratteri distintivi.

Nel corso degli ultimi dieci anni, per effetto del già citato processo di morfogenesi del welfare, anche in Italia sono stati sperimentati modelli di accreditamento di servizi tramite *voucher*. Alle sperimentazioni, realizzate su base locale da alcune Amministrazioni regionali, ha avuto seguito la disciplina legislativa che abbiamo riportato nel capitolo precedente.

In particolare, con la Legge 328/2000 il sistema dei *voucher* confluisce nel più vasto programma di riforma del sistema integrato dei servizi e comincia a rappresentare una linea di indirizzo politico che il moderno Stato del benessere esprime per rinnovare il proprio assetto e perfezionare la sua azione.

I titoli per l'accesso ai servizi (sia pubblici che privati) non vengono limitati alla sola scelta scolastica. Anzi, per quanto concerne la realtà italiana, questo particolare campo di applicazione *non* è sicuramente quello maggiormente rappresentativo sul piano dell'accesso a servizi. La scelta fra istituti scolastici

pubblici e privati è attualmente al centro di uno scontro piuttosto acceso fra posizioni politiche ed ideologiche diametralmente opposte.

Lungi dall'aver trovato una risoluzione stabile, la diatriba politica che ruota attorno alla riforma scolastica funge da freno per la diffusione di un sistema di *voucher* per l'istruzione nei contesti locali italiani, anche se non mancano gli esempi che ne hanno contemplato la realizzazione<sup>16</sup>.

(I) <i>Empowerment</i> (rafforzamento) della libertà di scelta per l'utente.	→	<b>(Aspetto <i>lib</i>)</b>
(II) Garanzia di equità nelle condizioni di partenza rispetto alla scelta dei servizi.	→	<b>(Aspetto <i>lab</i>)</b>
(III) Implementazione della qualità degli interventi di welfare attraverso lo sviluppo della concorrenza amministrata fra enti erogatori accreditati dal gestore pubblico.	→	<b>(Nuova sintesi <i>lib/lab</i>)</b>

Fig. 2.6. Il *mix* libertà/controllo alla base del *voucher*.

Diverso è l'esempio del *voucher* di servizio per la cura degli anziani, che ha avuto una notevole diffusione nel contesto italiano, in particolare al nord, ed ha configurato strategie di accreditamento in seguito adottate anche da enti privati e da fondazioni<sup>17</sup>, complice anche l'emergenza rappresentata dalle necessità di tutela degli anziani normalmente registrata da un contesto sociale che invecchia e che vede aumentare al proprio interno la speranza media di vita.

Inoltre, una normativa particolarmente dettagliata, è quella prodotta dalla programmazione 2000/2006 del Fondo Sociale Europeo, che regola l'introduzione nei singoli contesti nazionali e locali del *voucher* per la conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare. Nelle sezioni successive verrà dato ampio spazio all'analisi di alcuni esempi significativi di questo dispositivo.

<sup>16</sup> Si pensi, per esempio, al già più volte citato caso della Regione Lombardia o anche a quello della Regione Liguria.

<sup>17</sup> Gli esempi più celebri sono quelli forniti dal *voucher* di cura "Assegno Amico" avviato a Genova e promosso dalla Fondazione Gaslini e dal "Progetto Anziani" sperimentato a Bologna tra il 2000 e il 2006 dalla Fondazione del Monte e in seguito attivato a Rimini dalla Fondazione Cassa di Risparmio.

In questa sede è invece opportuno ricordare che il *voucher* rappresenta una nuova risorsa per il welfare, a prescindere dal contesto di servizio in cui lo strumento nasce e dai campi di applicazione che ne vedono la diffusione.

Parafrasando l'asse Simmel-Luhmann, sul piano culturale il *voucher* rappresenta un mezzo simbolico orientato a ridurre il carattere di estrema contingenza che caratterizza il denaro.

Nel produrre questa azione, il dispositivo ricerca un nuovo equilibrio che si esprime sul piano politico e che risiede nella triangolazione fra le componenti citate nella fig. 2.6. Vediamo dunque quali sono i caratteri specifici che definiscono la politica del *voucher*.

## **2.2. La politica (economica e sociale) del *voucher***

Quanto emerge in sintesi dalla rassegna dei modelli proposti, permette di affermare una significativa evoluzione del modello di accreditamento dei *voucher* per l'erogazione di servizi. Nel paradigma *lib* proposto da Milton Friedman, la promozione delle Pari Opportunità (attuata attraverso programmi di garanzia dell'equità nelle condizioni di partenza) non viene neppure presa in considerazione. La sovranità del consumatore è garantita da un regime di libera concorrenza di mercato e viene incoraggiata da un meccanismo che amplia la libertà di scelta fra istituzioni scolastiche pubbliche e private. Nell'approccio proposto da Peacock e Wiseman, invece la garanzia dell'equità nelle condizioni di partenza debutta come principio organizzativo, fermi restando gli obiettivi condivisi con l'approccio liberale, nel cui solco si collocano anche gli stessi autori, nonostante i correttivi proposti. Diverso è ancora il discorso di Jenks, che propone un modello regolativo del *voucher* che si riflette non solo sulle procedure di assegnazione, ma anche sull'ammontare variabile dell'importo, così come tratteggiato anche da Peacock e Wiseman. Il discorso però, a questo livello, è molto diverso. Se per gli autori liberali l'introduzione del concetto Pari Opportunità all'accesso configura un principio organizzativo rivolto a perfezionare la libera scelta dei consumatori e a promuovere la sovranità dei consumatori attraverso la tutela delle fasce a basso reddito, per Jenks

l'eguaglianza delle condizioni di partenza non è solamente un principio organizzativo, ma si colloca sul piano socio-culturale del modello da lui proposto. La cultura della giustizia e dell'equità conferisce il senso più pieno e completo alla nozione astratta di consumatore sovrano, cosicché l'uguaglianza nelle condizioni di accesso all'istruzione diventa l'obiettivo stesso del suo modello. Rispetto a Peacock e Wiseman, il concetto Pari Opportunità per l'accesso alla formazione scolastica passa da I (presupposto normativo) a G (presupposto teleologico). Per Glenn, infine, che concentra la propria analisi sul solo *voucher* per la scelta scolastica, la sinergia virtuosa fra libertà e giustizia segna il superamento dell'equazione problematica fra Pubblico e Statale, fra *Pubblica Istruzione* e *Istruzione Pubblica*, eredità della cultura welfarista moderna. Il finanziamento pubblico diventa uno strumento per sostenere le scelte in materia di istruzione provenienti dalla società civile, anche quando riguardano le scuole "private", che devono essere parificate a quelle pubbliche attraverso opportuni meccanismi di riconoscimento.

### 2.2.1. Quali specificità? Vantaggi e svantaggi del dispositivo

Per comprendere le specificità del *voucher* come strumento per la progettazione e la gestione di servizi, è necessario inquadrarlo nel contesto dei trasferimenti che tradizionalmente caratterizzano il sistema di protezione e produzione di benessere interno ai moderni ordinamenti di welfare.

Per commentare i vantaggi e gli svantaggi dei trasferimenti monetari di welfare è necessario adottare una prospettiva multidimensionale, che sostenga l'analisi non solo dal punto di vista *micro* (in questo caso il singolo utente), né dalla sola prospettiva *macro* (l'istituzione pubblica di welfare). La stessa logica multidimensionale deve essere applicata all'analisi dei trasferimenti specifici che sostengono l'azione di protezione sociale attivata dai sistemi contemporanei di welfare. La teoria economica contemporanea percepisce il sistema dei *voucher* come una sorta di *Terza Via* (ma la si potrebbe anche definire un compromesso neo-corporativo di tipo *lib/lab*) tra queste due alternative polarizzate e garantisce un potere di scelta intermedio fra i trasferimenti *in cash* e i trasferimenti *in kind*.

<b>Trasferimenti in denaro (<i>in cash</i>)</b>	
<b>Vantaggi</b>	<b>Svantaggi e limiti</b>
Garanzia della libertà di scelta	Utilizzo non vincolato all'esigenza incoraggiata
Semplicità nella gestione degli incentivi	Visione paternalista delle istituzioni pubbliche
	Esternalità positive ridotte
	Asimmetria informativa
	Diffusione di comportamenti opportunistici

Tab. 2.1. Vantaggi e svantaggi dei trasferimenti in denaro.

Fonte: Francalanci e Toso (2001). Rielaborazione di Martignani.

<b>Trasferimenti specifici (<i>in kind</i>)</b>	
<b>Vantaggi</b>	<b>Svantaggi e limiti</b>
Domanda di mercato espressa da un soggetto forte (normalmente l'istituzione pubblica)	Limiti imposti alla libertà di scelta
Non espropriabilità e non fungibilità dei diritti del fruitore	Limiti imposti al controllo individuale sulla prestazione sia in caso di fruizione di servizi pubblici, sia in caso di delega a soggetti privati incaricati della prestazione

Tab. 2.2. Vantaggi e svantaggi dei trasferimenti specifici.

Fonte: Francalanci e Toso (2001). Rielaborazione di Martignani.

Nella loro analisi sulle giustificazioni teoriche del sistema dei *voucher* Francalanci e Toso (2001) evidenziano come il modello di accreditamento di servizi presenti in ultima analisi, maggiori affinità con quello dei trasferimenti in natura, dal quale però si discosta nettamente per la garanzia di libertà di scelta per gli utenti, associata alla creazione di una struttura concorrenziale di erogazione delle prestazioni e alla possibilità accordata ai destinatari di valutare la prestazione fruita<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Lo scenario che si prefigura è proprio quello di un *quasi/mercato*, così come viene preconizzato da Bartlett e Le Grand (1993).

<b>Vantaggi del <i>voucher</i></b>	
<b>Rispetto ai trasferimenti <i>in cash</i></b> (In analogia con i trasferimenti <i>in kind</i> )	<b>Rispetto ai trasferimenti <i>in kind</i></b> (In analogia con i trasferimenti <i>in cash</i> )
Regolamentazione della concorrenza	Garanzia di concorrenza → incentivo al miglioramento degli standard qualitativi dei servizi offerti
Vincolo a una forma specifica di prestazione	Trasparenza dell'onere finanziario sostenuto per la realizzazione del servizio
Non fungibilità e non espropriabilità del servizio	Incoraggiamento della libertà di scelta dell'utente → che rimane intermedio fra questa tipologia e i trasferimenti <i>in cash</i> .
Equità → se utilizzato in modo selettivo	
Esternalità positive → creazione di Capitale Sociale	

Tab. 2.3. Vantaggi rappresentati dal sistema dei *voucher*.

Fonte: Francalanci e Toso (2001). Rielaborazione di Martignani.

Mutuando l'impianto concettuale proposto da Fazzi (1997) e riportato anche nel capitolo precedente, l'impostazione di Francalanci e Toso, esplicita il concetto di servizio come *experience good*, cioè una prestazione che può essere valutata solamente dopo che è stata erogata, e le cui caratteristiche intrinseche non possono essere separate dall'esperienza del destinatario che ne fruisce, rendendone impossibile la fungibilità e l'espropriabilità. Un simile vantaggio, viene esteso dagli autori al sistema stesso dei *voucher*, in quanto dispositivo rivolto a veicolare le prestazioni di servizio, ottimizzando il presupposto razionale della libera scelta dell'erogatore da parte del cittadino utente. Tuttavia, l'analisi di natura prettamente economica seguita dagli autori, li induce a ignorare il contributo della sociologia nel definire lo statuto relazionale del servizio, riducendo questa categoria specifica a una particolare sotto-tipologia di beni di consumo. Alla forzatura epistemologica incontrata dagli economisti nel definire il servizio, corrisponde la forte limitazione ontologica nella considerazione del modello di contrattualizzazione tramite *voucher*, come mero dispositivo di riduzione dei costi sociali di produzione, perfezionamento dell'equilibrio fra

domanda e offerta e garanzia delle libertà di scelta individuale<sup>19</sup>. Il compromesso *lib/lab* ha di nuovo compiuto il tentativo di *quadrare il cerchio*. Ne è un degno corollario la definizione di capitale sociale come esternalità positiva, che coglie il potenziamento del benessere prodotto dal servizio in termini di esclusiva utilità marginale e perfezionamento dell'efficienza del dispositivo stesso.

<b>Vantaggi del voucher</b>
• Scelta ( <i>Choice</i> )
• Competizione ( <i>Increased Competition</i> )
• Vincolo di destinazione ( <i>Restricted Use</i> )
• Chiusura temporale ( <i>Temporal Closure</i> )
• Controllo ( <i>Budget Control</i> )

Tab. 2.4. I vantaggi del *voucher* per l'offerta di servizi pubblici.

Fonte: Steuerle (2000). Rielaborazione di Martignani.

Una simile conclusione sembra anche confermata dallo schema proposto da C. E. Steuerle, autore di una delle più recenti, complete e sistematiche pubblicazioni sul sistema dei *voucher* per l'offerta di servizi pubblici. Nella prospettiva di Steuerle, i vantaggi dello strumento possono essere sintetizzabili – in primissima approssimazione – così come emerge nella tab. 2.4. Rispetto all'impostazione di Steuerle, il meccanismo dei *voucher* favorisce la scelta dell'utente rispetto a una visione non monopolistica dei soggetti erogatori, o alla fornitura centralizzata di *provisions* pubbliche (il modello che Le Grand chiama *Command and Control*).

Ad orientare il dispositivo è il principio della separazione fra produttori ed erogatori dei servizi, che agevola il meccanismo della concorrenza fra enti erogatori pubblici, privati e di privato sociale (il settore *nonprofit* anglosassone, definito in Italia col termine terzo settore<sup>20</sup>) in un'arena analoga al mercato ma mitigata dal principio della concorrenza amministrata dal settore pubblico. Come avviene nel caso del *voucher* per la scelta scolastica, la politica dei prezzi viene fissata dal settore pubblico che ha anche la responsabilità di certificare gli istituti

<sup>19</sup> Si veda anche lo schema dei vantaggi riconosciuti al sistema dei *voucher* proposto da Luca Fazzi (1997) e riportato nel capitolo precedente.

<sup>20</sup> Sulla questione definitoria che ruota attorno alla poliformità costitutiva (sul piano culturale e sul versante organizzativo) del privato sociale rimando a Donati (1996).

che possono aderire al circuito degli erogatori. In questo modo, il sistema politico agisce interpenetrandosi con quello economico, garantendo una competizione che si sviluppa sul versante dell'aumento della qualità del servizio fornito piuttosto che sulla riduzione del prezzo dell'*output* produttivo. Rispetto a questa definizione operativa, che risale alla formulazione originaria proposta da Friedman, l'incoraggiamento della scelta fornita ai consumatori induce la competizione fra gli erogatori che si contendono quote di domanda nel contesto di un mercato dei servizi orientato all'investimento nella qualità offerta. In termini teorici, rispetto alla pianificazione dei dispositivi di accesso ai servizi, la libertà di scelta conferita all'utenza è intermedia rispetto a quella (massima) fornita dai trasferimenti *in cash* e a quella (minima) concessa dai provvedimenti *in kind*.

In altre parole, la libertà di scelta conferita con il *voucher* è controbilanciata da due meccanismi fondamentali.

(I) *Vincolo di destinazione*. La titolarità del *voucher* ne circoscrive la validità rispetto all'acquisto di una specifica prestazione presso un numero ristretto di fornitori convenzionati. In parole povere, con il *voucher* per la cura domiciliare dell'anziano non possiamo acquistare un servizio di *baby-sitting*, né pagare le spese mediche per altri familiari, o arrotondare il reddito mensile, cosa che invece è possibile fare con misure assistenziali *in cash*, come per esempio l'assegno di accompagnamento.

(II) *Chiusura temporale*. Il *voucher* ha un valore limitato e temporalmente definito. Vi è una spiegazione economica fondamentale che giustifica questo assetto. Il vincolo imposto al valore monetario del *voucher* si ripercuote positivamente sul controllo imposto a livello centrale sul livello della spesa pubblica. Non bisogna dimenticare che il *voucher* per l'accesso a servizi si diffonde anche per risanare la spesa pubblica, quindi con un preciso mandato di efficienza economica. Tuttavia, il fatto che l'ammontare sia limitato e spesso circoscritto a un breve periodo di utilizzo solleva nel dibattito europeo alcuni dubbi sull'efficacia dimostrata dall'utilizzo dei titoli per servizi in alcuni contesti di applicazione, particolarmente quelli legati alla cura dei soggetti fragili, alla formazione e all'inserimento professionale e alla conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare.

La chiusura temporale è *effettivamente* un vantaggio del *voucher*? Indubbiamente, questo dibattito è radicato (*embedded*) nella cultura welfarista dei singoli ordinamenti, che richiama in causa il diritto alla cura, all'assistenza e a un livello minimo di benessere come *status ascrivito* di appartenenza a una Nazione. La filosofia statunitense che promuove e diffonde il *voucher* è condizionata da una differente nozione di welfare, che ravvisa il benessere come una conquista individuale ottenuta tramite l'investimento nelle proprie forze e orientata alla fuoriuscita dalla condizione di dipendenza che invece sembra essere l'approdo a cui giunge il welfare assistenziale di cui osserviamo la crisi di sostenibilità e di consenso in Europa.

La chiusura temporale è dunque un vantaggio effettivo se si assume che il benessere risieda nella futura capacitazione dei soggetti all'indipendenza dalle regole paternalistiche promosse dalle logiche assistenziali. Questo è, ad esempio, uno degli assunti del *workfare*, che però non può essere semplicemente ritagliato e riprodotto negli ordinamenti europei (particolarmente in quelli analoghi al welfare italiano) in maniera del tutto decontestualizzata, pena la perdita di efficacia e di consenso rispetto ai nuovi dispositivi di accesso ai servizi.

Vantaggi	Svantaggi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garanzia di ottenimento di finanziamenti pubblici per la progettazione e realizzazione degli interventi.</li> <li>• Responsabilizzazione dei destinatari dei servizi mediante il vincolo di destinazione all'uso.</li> <li>• <i>Enshrinement</i> della libera competizione tra i soggetti erogatori.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incostante compatibilità dei meccanismi di Mercato con alcuni servizi pubblici.</li> <li>• Creazione di una struttura di Mercato <i>spuria (quasi/mercato)</i>.</li> </ul>

Tab. 2.5. Vantaggi e svantaggi del sistema dei *voucher* per l'offerta di servizi pubblici.

Fonte: Colin (2005, 20). Rielaborazione di Martignani.

Nel contesto del *welfare mix*, che incoraggia la partecipazione di sfere private alla definizione dei servizi con lo scopo di perfezionare l'inclusione sociale degli individui, la chiusura temporale è un vantaggio illusorio, perché avvia un periodo

definito di assistenza che poi viene interrotto e percepito nei termini di un abbandono, di una rottura nella *safety net* intessuta dal welfare assistenziale e dai modelli universalistici.

In un suo recente saggio, Frédéric Colin (2005) è più cauto nello schierarsi a favore del *voucher* come dispositivo per l'offerta di servizi. Secondo l'autore questo strumento può generare alcuni rischi soprattutto se impiegato per fornire servizi pubblici. (Si veda la fig. 2.5). Nell'opinione di Colin «The question is: can such *voucher* systems be transposed into the public service domain? This would involve adapting the voucher system in such a way that it meets public services in two ways: first materially and functionally (What is achieved? A question which bring us back to the distinction between an administrative public service and an industrial and commercial public service) and, second, organically (What type of *agency* might benefit from such *vouchers* and use them?)». (Colin 2005, 20). (C.vi miei). Sulla base di questa domanda fondamentale, l'autore avanza una riflessione fondamentale sui *pro* e sui *contro* del dispositivo se adottato per implementare l'offerta di servizi pubblici.

In conclusione, rispetto alla rassegna proposta, sembrano esservi numerose ragioni pronunciate a favore dei vantaggi offerti dal *voucher*.

Dal punto di vista sociologico questi vantaggi descrivono un ventaglio di logiche intrecciate (perfezionamento e limite alla libertà di scelta, concorrenza in qualità e infungibilità del titolo) che concorrono a definire la complessa operazione di riduzione di contingenza (o *de-contingentizzazione*) del denaro. Tuttavia, al di là delle letture ideologiche che ruotano attorno alla diffusione del *voucher*, alcuni dubbi rimangono. La validità dello strumento non è universale, anzi può essere vanificata dall'ingenua traduzione di uno strumento *lib* in un contesto di welfare condizionato da una tendenza massiccia all'inclusione e al controllo sociale che caratterizza gli approcci olisti (*lab*) alla definizione del benessere. Creare soluzioni *ibride* tra queste componenti può generare effetti perversi, (si pensi all'introduzione del buono scuola in Italia condizionato dalla logica del rimborso) e talvolta anche vantaggi contingenti, analizzabili caso per caso, ma che *di per sé* naturalmente *non* possono rappresentare una logica precisa e matura di sviluppo del welfare.

### 2.2.2. Una forma di paternalismo? Voucher e libertà radicata

Uno degli autori maggiormente esperti in Italia in materia di *voucher* è sicuramente Luca Beltrametti. In una prospettiva attinente la politica economica, lo studioso genovese definisce – tra le altre cose – le forme di paternalismo che sostengono le politiche di welfare, in modo particolare quelle che si avvalgono dei titoli di accesso ai servizi. «Con “paternalismo” si intende una situazione nella quale un intervento limitatore della libertà di una persona è attuato nell’interesse della persona stessa [...]». (Beltrametti 2005, 25). Limitare la libertà di un soggetto (poniamo che si tratti del destinatario di un servizio) nel suo interesse può significare (I) orientarlo a un erogatore specifico oppure (II) indirizzarlo verso un certo numero di erogatori accreditati da un’istituzione pubblica, come avviene appunto nel caso dei *voucher*. Nel primo caso, che richiama l’esempio dei trasferimenti *in kind* la libertà di scelta per l’utente viene sostanzialmente annullata. Nel secondo viene incoraggiata, ma è circoscritta all’interno di un circuito preciso che definisce un complesso di ruoli altrettanto specifico.

<b>Trasferimenti <i>in kind</i></b>	Libertà minima
<b>Trasferimenti <i>in cash</i></b>	Libertà massima
<b>Voucher</b>	Libertà radicata ( <i>embedded</i> )

Tab. 2.6. Tipologie di trasferimenti e gradi di libertà.

L’ente pubblico, in qualità di gestore, definisce le linee guida politiche: aumentare la qualità degli interventi riducendo i costi di gestione degli interventi. Le realtà di servizio, in qualità di enti erogatori, realizzano l’intervento e richiamano l’attenzione del destinatario, riducendo i costi attraverso la logica della concorrenza e investendo nella qualità dell’*output* produttivo. In questo modo l’utente, in qualità di destinatario dei servizi, beneficerà di un servizio di maggiore qualità. Per questo, almeno secondo i sostenitori della creazione dei mercati dei servizi sociali, il destinatario ottiene servizi di qualità attraverso l’incoraggiamento della propria libertà di scelta circoscritta (*embedded*) in un preciso quadro operativo (il circuito dei servizi prodotti dagli enti accreditati). In

questo contesto, vengono richiamati nuovamente i vantaggi che il modello teorico dei *voucher* rappresenta rispetto ai trasferimenti *in kind* e *in cash*.

I trasferimenti *in cash* (come gli assegni per il nucleo familiare, o il *bonus* attribuito alle madri per le nuove nascite) costituiscono dei sostegni monetari al reddito. Si tratta dunque di somme di denaro che vengono erogate senza vincoli di destinazione. I destinatari possono quindi farne ciò che vogliono, possono acquistare qualunque servizio presso qualunque ente, o qualsivoglia bene di consumo presso qualunque punto vendita. Al limite, possono anche spendere questo denaro per ragioni del tutto estranee alla ragione che ne ha motivato l'erogazione. Per esempio, la madre che riceve un assegno per la nascita del figlio può acquistare una culla, o rifornirsi di pannolini, ma può anche decidere di spendere per sé la somma ottenuta, o per un altro familiare in difficoltà.

Il punto è che, per dirla con Luhmann, i trasferimenti *in cash*, cioè in valuta corrente, sono generatori di contingenza potenzialmente infinita. Questo significa che non risentono di nessuna limitazione rispetto al potere d'acquisto di chi ne è titolare, se non nel concreto ammontare dell'assegno stesso. «Nella teoria economica classica il principio generale per il quale ogni agente economico è il miglior giudice del proprio benessere implica [...] la superiorità di ogni politica che attribuisca al singolo individuo la più ampia libertà di scelta circa l'utilizzo delle risorse a propria disposizione». (Beltrametti 2005, 25).

Si è detto che i trasferimenti di questo tipo possono generare comportamenti opportunistici. Dunque, limitare l'accesso alle prestazioni per l'utente (sul lato della domanda) e circoscrivere il circuito degli erogatori (sul lato dell'offerta) può costituire una forma di paternalismo finalizzata alla produzione di interventi efficaci, cioè *buoni* (di buona qualità) dal punto di vista politico. Inoltre creare mercati di qualità sociale può contribuire ad arginare la diffusione di comportamenti opportunistici che la politica dei trasferimenti monetari non sembra riuscire ad evitare.

Tuttavia le cose non sono così semplici. Nel corso di un'indagine da me condotta su alcune delle destinatarie del premio per la natalità istituito dalla *ex-legge* 326/2003 emergeva con chiarezza come le madri intendessero spendere la somma ricevuta per i bisogni immediati del figlio, sovente ritenendola inadeguata per poterli effettivamente soddisfare.

Parlare quindi di comportamenti opportunistici indotti dai trasferimenti monetari è opportuno sul piano teorico, ma non si tratta che di una ipotesi spesso falsificata sul piano empirico, proprio in seguito al ridimensionamento del profilo astratto dell'individuo razionale e isolato (irrelato), che ottiene risorse e le spende per soltanto per i propri interessi. Credere alla logica dei comportamenti opportunistici significa adottare una prospettiva cinica nei confronti della persona che ottiene un sostegno per un bisogno specifico. Ragionevolmente, il destinatario impiegherà la somma ottenuta per eliminare (o alleviare) lo stato di insoddisfazione causato dal bisogno avvertito.

Di sicuro, il rischio legato all'opportunismo c'è, e non sarebbe serio negarne l'esistenza. Tuttavia, la diffusione di comportamenti opportunistici dipende comunque da alcune variabili, che risiedono nella riflessività interna alle persone e al loro contesto relazionale di vita quotidiana, oltre che dai valori interiorizzati nel corso del processo di socializzazione. Ora, queste variabili non vengono sempre lette adeguatamente dall'economia monetaria o dalla scienza dell'amministrazione. Questo avviene perché il postulato che adottano le discipline citate è quello dell'*homo oeconomicus*, cioè dell'individuo razionale, perfettamente cosciente delle alternative a sua disposizione, isolato, acquisitivo e – appunto – opportunistico. Accettare in maniera acritica il presupposto secondo il quale i trasferimenti monetari generano logiche opportunistiche, individualistiche e non solidali, significa dunque cedere a un determinismo.

Se è vero quindi che i trasferimenti monetari non sono *automaticamente* generatori di opportunismo, è vero anche che non sono avulsi da logiche paternalistiche. Se si accetta la definizione di Beltrametti, che individua nel paternalismo un processo di limitazione della libertà personale nell'interesse della persona stessa, i trasferimenti *in cash* sembrano essere estranei a questa logica. Le cose, tuttavia, stanno diversamente. Molto spesso, come nel caso del *bonus* per le nuove nascite, l'importo è piuttosto limitato, e non conferisce alle madri destinatarie un reale potere di acquisto in termini di servizi. Inoltre l'assegno concesso non è collegato con un piano di inserimento in strutture di servizio, come avviene – per esempio – in Francia con il PAJE (*Prestation d'accueil du jeune enfant*) introdotto dal 1 gennaio 2004..

Il modello francese, comprende infatti diverse soluzioni di servizio, capaci di accompagnare l'introduzione del premio per la nascita dei figli e di incoraggiare la libera scelta delle madri destinatarie. Invece, per incoraggiare l'aumento della natalità, il sistema di welfare italiano prevede soltanto la concessione di un premio di € 1.000 (reintrodotta dopo la Legge 326/2003 dalla finanziaria 2006, o Legge 266/2005<sup>21</sup>) per la nascita o l'adozione di ogni figlio<sup>22</sup>.

Questa peculiarità rende il premio per la nascita un intervento atomistico, un incentivo *una tantum* conferito alle madri che non incide significativamente sulla qualità della vita delle destinatarie, né contribuisce a creare un profilo organico della relazione di cura per la primissima infanzia. Ciò che resta è il messaggio politico che incentiva le madri italiane a fare più figli, ma il tutto avviene in un'ottica pienamente paternalista. Non vengono infatti presi in considerazione il contesto di coppia all'interno del quale il nascituro dovrebbe crescere, né vengono elaborate strategie di conciliazione dei tempi capaci di accompagnare lo sviluppo del premio per la nascita.

*E i voucher? Incarnano dal punto di vista politico (o della cultura politica) una forma di paternalismo?* Per tentare di rispondere a questa domanda è opportuno innanzitutto distinguere fra le differenti forme di paternalismo.

(I) Nel modello del paternalismo autoritario, riconducibile al modello di welfare ispirato da Bismarck, il controllo sui liberi comportamenti individuali viene imposto dal settore pubblico ed è rivolto ad arginare il rischio di comportamenti opportunistici da parte dei singoli associati. Il welfare inaugurato da Bismarck in Prussia nella seconda metà del XIX secolo prevedeva il ricorso alla fiscalità generale obbligatoria per garantire la copertura assicurativa contro i *grandi rischi*. Per questa ragione, lo Stato centrale si appropriava di risorse che appartenevano ai cittadini e le vincolava ad un uso ritenuto maggiormente virtuoso nel lungo periodo. Questa interpretazione intravede quindi nel modello bismarckiano il paradigma welfarista del paternalismo autoritario.

(II) Nel modello del paternalismo dei donatori il controllo viene imposto in maniera più capillare, a livello dei singoli programmi. Accade per esempio che chi

---

<sup>21</sup> La reintroduzione del provvedimento avvenuta nel 2006 dopo la sperimentazione della legge 326/2003 ha comunque provveduto a risolvere un problema di equità sollevato da alcuni studiosi fra cui Chiara Saraceno mediante l'introduzione di una soglia di reddito familiare, oltre la quale l'assegno non viene comunque concesso. La soglia è fissata in € 50.000 annui.

<sup>22</sup> In merito a questi argomenti mi permetto di rimandare a Prandini e Martignani (2005).

fa una donazione (sia esso un soggetto pubblico o privato, oppure un'associazione) scelga di vincolare la donazione stessa a una precisa forma di consumo in quanto ritenuta morale dal donatore. A questo livello si colloca la spiegazione sui *voucher* come dispositivi per ridurre la contingenza del denaro. Il controllo sulle spinte opportunistiche individuali viene imposto dal donatore e diventa la condizione prioritaria di fruibilità del dono stesso.

Quindi, se nel modello del paternalismo autoritario viene applicato alla lettera il teorema di Mandeville (per cui i vizi privati producono la virtù pubblica) che produce la doppia morale insita nella dicotomia pubblico/privato, nel modello del paternalismo dei donatori la doppia morale rimane, ma riguarda i modelli di consumo, e viene traslata nella dicotomia donatore/destinatario.

Il donatore è quindi proprietario delle risorse che sceglie di vincolare rispetto a un'alternativa di consumo ritenuta morale e per questo perseguibile anche dai meno fortunati attraverso il meccanismo della donazione, che agisce anche come istruzione per l'uso corretto dell'importo da parte di un consumatore altrimenti opportunistica.

	<b>La limitazione della libertà ha luogo...</b>
<b>Paternalismo autoritario</b>	attraverso la definizione di regole di condotta rivolte a negare le preferenze individuali.
<b>Paternalismo dei donatori</b>	mediante l'imposizione di vincoli imposti dal donatore al destinatario rispetto all'utilizzo delle risorse donate.
<b>Paternalismo di Ulisse</b>	per auto-limitazione che il beneficiario si impone in maniera riflessiva.

Tab. 2.7. Le forme possibili di paternalismo.

Fonte: Beltrametti (2004; 2005). Rielaborazione di Martignani.

(III) Infine, nel modello del paternalismo di Ulisse, il destinatario finale è *sia* l'autorità che pone limiti alla propria libertà individuale *che* il soggetto da limitare. Questo modello si caratterizza dunque un dualismo di fondo, che risiede nella gerarchia esistente tra livelli diversi di razionalità individuati dal concetto di incoerenza temporale.

<b>Paternalismo autoritario</b>	<b>Corollari</b> Chi esercita il controllo <i>non</i> dispone inizialmente delle risorse. Esiste una gerarchia fra preferenze eticamente qualificate e preferenze immorali. Le preferenze eticamente qualificate sono pubbliche, quelle immorali sono private. Il controllo pubblico delle risorse private serve per arginare spinte anti-sociali.
<b>Paternalismo dei donatori</b>	<b>Corollari</b> Chi esercita il controllo dispone inizialmente delle risorse. Esiste una discriminazione fra consumo immorale e impiego morale delle risorse. Il benessere del beneficiario influenza il benessere dell'altruista <i>se e solo se</i> viene rispettato il vincolo di destinazione imposto dal donatore.
<b>Paternalismo di Ulisse</b>	<b>Corollari</b> Il destinatario finale è <i>sia</i> l'autorità che pone limiti alla libertà individuale <i>che</i> il soggetto da limitare. Dualismo di fondo. Il beneficiario sa che corre il rischio di ricorrere a comportamenti opportunistici e si auto-limita.

Tab. 2.8. I corollari corrispondenti alle forme di paternalismo politico.

Fonte: Beltrametti (2004; 2005). Rielaborazione di Martignani.

C'è Ulisse che ascolta le sirene nel breve periodo, ma che intende anche tornare a Itaca, e che si fa quindi legare all'albero della nave dai membri del suo equipaggio (a cui tappa le orecchie con la cera) per arginare il rischio di mutare le proprie preferenze di lungo periodo. In questo frangente, il beneficiario sa che nel breve periodo corre il rischio di ricorrere a comportamenti opportunistici e si auto-limita di conseguenza. L'alternativa morale è in questo modello quella che si persegue a lungo termine, ed è auto-imposta dallo stesso destinatario.

In prima approssimazione, è possibile affermare che, chi adotta una prospettiva legata all'economia politica, riconosce inevitabilmente nel *voucher* un dispositivo creato per diffondere la logica del paternalismo dei donatori<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Come ricorda Beltrametti (2004), esiste anche una forma particolare di *voucher*, sperimentata negli USA e corrispondente alla logica del paternalismo autoritario. I destinatari di questo titolo sono tossicodipendenti coinvolti in un programma pubblico di re-inserimento sociale che vengono sottoposti a controlli periodici finalizzati ad accertare l'assenza del consumo di sostanze psicotrope. Ad ogni controllo, se vengono trovati puliti, ricevono un titolo per l'accesso a servizi, che possono spendere per comprare generi alimentari e vestiario. Naturalmente, trattandosi di un programma socio-sanitario con questo *voucher* non possono essere acquistati alcolici, medicinali o sigarette.

Secondo Beltrametti, il punto sta nel nell'arginare l'ipotesi dell'uso improprio delle risorse, sia da parte del destinatario effettivo del contributo, sia da parte di chi per lui lo riceve e lo amministra, come nel caso dei familiari che ottengono un *voucher* di cura per l'anziano o il familiare a carico. La domanda essenziale a questo livello si traduce nella formula *Chi protegge i donatori?* Tuttavia, dal punto di vista del destinatario, è anche centrale il processo di ricerca di dispositivi adeguati al raggiungimento di una maggiore qualità degli interventi fruiti. A certificarla dovrebbe essere il destinatario stesso, che propende per la scelta di un titolo spendibile soltanto presso realtà convenzionate, come nel caso del *voucher* per la scelta scolastica.

Questo aspetto – centrale nella formulazione originaria del *voucher* e nel suo impiego per l'accesso ai servizi – solleva alcuni dubbi sull'individuazione dello strumento come espressione di una logica paternalistica. In particolare, se tale logica coglie importanti elementi di verità, è comunque il risultato di un ragionamento parziale, che considera solamente l'aspetto del controllo sociale imposto alle risorse (aspetto *lab*), e trascura la dimensione della libera scelta (aspetto *lib*) radicata nella cultura originaria del *voucher*. Personalmente, pur condividendo l'assunto secondo il quale il paternalismo rappresenta una logica di riduzione della libertà personale nell'interesse del destinatario, conservo qualche perplessità sui corollari che accompagnano i diversi modelli. Mi riferisco in particolare a quelli corrispondenti al paternalismo autoritario e a quello dei donatori, che ravvisano nell'etica pubblica la scelta *più* morale rispetto a quella immorale (o *meno* morale) attribuita alla riflessività individuale o a una sua presunta insolvenza in termini di solidarietà, altruismo e socialità. In altre parole, connettere alla dimensione del paternalismo politico, la strategia della concorrenza amministrata, rischia di condurre (1) a una lettura ideologica del *voucher* come strumento di implementazione delle politiche sociali, e (2) alla ricerca di misure sempre più capillari di controllo pubblico del patto fra finanziatori, gestori e utenti, che potrebbero vanificare l'originaria spinta propulsiva dei soggetti di società civile coinvolti. Ritengo quindi che si possa considerare il *voucher* come l'espressione del paternalismo politico soltanto se si accetta di trasferire il modello in maniera astrattamente decontestualizzata in ordinamenti di welfare che risentono di una cultura politica estremamente diversa

rispetto a quella in cui il *voucher* si sviluppa (cioè quella statunitense); tacendo peraltro gli effetti che questo processo di trasposizione comporta sulla diffusione dello strumento e sul suo impatto sociale.

### **2.3. L'economia del *voucher***

Il *voucher* incoraggia la libertà del consumatore o del destinatario di una prestazione di servizio? La teoria del paternalismo politico sembra suggerire di no. Piuttosto la riduce. Un chiarimento su questo aspetto può venire dall'economia pubblica. La logica del paternalismo può applicata alla razionalità del consumo può essere fatta risalire a Richard Musgrave, uno dei padri fondatori della moderna scienza delle finanze, tedesco di origine e in seguito immigrato negli USA per sfuggire alle persecuzioni naziste. Secondo il celebre economista, esiste una propensione al consumo solitario di beni privati che gli individui prediligono in quanto orientati da motivazioni utilitaristiche a breve termine. A questa forma di consumo si contrappone una struttura di preferenze moralmente più elevata, espressa dalle istituzioni pubbliche che vincolano i singoli associati al consumo di *merit good*. In questo modo, tramite i meccanismi contributivi, il sistema politico obbliga gli individui a destinare parte del proprio reddito verso una forma di consumo più lungimirante, in quanto differito nel tempo e orientato a garantire un certo livello di benessere materiale (*welfare*) e psico-fisico (*well-being*) futuro. In questa impostazione, conforme con l'eredità prussiana dello Stato del benessere (la copertura dai grandi rischi ottenuta attraverso la politica delle assicurazioni obbligatorie) echeggiano i toni del paternalismo autoritario descritto da Beltrametti, che infatti cita proprio la politica di Bismarck come paradigma di questa forma di limitazione della libertà individuale immediata.

Tornando al *voucher*, è certamente possibile che la logica del paternalismo autoritario, così come quello dei donatori, ne descrivano una porzione di realtà, che è certamente rappresentata dalla riduzione del carattere di estrema contingenza del denaro inteso come moneta, o valuta circolante. Tuttavia, l'idea che il *voucher* sia sempre un mezzo per ridurre la libertà (intesa come libertà negativa da vincoli di destinazione) è una lettura che non tiene conto dei contesti

sociali, culturali e di welfare in cui lo strumento si diffonde e si esprime. In questo preciso frangente la sociologia dei processi culturali può offrire il proprio contributo euristico. Inoltre, la lettura paternalista non tiene sempre in considerazione i campi di applicazione all'interno dei quali il *voucher* trova diffusione e funge da titolo per l'accesso ai servizi. Anche in questo caso, la sociologia delle politiche sociali deve fornire il proprio contributo per orientare la spiegazione. In sintesi ciò che mi sembra opportuno concludere è che associare il *voucher* al principio del paternalismo è un'*astrazione analitica* che non tiene conto né del contesto in cui lo strumento nasce, né dei concreti campi di applicazione in cui si diffonde, ma che considera soltanto i connotati intrinseci allo strumento in seguito al confronto con altre forme di trasferimento, rispettivamente *in cash* e *in kind*. Rispetto a tali provvedimenti il modello del *voucher* assume un grado di libertà intermedia. Tuttavia, si tratta appunto di un ragionamento estrapolato dalla modellistica. Che cosa accade in società? Per esempio accade che, per alcuni studenti provenienti da ghetti neri come quello di Harlem, meritevoli dal punto di vista del profitto ma talmente poveri da potersi permettere al massimo una scuola di scarsa qualità e vicina al proprio luogo di residenza, il fatto di poter ottenere un titolo in grado di accordar loro la scelta fra più istituti privati è un motivo di *incremento* della libertà individuale, *non* una sua limitazione. Questa conclusione si applica tuttavia al modello assunto dall'originaria proposta di Friedman rispetto al *voucher* per la scelta scolastica, e non automaticamente a tutti i *voucher* del mondo impiegati per tutte le categorie di servizi alla persona.

Concludendo, è a mio avviso necessario ridimensionare la validità della lettura paternalistica, che rischia di risultare prettamente ideologica se rifiuta di tenere in considerazione i seguenti aspetti: (1) è una lettura limitata alla via centro-europea di adozione del *voucher*; (2) è relativa a campi di applicazione limitati; (3) è conforme con il solo compromesso Stato/Mercato. In altre parole è una lettura che non tiene in considerazione elementi di contesto sociali e culturali, ma è conforme con uno schema *lib/lab* poiché sostiene la necessità dell'introduzione del principio del controllo politico derivante dalle imperfezioni del mercato dei servizi e dall'opportunismo che orienta il postulato dell'utilità individuale del consumatore razionale. Ora, dopo queste precisazioni, è opportuno definire quale sia il

funzionamento del *voucher* come dispositivo “in astratto” per poi considerare quali strutture socio-economiche genera e (nel capitolo seguente) delineare una rassegna dei principali campi di applicazione in cui può essere impiegato.

### 2.3.1. Come “si comporta” il voucher? Il meccanismo di fornitura

Il meccanismo che descrive il funzionamento del *voucher* può essere rappresentato, come descritto dalla fig. 2.6. Il titolo di accesso alle prestazioni di servizio viene emesso da parte di un ente pubblico e consegnato a un utente (solitamente un individuo), che può scegliere l’ente erogatore che preferisce (linea continua), lo paga (linea a puntini) e riceve in cambio la prestazione richiesta (linea tratteggiata). Questo è lo schema proposto da Francalanci e Toso, che descrive il circuito di prestazione che si sviluppa nel caso di un *voucher puro*. Si tratta di una figura d’insieme che coglie perfettamente il funzionamento del dispositivo di prestazione e fornitura, ma che non si sofferma sulla relazione di servizio che si sviluppa nello spazio compreso fra i soggetti, né tiene in considerazione le differenti tipologie di *voucher* che si realizzano nel contesto delle politiche sociali italiane e comunitarie (si pensi ai *voucher* erogati e concessi secondo la logica del rimborso spese).

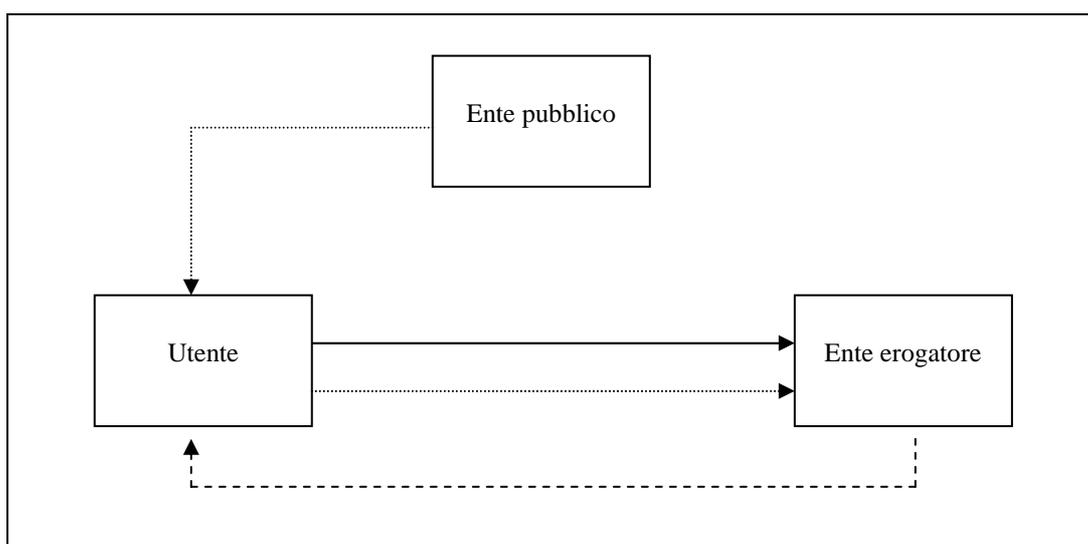


Fig. 2.6. L'erogazione dei servizi attraverso il modello dei *voucher*.

Fonte: Francalanci e Toso (2001, 12).

Restando nel solco della sola descrizione dello schema, sono per lo meno due le obiezioni che possono essere sollevate. Queste obiezioni riguardano l'assenza di alcuni vettori fondamentali, che – in alcuni casi – possono non soltanto condizionare l'efficienza del *voucher*, ma anche stravolgere completamente i connotati fondamentali dello strumento.

(I) *Mancano le procedure che sostengono il patto fra ente pubblico ed erogatori.* In questo schema non c'è nessun vettore che connette l'ente incaricato di fornire il servizio con il soggetto pubblico, mentre l'unica freccia (tratteggiata) che collega l'erogatore con l'utente riguarda lo svolgimento effettivo della prestazione.

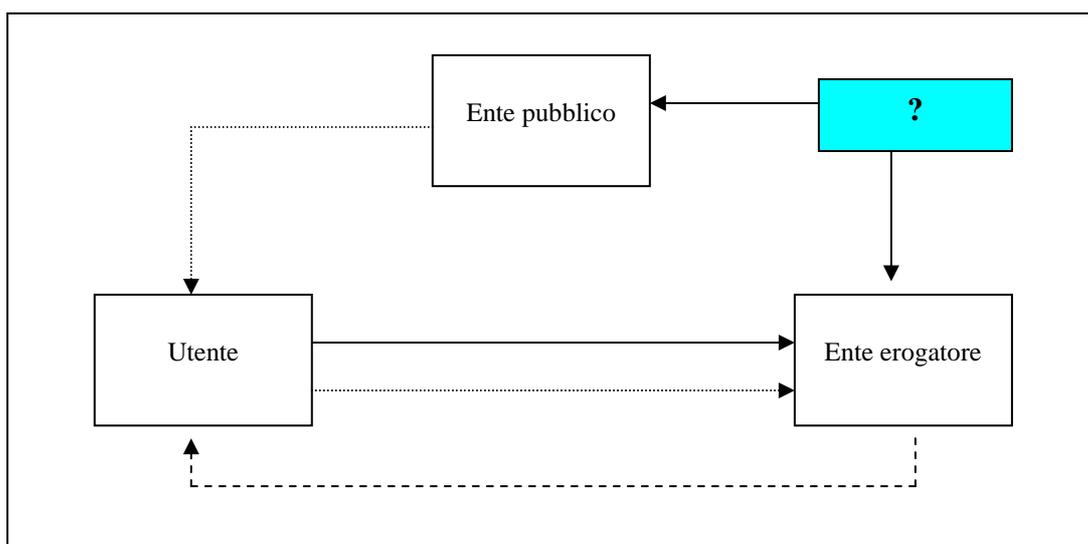


Fig. 2.7. Prima critica. L'assenza del patto fra gestore ed erogatore.

(II) *Manca la procedura di valutazione del servizio (Customer Satisfaction).* Nella figura proposta, l'unico collegamento esistente che connette l'ente pubblico e il destinatario è la freccia che rappresenta l'emissione dei titoli per l'accesso alle prestazioni. Non sono previste procedure di valutazione (per esempio con questionari di tipo *Customer Satisfaction*) destinate a considerare la soddisfazione del destinatario rispetto (1) al servizio ottenuto e (2) alle procedure di gestione del *voucher*.

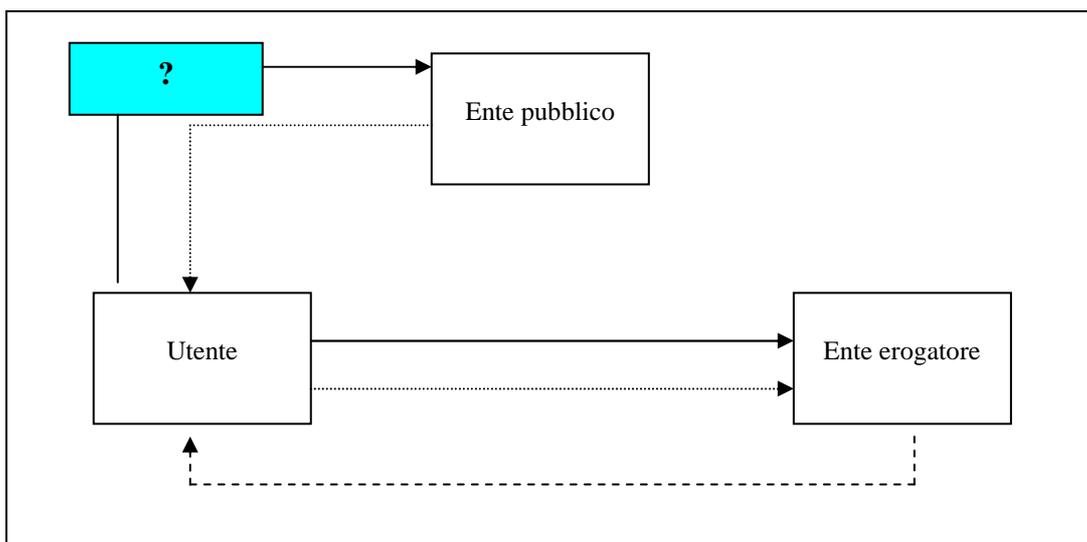


Fig. 2.8. Seconda critica. L'assenza di procedure di valutazione del servizio e del dispositivo.

Evidentemente lo schema riportato si riferisce a una situazione particolare, tipica della logica del *welfare mix*, che assegna all'ente pubblico una funzione strettamente assistenziale, che scompare dopo avere stanziato i finanziamenti. In effetti, le ragioni che probabilmente giustificano l'assenza dei vettori mancanti (i requisiti del patto e le procedure di valutazione) risiedono nella finalità più immediata che lo schema rappresenta: evidenziare la triangolazione esistente fra i ruoli ricoperti dagli attori coinvolti (finanziatore, destinatario ed erogatore) sottolineando in maniera particolare la separazione funzionale fra la figura del finanziatore e quella dell'erogatore che la riforma del *welfare mix* (in particolare quella afferente ai *quasi/mercati*) incoraggia e raffigura. Tuttavia, anche se le procedure di certificazione, autorizzazione o accreditamento degli enti erogatori da parte del soggetto pubblico costituiscono un condizionamento pregresso rispetto al funzionamento del circuito rappresentato, spesso ne influenzano l'efficacia, e costituiscono una reale condizione di fattibilità imposta alla libertà di scelta materialmente a disposizione dell'utente. Se, per esempio, la gestione del *voucher* viene affidata a un consorzio di cooperative che autorizzano in qualità di erogatori le stesse cooperative che compongono il consorzio, non siamo realmente in presenza di un *quasi/mercato*, ma di un mercato fittizio dei servizi incoraggiato da un duplice meccanismo di (1) delega delle competenze e di (2) esternalizzazione dei costi di gestione. In altre parole, se manca la definizione delle procedure di individuazione degli erogatori stabilite su standard di qualità

specifici, manca anche il *voucher*, almeno nella sostanza. Per questo, a mio avviso, lo schema deve tenerne conto come pre-requisito fondamentale per il funzionamento del dispositivo.

Lo stesso accade per la valutazione. Lo schema deve considerare il destinatario dei servizi non solo come mero recettore di prestazioni, e nemmeno raffigurarlo come soggetto attivo nella sola prestazione di servizio, come invece il disegno invita a fare. Poniamo che il destinatario delle prestazioni non sia soddisfatto del servizio ricevuto. In questo caso deve essere in grado di rendicontarlo al settore pubblico (o all'ente gestore delegato) che in questo caso deve provvedere a un aggiustamento, che può andare da un richiamo iniziale alla sostituzione dell'ente erogatore in caso di reiterazione delle inadempienze. Il controllo di gestione in questo caso diventa il terreno di garanzia della libera scelta di servizio, in piena logica *lib/lab*. Tuttavia, non si tratta solo di questo. Non si stabilisce la fase di valutazione soltanto per creare un cane da guardia sulla rete degli erogatori. La si stabilisce anche per accompagnare i destinatari in ogni aspetto della relazione di servizio, e per distinguere quest'ultima rispetto alla mera prestazione standardizzata come risposta al bisogno avvertito. Inoltre, la procedura di valutazione consente un effetto di retroazione (*feedback*) tra il settore pubblico e il privato cittadino, costituendo il tentativo di fuoriuscita da una logica assistenziale *pura*, all'interno della quale l'istituzione pubblica stanza il *voucher* e poi scompare.

In sede conclusiva possiamo affermare che per la scienza economica il *voucher* rappresenta una via intermedia fra i trasferimenti *in cash* e quelli *in kind*. Si tratta quindi di una logica *mista* che presenta peculiari vantaggi (già evidenziati nel corso del paragrafo precedente) potenzialmente raggiungibili dagli ordinamenti di welfare che scelgono di adottare lo strumento come strategia interna alla propria politica economica.

Le ragioni che possono indurre i *policy maker* ad adottare i titoli di accesso a servizi vengono definiti dagli economisti nei termini di imperfezioni nel mercato dei servizi. In altre parole, la scelta di adottare il *voucher* rappresenterebbe una logica di *second best* rispetto alla diffusione di trasferimenti *in cash* che lasciano all'utente una libertà limitata dal solo ammontare del trasferimento stesso. La logica di *second best* viene introdotta in seguito alla considerazione delle

imperfezioni del mercato dei servizi sociali (come l'istruzione e la sanità) che sono condizionate da forme di consumo non rivale (i *beni pubblici*) e da forti asimmetrie informative.

### 2.3.2. *I quasi/mercati come forma di ibridazione delle istituzioni*

Dal punto di vista dell'offerta, i *voucher* vengono applicati per sostenere la concorrenza fra enti erogatori in una struttura definibile, in prima approssimazione, con il nome di mercato dei servizi sociali.

Si tratta, come è già stato anticipato fin dal capitolo precedente, di strutture di mercato atipiche (o spurie) sia sul versante della domanda, che sul versante dell'offerta, all'interno della quale spicca il principio della *concorrenza amministrata* dal settore pubblico (politico-amministrativo). In alcuni contesti sociali, a partire dalla riforma del sistema sanitario britannico, queste strutture di mercato *sui generis* hanno assunto la denominazione e la qualifica di *quasi/mercati*. Ma che cosa sono i *quasi/mercati*?

Per un gruppo di lavoro costituito da politologi olandesi provenienti dall'Università di Tilburg, i *quasi/mercati* costituiscono un chiaro esempio di *ibridazione* fra settore pubblico e privato.

Si tratta di una caratteristica costitutiva inevitabile per questi sistemi, dal momento che in essi confluisce il ruolo del terzo settore, che è a sua volta (e per sua stessa natura) una realtà complessa, in costante mutamento e caratterizzata da un elevato grado di frammentazione.

Nello schema proposto dagli autori, lo spazio sociale delle organizzazioni di terzo settore (o di privato sociale, le OPS) è quello compreso all'interno del perimetro tracciato dagli assi formale/informale, *forprofit/nonprofit* e pubblico/privato. Nell'ambito di tale contesto, le OPS non vengono classificate rispetto al principio della propria *mission* specifica, ma sulla base della loro collocazione sociale rispetto al primo, secondo e quarto settore.

Ciò equivale a dire che le OPS vengono classificate rispetto alla tipologia di *ibridazione* che incarnano. (Si veda la figura 2.9).

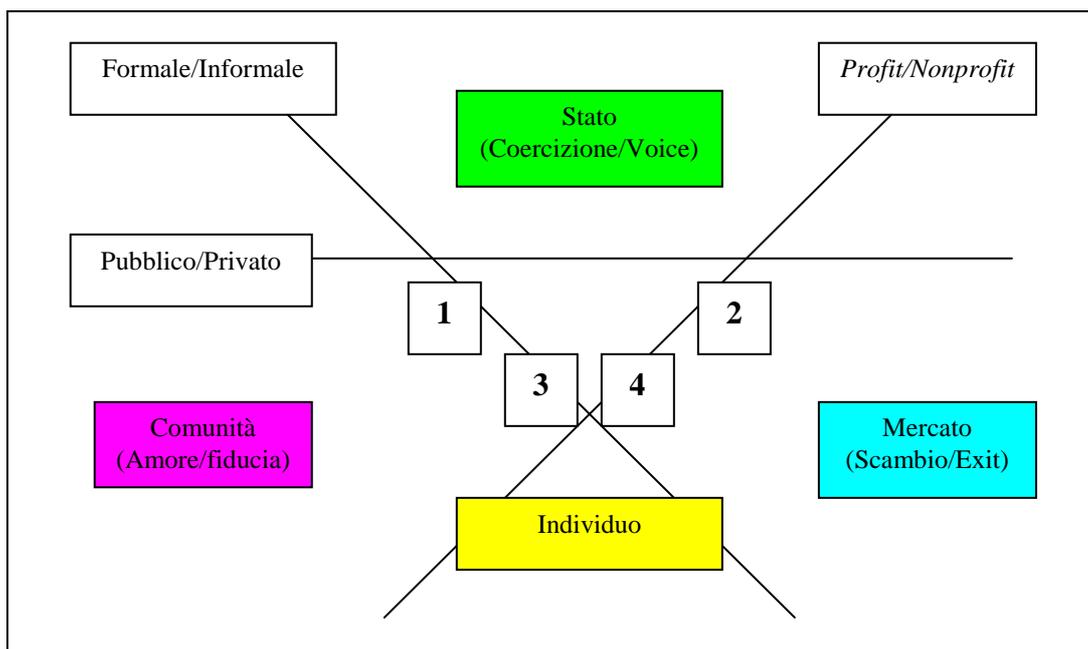


Fig. 2.9. Tipologie di Ibridazione organizzativa.

Fonte: Brandsen, Van de Donk e Putters (2005, 752).

Le organizzazioni che corrispondono al quadrante numero (1) sono riconducibili a un'attività di cura prestata nei confronti di un *altro generalizzato*<sup>24</sup>, molto spesso sublimato in una categoria concettuale (le generazioni future o i Paesi in via di sviluppo). Si tratta di realtà associative che gravitano attorno alla dimensione politica della società, e che cercano di esercitare opportune pressioni sui governi mediante l'esercizio di funzioni di *advocacy* orientate alla soddisfazione delle proprie esigenze costitutive. Un esempio di questa tipologia è costituito dai movimenti ambientalisti, che si formano proponendo un'idea di progresso associata alla logica dello sviluppo sostenibile e del risparmio energetico in favore delle generazioni future.

Nel quadrante numero (2) sono comprese quelle OPS che agiscono in stretta connessione con il sistema politico per rappresentare gli interessi dei propri associati. Un esempio di tali strutture è rappresentato dalle *associazioni ombrello* (*umbrella organizations*).

<sup>24</sup> Gli autori utilizzano il termine *indirect other* per indicare un modello di interlocutore o di destinatario che non è conosciuto direttamente da chi presta l'attività di cura (almeno nel momento in cui l'attività si svolge).

In questa sede, ho preferito tradurre il concetto in maniera conforme con la tradizione teorica riconducibile all'interazionismo simbolico.

Nel quadrante numero (3) rientrano esempi come le associazioni familiari o le associazioni di volontariato, cioè quelle OPS che svolgono attività di cura nell'ambito delle comunità seguendo logiche mutualistiche (se rivolte all'interno della propria comunità) e solidali (se rivolte all'esterno).

Infine, nel quadrante numero (4) rientrano le OPS caratterizzate da un livello elevato di professionalizzazione degli attori coinvolti e da forme di intervento sovente fornite anche da imprese di mercato. Le organizzazioni che rientrano nella realizzazione dei *quasi/mercati* sono ragionevolmente riconducibili a questa tipologia. Per gli autori «*Hybrid arrangements, such as quasi/markets, attempt to combine elements from the market, State, and nonprofit domains through a variety of combinations, some of them more successful at resolving tensions between these elements than others*». (Brandsen, Van de Donk e Putters 2005, 760). (C.vi miei).

Ma come nascono i *quasi/mercati*? Dove trovano il terreno adatto per svilupparsi? E soprattutto, cosa c'entrano veramente con i *voucher*?

Uno dei massimi sostenitori mondiali dei *quasi/mercati* è certamente Julian Le Grand, al quale si rifanno anche gli autori precedentemente citati. Nella sua impostazione, riferita al contesto britannico, tutto comincia con il governo Thatcher, anche se le concrete riforme intraprese nella direzione dell'avvio dei *quasi/mercati* avranno luogo soltanto otto o nove anni dopo. «When the Thatcher government came into power in 1979, the welfare state was the biggest area of non-market activity in the British economy». (Le Grand 1991, 1256).

Il carattere lapidario di questa citazione indica quale fosse la condizione precedente l'insediamento dell'esecutivo conservatore rispetto all'azione delle politiche del benessere. L'agenda sociale in materia di sicurezza, istruzione e salute (non a caso i campi privilegiati di applicazione e sviluppo del meccanismo del *voucher*) veniva precedentemente gestita dal solo sistema politico-amministrativo.

Gli interventi, come i servizi alla persona, sono prodotti e distribuiti attraverso meccanismi burocratici, e la Pubblica Amministrazione incarna il duplice ruolo di finanziatore e gestore degli interventi in politica sociale. Un esempio di questo assetto – riconducibile al modello di Stato sociale introdotto nel 1942 da Lord

Beveridge – è dato dal *National Health Service* (NHS), il Servizio Sanitario Nazionale.

Come sottolinea Colozzi: «Lo Stato assume su di sé il compito di rispondere ai bisogni non più solo dei lavoratori ma di tutti i cittadini, anche non lavoratori, riconoscendo tali bisogni (di reddito, di salute, di istruzione, di alloggio, di lavoro) come diritti “sociali” di cittadinanza. Dovendo coprire le esigenze anche di chi, non avendo una posizione lavorativa, non può contribuire al finanziamento della spesa, alle risorse contributive si aggiungono quelle provenienti dalla tassazione diretta e progressiva. Inoltre si produce un costante aumento della spesa pubblica destinata alla protezione sociale. [...] Ne consegue la legittimità del debito pubblico o *deficit spending* [...] per stimolare la domanda in una situazione in cui essa è inferiore alla capacità produttiva esistente e non c'è piena occupazione». (Colozzi 2005, 142). (C.vo dell'autore).

Con la riforma in senso liberista del welfare britannico – all'interno della quale, particolarmente nella riforma del sistema sanitario, trova spazio anche l'introduzione dei *quasi/mercati* – è proprio questo equilibrio che viene messo in discussione. Uno dei caratteri fondamentali che vengono mutati nella struttura dell'offerta sta proprio nella separazione fra enti finanziatori e gestori delle politiche ed enti erogatori dei servizi. Alla precedente sovrapposizione funzionale (che Le Grand identifica nel modello gerarchico del tipo *Command and Control* realizzato dal settore pubblico) subentra la separazione incarnata da strutture analoghe al mercato, che – in quanto tali – sono potenzialmente (1) generatrici di conflitti di competenze fra settore pubblico ed enti privati coinvolti e (2) portatrici di interessi contrapposti fra gli stessi enti privati coinvolti nella logica dello scambio di mercato.

Da qui deriva la necessità di procedere all'amministrazione pubblica della concorrenza tra i soggetti che compongono l'offerta. In altre parole, in conformità con la logica dell'*ibridazione*, emerge la necessità di un correttivo fondato sul controllo sociale (*lab*) degli interessi particolaristici (*lib*) che potrebbero avvelenare la competizione di mercato. Questo correttivo viene richiamato con una certa urgenza, anche perché – come abbiamo visto – non siamo in presenza di un'arena pienamente sovrapponibile con quella di mercato. Ciò è vero soprattutto perché l'oggetto delle prestazioni fornite è il *bene comune*, ricercato e perseguito

in differenti ambiti di applicazione: la salute, l'istruzione, la sicurezza, il lavoro. Uno dei sistemi utilizzati per definire questa sintesi *lib/lab*, risiede proprio l'introduzione del dispositivo dei *voucher*. Il 1988 è l'anno del *Education Reform Act* che prevede l'introduzione di nuove procedure di finanziamento degli istituti scolastici e universitari e la sperimentazione degli *Student Loans*, cioè titoli di accesso (simili ai *voucher*) destinati a finanziare gli studenti universitari e ad incoraggiarne la libera scelta formativa. Contemporaneamente viene avviato un acceso dibattito sulla riforma del NHS. «In each case, the intent is for the State to stop being both the under *and* the provider of services». (Le Grand 1991, 1257). (C.vo dell'autore). Complessivamente l'autore motiva il proprio sostegno alla riforma dei *quasi/mercati*, attraverso la definizione di tre assunti principali: (1) efficienza produttiva; (2) efficacia nell'allocazione delle risorse; (3) equità rispetto ai destinatari. Con l'aiuto di una lettura sociologica del fenomeno, saremo in grado – in seguito – di contestualizzare questi vantaggi, sia rispetto ai sistemi di welfare in cui i *quasi/mercati* trovano realizzazione, sia rispetto ai singoli campi di applicazione (istruzione, salute, lavoro, formazione, sicurezza) all'interno dei quali il sistema dei *voucher* si diffonde come titolo di accesso ai servizi.

Funzionano veramente, i *quasi/mercati*? La loro validità teorica, lo abbiamo visto, è sostenuta da moltissimi autori, che accolgono l'introduzione di queste nuove strutture di allocazione come una risposta alle richieste inevase dalle politiche assistenziali europee e alla crisi economica avviata dal welfare state costituito sul modello *deficit spending*. Sul piano empirico, però, c'è chi parla di crisi dei *quasi/mercati*, o per lo meno di difficoltà nel definirne la realizzazione<sup>25</sup>. Perché?

#### **2.4. Conclusioni. La sociologia del *voucher***

Per tentare di rispondere alla domanda precedente un cauto economista non esiterebbe a replicare: «Perché i mercati dei servizi sociali non sono perfettamente concorrenziali». E avrebbe ragione.

---

<sup>25</sup> In Italia, uno degli scritti più chiari e diretti, per quanto attiene alla teoria economica, è sicuramente il saggio di Luigi Mittone in Borzaga, Fiorentini e Maticena (1996).

Infatti, particolarmente nel settore della sanità e della cura per l'infanzia esistono forti *asimmetrie informative* che inficiano fortemente la possibilità di esercizio di una effettiva libertà di scelta per i destinatari. (Mittone 1996; Beltrametti 2004).

Inoltre, alcuni importanti servizi come l'istruzione, hanno un carattere di bene pubblico, ma possono essere esercitati – nella logica della privatizzazione come in quella dell'emergenza di sfere di società civile – anche da soggetti che non sono di diritto pubblico. Questo aspetto pone il problema della *in-appropriabilità* del bene pubblico da parte di soggetti privati, che non può essere risolto se non ammettendo la rilevanza pubblica dei soggetti privati interessati al bene pubblico (in questo caso, alla qualità dell'istruzione).

Nel tentativo di reperire una risposta declinata in senso sussidiario, è utile riportare una citazione di Maurizio Ettore Maccarini. Riprendendo una riflessione di Giorgio Vittadini, l'autore afferma che l'esistenza e il funzionamento dei *quasi/mercati* dipende dal verificarsi di tre condizioni fondamentali.

«In primo luogo occorre riconoscere che alcune realtà non profit di diritto privato svolgono una funzione di pubblica utilità equiparabile a quella di agenti statali. In secondo luogo si debbono adottare adeguati sistemi di valutazione e di accreditamento dei soggetti erogatori di servizi, indispensabili per superare le asimmetrie informative che ostacolano la libera scelta dell'utente. Infine la libertà di scelta deve essere supportata da un regime di sussidiarietà fiscale che permetta la detassazione delle donazioni e dei contributi a favore degli enti non profit di pubblica utilità accreditati. I tentativi di applicazione del principio di sussidiarietà e di realizzazione di quasi/mercati di servizi sociali hanno prodotto soluzioni diverse nei diversi paesi: i fattori storici, politici e culturali influenzano le scelte dei governi negli accordi con le imprese del terzo settore. La pluralità delle soluzioni disponibili, la presenza di una effettiva libertà di scelta per gli utenti e la reale autonomia strategica dei soggetti erogatori rappresentano in ogni caso i punti fermi cui tendere per la creazione di un sistema europeo di welfare realmente sussidiario». (Maccarini 2005, 135).

È interessante notare che, in linea di principio queste sono anche alcune delle condizioni fondamentali per il funzionamento del sistema dei *voucher*. Prendiamo – a titolo di esempio – le prime due.

(I) Rispetto alla pluralità delle soluzioni disponibili per coinvolgere gli enti erogatori occorre sottolineare che le procedure dipendono essenzialmente dalla cultura politica presente nel contesto di sviluppo del dispositivo. In altre parole, i soggetti interessati a fornire il servizio possono entrare nei singoli progetti attraverso una procedura di certificazione rispetto a *standard* qualitativi prefissati dal sistema pubblico e garantiti in corso d'opera dall'autorità di gestione (nel caso non coincida strettamente con il sistema pubblico, ma si tratti di una struttura creata *ad hoc*). Questo è ciò che avviene, per esempio, per il *voucher* scolastico negli USA. Altrove, in particolare nel contesto delle socialdemocrazie europee, prevale invece la definizione di sistemi di accreditamento basati non soltanto sulla certificazione della qualità dell'operato degli enti erogatori attuata da terzi, ma sull'autorizzazione conferita direttamente dal sistema politico, sulla base di una presunta omogeneità culturale ed ideologica, traducibile in prassi operativa. In sintesi, le diverse soluzioni adottate per coinvolgere gli enti erogatori si collocano su punti differenti dell'asse formale/informale, e la loro collocazione dipende essenzialmente dalla rilevanza conferita dal sistema pubblico alla variabile controllo politico (*lab*) rispetto all'operatività (e all'autonomia) dei soggetti erogatori coinvolti.

(II) La presenza di una effettiva libertà di scelta è uno dei punti fermi per la creazione di un mercato dei servizi fondato sulla qualità. Questo perché la libertà di scelta, nell'originaria formulazione di Milton Friedman, sostiene il potere decisionale della domanda e rilancia la concorrenza sul versante dell'offerta, arginando il rischio collegato con la gestione monopolistica (o quasi monopolistica) di un intero settore dei servizi. La libertà di scelta del destinatario *non* è tuttavia un presupposto *effettivo e automatico* di ogni programma di *voucher*. In altre parole, *non c'è* nessuna garanzia che – in un programma di erogazione di servizi tramite *voucher* – risieda la facoltà *concreta* dell'esercizio della libertà di scelta per gli utenti. Le condizioni di esercizio per un'effettiva autonomia decisionale dipendono da alcune dimensioni fondamentali.

(i) *Per esempio, risiedono nelle caratteristiche delle procedure di coinvolgimento dei soggetti erogatori.* Prendiamo il caso di una Regione che stanziava *voucher* per la cura dell'infanzia e delega la fase di accreditamento e di gestione del dispositivo a un ente creato *ad hoc* e composto quasi per intero da un

consorzio di cooperative sociali. Se l'autorità di gestione del *voucher* sceglie di accreditare soltanto un gruppo di soggetti riuniti in un unico consorzio di cooperative distribuite su un certo territorio (il che, in un certo senso significa auto-accreditarsi) rimane per l'utente la facoltà di scegliere il servizio più comodo rispetto alla propria residenza, ma non di optare per stili differenti di composizione ed erogazione del servizio stesso.

(ii) *In secondo luogo la libertà di scelta dipende dalla mission specifica dell'intervento.* Qui è la variabile *tempo* a giocare un ruolo determinante. Un conto è ipotizzare che una coppia di genitori esercitino una effettiva autonomia decisionale rispetto alla scelta della scuola che i loro figli frequenteranno. La scelta sarà condizionata dal tipo di istituto (pubblico o privato, laico o confessionale); dalle materie di indirizzo e dalla validità dei programmi; dal buon nome della scuola; dalla prossimità territoriale; dalle caratteristiche della zona e dei collegamenti circostanti; dal parere di persone di fiducia che hanno già frequentato con soddisfazione questo o quell'istituto; e da tante altre componenti che intervengono e contribuiscono a delineare il profilo definitivo della scelta finale. Tutto questo richiede un investimento di tempo da parte del nucleo familiare: nell'interpellare le persone di fiducia, nel discutere tra genitori e figli, nell'esaminare il materiale pubblicitario e informativo degli istituti, nella preparazione di eventuali esami di ammissione, nel visitare i locali delle scuole, e così via. Ma che cosa succede se trasliamo il *voucher* in altri campi di applicazione? Innanzitutto accade una cosa importante: cambia il principio di fondo che orienta il programma, e con esso cambia la logica di welfare corrispondente. Ora la priorità non è più l'investimento nella qualità dell'istruzione per la creazione di eccellenze, ma – per esempio – la lotta alla povertà e all'esclusione sociale attraverso dispositivi finalizzati (per l'appunto) a perfezionare la logica dell'inclusione sociale e della protezione dai nuovi rischi sociali emergenti: come l'invecchiamento della popolazione, o la crescente disoccupazione giovanile, o la segregazione professionale femminile, solo per citare alcuni esempi. Ecco, rispetto a questi campi di applicazione, l'effettiva libertà di scelta potenzialmente offerta dal *voucher* può risultare fortemente ridotta. Perché? Perché manca il tempo per scegliere. Qui non si tratta di investire una volta per tutte in un percorso di crescita, ma di tamponare un'esigenza spesso

immediata. Prendiamo il caso di una famiglia che utilizza il *voucher* per l'assistenza domiciliare per un proprio membro anziano non più autosufficiente. Qui la scelta etica fondamentale è già stata effettuata prima di beneficiare materialmente dei servizi offerti dal dispositivo: avviare l'esercizio dell'attività di cura del familiare nel suo ambiente di vita domestico, evitandone l'istituzionalizzazione. In seguito, i servizi domiciliari vengono predisposti dalle locali autorità sanitarie e per il familiare che concorda il programma di cura non importa *inizialmente* che venga inviato questo o quell'operatore, ma che venga svolto puntualmente il servizio mentre – per esempio – si trova al lavoro e non può (o non intende) adempiere di persona alla cura del proprio congiunto<sup>26</sup>. Prendiamo invece il caso di una madre sola che utilizza il *voucher* di cura predisposto dal FSE per agevolare l'inserimento professionale. In questo contesto, la priorità osservata è quella di mantenere il lavoro nel duplice intento di provvedere al mantenimento proprio e dei propri figli e continuare a beneficiare del programma di servizi, che è condizionato alla disponibilità di un'occupazione regolare (tipica o atipica). La cura dei figli piccoli viene spesso delegata malvolentieri da parte delle madri, che tuttavia scontano la necessità di dover conciliare i tempi di lavoro con quelli familiari. In questo frangente la scelta di servizi ottenuti tramite *voucher* si orienta principalmente verso: (1) strutture (pubbliche o private) preferibilmente collocate sul tragitto casa-lavoro; (2) strutture private che osservano orari maggiormente flessibili rispetto ai servizi pubblici; (3) figure professionali a domicilio, che essendo più costose producono un esaurimento più veloce dell'ammontare del *voucher*. In questi casi la libertà di scelta si esaurisce nell'emergenza tempo, che spesso viene assunto come principio cardine per la valutazione dell'efficacia percepita dai destinatari di un intervento e offusca la reale qualità dei servizi offerti da una struttura di servizio piuttosto che da un'altra. Questa impressione è confermata dall'indagine empirica su alcune destinatarie di *voucher* di conciliazione che lamentano tempi lunghi di attivazione dei servizi, piuttosto che l'effettiva *capacitazione* a una scelta fra erogatori di servizi.

---

<sup>26</sup> Naturalmente in caso di inadempienze si procede alla sostituzione dell'operatore o alla scelta di un'altra cooperativa di servizi.

(iii) *Non meno importanti sono le caratteristiche intrinseche ai contesti di sviluppo all'interno dei quali lo strumento voucher viene tradotto. (Per comodità, potrebbero essere definite modalità di traduzione, o stili di importazione).* Prendiamo il caso dei buoni scuola della Regione Lombardia o della Regione Liguria. Lo spirito degli amministratori locali che hanno optato per l'introduzione del provvedimento è sicuramente assimilabile a quello del *voucher* scolastico statunitense. Il problema, in questo caso, risiede nella definizione del dispositivo *embedded* (radicato) nel contesto concreto di realizzazione. Spesso, infatti, i vincoli di bilancio che premono sulle amministrazioni locali (regionali e comunali) consentono l'avvio di progetti soltanto in via sperimentale o per periodi di tempo limitati, e – in ogni caso – impediscono agli organismi gestionali di stanziare anticipatamente i fondi per l'emissione anticipata dei titoli di accesso all'istruzione. In questo modo, i *voucher* scolastici si tramutano in una sorta di rimborso spese che viene conferito *ex post* (salvo imprevisti o *buchi* nel bilancio) ai genitori che nel frattempo, hanno già provveduto a iscrivere i figli alle scuole private (più costose). «Nel settembre 2003 il governo ha varato un decreto legge che prevede l'introduzione di un bonus alle famiglie degli alunni iscritti alle scuole paritarie elementari, medie e superiori [...]. L'entità del bonus non è predeterminata: dato lo stanziamento finanziario annuo (€ 30 milioni per gli anni 2003, 2004 e 2005) l'importo del contributo viene determinato *ex post* sulla base del numero di domande ammissibili ricevute. Le famiglie quindi riceverebbero il buono e soprattutto ne conoscerebbero l'importo solo *dopo* avere effettuato la scelta della scuola. [...] l'importo del buono dovrebbe ragionevolmente risultare di poco superiore a € 200 annui: una cifra di molto inferiore al costo effettivo di una scuola privata. L'assenza di limiti di reddito per l'accesso e il modesto importo del contributo implicano che a beneficiare del provvedimento sarebbero soprattutto le famiglie che già mandano i propri figli in scuole private: [...] dall'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane risulta che usufruiscono della scuola privata soprattutto le famiglie più ricche che quindi sarebbero anche le principali beneficiarie». Beltrametti (2004, 114-115). (C.vi dell'autore). Questa logica presenta quindi un intrinseco problema di *equità* redistributiva. Infatti, l'evanescenza di un concreto programma di *voucher* erogati prima (e non dopo!) le spese affrontate per iscrivere i figli grava soprattutto sulle

famiglie con problemi di liquidità immediata. In questo modo, alcuni genitori inizialmente interessati al programma di inserimento sono costretti a rifiutare (si veda la tab. 1.10 riportata nel capitolo precedente), mentre vengono coinvolti soltanto i nuclei familiari in grado di anticipare la quota di iscrizione e di versare le spese corrispondenti in attesa del rimborso. Così viene riprodotta l'annosa contrapposizione fra famiglie ricche con figli che vanno alla scuola privata e famiglie meno abbienti che si accontentano dell'istruzione pubblica, che altro non è che l'ennesima variante del binomio *universalismo/selettività*: una dicotomia ancora largamente irrisolta nella formulazione delle politiche sociali. Così, all'iniquità redistributiva si affianca la riproduzione dell'ineguaglianze sociali. Siamo dunque lontani dalla formulazione originaria di Milton Friedman, che elabora il *voucher* per incoraggiare la libera scelta familiare allo scopo di migliorare la qualità effettiva dell'istruzione.

Citare le dimensioni empiriche che testimoniano la realizzazione di programmi di *voucher* imperfetti è quindi utile – in questa sede – per affermare che l'investimento nella libertà di scelta è certamente un vantaggio attribuibile in via teorica al sistema dei *voucher*, ma il suo effettivo esercizio deve essere constatato da una attenta analisi della *configurazione e dei ruoli fra gli attori* nei singoli dispositivi. In questo contesto, lo studio sociologico dell'organizzazione mostra tutta la sua utilità, collocandosi a pieno titolo accanto all'economia politica e alla scienza dell'amministrazione. Il reale funzionamento dei *voucher*, e dei *mercati* dei servizi che con essi (almeno nel rispetto della formulazione originaria!) vengono creati dipende quindi dai contesti di welfare in cui si realizzano, dalle caratteristiche intrinseche al dispositivo (come sono coinvolti gli erogatori, come sono suddivise le competenze fra i soggetti coinvolti, qual è la natura dei servizi offerti) e dal grado di capacitazione dei soggetti cui il dispositivo si rivolge. In altre parole, i titoli di accesso ai mercati dei servizi sociali garantiscono un'effettiva libertà di scelta? E se lo fanno, a quali condizioni? Questi sono interrogativi fondamentali per chi intende studiare il *voucher* dal punto di vista sociologico, e non economico o amministrativo. L'intento principale di questo capitolo risiede proprio nel tentativo di elaborazione di un approccio sociologico allo studio del *voucher* come strumento per la realizzazione di politiche sociali e l'accesso a servizi alla persona.

Dalle pagine precedenti emergono alcune considerazioni fondamentali. Esiste una cultura di base del *voucher*, che originariamente intende potenziare la libertà di scelta di individui consapevoli rispetto alla scelta della scuola e alla definizione della formazione dei propri figli<sup>27</sup>. A questo movente culturale esplicito, corrispondono due corollari fondamentali.

(I) *Il primo è di natura economica.* Se si incoraggia la libertà di scelta tramite il *voucher* e si affianca all'emissione dei titoli una politica dei prezzi fissi, gli enti erogatori saranno indotti a concorrere investendo sulla qualità dell'istruzione, allo scopo di attirare la domanda. In linea di principio, questo meccanismo è alla base della creazione di mercati sociali dei servizi, orientati alla qualità dell'output che è anche il principio che orienta la concorrenza, dal momento che i prezzi delle prestazioni sono regolati (o propriamente fissati) dal sistema politico che emette i titoli di accesso. Dunque non siamo in presenza di un vero e proprio mercato ma di un *quasi/mercato*.

(II) *Il secondo è di natura politica e strategica.* La creazione dei *quasi/mercati* e la definizione del dispositivo dei *voucher* presentano, dal punto di vista teorico, alcuni importanti vantaggi che progressivamente inducono i sistemi di welfare ad inserirli nell'agenda delle politiche sociali da realizzare. Come abbiamo visto in precedenza, questi vantaggi sono principalmente i seguenti: (1) La regolamentazione pubblica della concorrenza; (2) il vincolo di destinazione imposto rispetto una forma specifica di prestazione (soprattutto rispetto ai trasferimenti *in cash*); (3) la trasparenza dell'onere finanziario sostenuto per la realizzazione del servizio (soprattutto rispetto ai trasferimenti *in kind*); l'infungibilità del servizio (che risulta garantita soltanto per alcune tipologie di *voucher*); (4) l'incoraggiamento della libertà di scelta dell'utente, un aspetto che si colloca in un livello intermedio fra i trasferimenti *in cash* e quelli *in kind*.

La tab. 2.9. e la spiegazione corrispondente descrivono i principi fondamentali che sono alla base dell'introduzione del *voucher* e del suo specifico

---

<sup>27</sup> Ricordiamo ancora una volta, che il *voucher* viene introdotto per la prima volta nel campo dell'istruzione, per sostenere la scelta fra scuole pubbliche o private (confessionali e non). Alcuni esempi di titoli di accesso a prestazioni, come i *food stamps*, sono antecedenti rispetto al *voucher* per l'istruzione – introdotto da Friedman negli USA a metà degli anni Sessanta – ma, come vedremo in seguito, il loro accostamento alla modellistica del *voucher* è per certi versi da considerare improprio.

funzionamento. Si tratta tuttavia di caratteristiche definite *in astratto*, e per due ragioni principali.

<b>Movente culturale</b>	Potenziamento della libertà di scelta per i destinatari
<b>Corollario economico</b>	Concorrenza sulla qualità dell' <i>output</i> della produzione
<b>Corollario politico</b>	Creazione di <i>mercati dei servizi sociali</i> ed esternalizzazione dei costi. Potenziamento della qualità dell'istruzione

Tab. 2.9. I principi alla base dell'introduzione del *voucher*.

*(1) La prima riguarda i campi di applicazione del voucher in politica sociale.*

I titoli di accesso per la scelta scolastica non hanno seguito un andamento così automatico sul piano empirico, anche se le giustificazioni teoriche alla base del modello descrivono una dinamica semplice e consequenziale. Negli USA il successo del *voucher* per la scelta scolastica è tangibile, ma la sua validità è stata più volte messa in discussione, e non sono mancati nemmeno i dubbi sulla incostituzionalità del finanziamento pubblico a scuole confessionali. Inoltre, non è detto che il dispositivo conservi la propria efficacia, se introdotto in altri campi di applicazione come l'assistenza domiciliare per i soggetti deboli o la formazione professionale delle madri lavoratrici.

*(2) La seconda, ancora più importante e strettamente connessa con la prima, riguarda i contesti sociali in cui il voucher viene introdotto. Il voucher nasce come dispositivo interno a una logica di welfare essenzialmente lib, cioè all'interno di una cultura del benessere di matrice liberale. La libertà di scelta che permette di optare per un'alternativa o per un'altra (la libertà positiva) è centrale in questo approccio. Non importa se la si ravvisa nell'orientamento privatistico del welfare USA che, in piena coerenza con la filosofia sociale dello Stato minimo, si connota per la definizione del diritto di cittadinanza come libertà dai vincoli imposti dal sistema politico (libertà negativa). Se il voucher come strumento viene importato da sistemi sociali ispirati da una cultura welfarista differente, da una diversa filosofia del diritto di cittadinanza, e da norme ispirate a una diversa accezione di inclusione sociale, che cosa può accadere? Può accadere – come già ricordato – che lo strumento venga introdotto nel medesimo campo di applicazione che ne ha visto l'origine, ma in un contesto di welfare differente,*

come nel caso dei *buoni scuola* introdotti nella Regione Lombardia o nella Regione Liguria. Inoltre può accadere che il *voucher* venga introdotto come dispositivo per l'accesso a beni o a servizi differenti dall'istruzione, come è accaduto anche negli USA. Infine può accadere che il *voucher* venga adottato in un contesto di welfare differente rispetto a quello statunitense, e adottato per garantire l'accesso a servizi diversi con lo scopo di aumentare il controllo sociale su determinate fasce della popolazione, concepite come vere e proprie emergenze sociali.

	<b>Welfare <i>lib/lab</i></b>	
<b>Logica di welfare</b>	<b>Prevalenza <i>lib</i></b>	<b>Prevalenza <i>lab</i></b>
<b>Movente culturale</b>	Incoraggiare la libertà di scelta individuale	Perfezionare il controllo e l'inclusione sociale nell'ottica delle Pari Opportunità
<b>Corollario economico</b>	Concorrenza sulla qualità dell' <i>output</i>	Concorrenza sul prezzo dell' <i>output</i>
<b>Corollario politico</b>	Creazione di <i>mercati sociali dei servizi</i> Potenziamento della qualità dell'istruzione	Creazione di <i>mercati sociali dei servizi</i> Riduzione della spesa sociale pubblica per servizi diversi

Tab. 2.10. Orientamenti *lib/lab* e sviluppo del *voucher*.

Un simile orientamento può arrivare persino a snaturare non solo lo statuto culturale, ma anche i connotati strutturali del *voucher*, come è di fatto accaduto per i provvedimenti realizzati in differenti contesti locali italiani grazie a fondi strutturali europei. In altre parole, la tab. 2.9. descrive solo un meccanismo *interno* a un tipo specifico di *voucher* e realizzato all'*interno* di un modello di welfare particolare e *non* universalizzabile. Queste riflessioni, incoraggiate dall'introduzione della variabile *lib/lab*, inducono a modificare lo schema precedente (tab. 2.9) come rappresentato nella tab. 2.10.

Nel panorama variegato degli assetti *lib/lab*, per quanto riguarda lo sviluppo del *voucher*, abbiamo due orientamenti idealtipici differenti.

(1) *Il primo è più lib.* È incoraggiato da una cultura prettamente *individualista* che ravvisa nella libertà di scelta fra alternative di servizio differenti la base per lo sviluppo di una cittadinanza attiva dei soggetti destinatari. Questi ultimi, da meri recettori di trasferimenti (*in cash o in care*) divengono co-autori del percorso di formazione proprio e dei propri congiunti *non ancora* (come nel caso dei figli) o *non più* (come in quello dei membri anziani) autosufficienti. Il welfare di questo tipo, rappresentato in modo paradigmatico dal modello statunitense intende la capacitazione dei soggetti e la personalizzazione dei servizi come le facce di una stessa medaglia, che brilla sul petto degli individui autonomi, in grado di scegliere in piena autonomia e libertà.

(2) *Il secondo è più lab.* È riconducibile a un approccio *olista* al benessere, che ravvisa nel controllo dei comportamenti individuali e nella risposta politica ai bisogni (reali o presunti, comunque interpretati come fondamentali) dei singoli l'azione morale di uno Stato che intende il complesso della cittadinanza come un insieme di diritti e doveri che spettano agli individui in quanto appartenenti alla comunità-Stato. Questo modello passa anche attraverso l'elaborazione di nuovi *mix* di risorse, che coinvolgono le OPS ma che ne condizionano l'azione rispetto alle linee guida imposte dal sistema politico. Il meccanismo è fortemente condizionato dalle decisioni prese dal settore pubblico, che stanziava i fondi, emette i titoli, definisce le procedure di accreditamento degli erogatori e gestisce il *voucher*. In questo modello, la capacitazione dei soggetti viene concepita come sostegno istituzionale al bisogno avvertito a livello individuale (*individualismo istituzionalizzato*) attraverso il continuo perfezionamento delle strategie di inclusione sociale.

(3) *La Terza Via.* Il secondo aspetto citato suggerisce la deriva *lab* intrapresa dal *voucher* a seguito della sua diffusione in orientamenti di welfare differenti<sup>28</sup> e del suo impiego in settori di politica sociale diversi rispetto a quello originario (l'istruzione). Nella concreta formazione dei sistemi di welfare, i due moventi

---

<sup>28</sup> Naturalmente, questo processo può anche essere letto come deriva *lib* del welfare europeo, privatizzazione dei servizi, liberalizzazione delle procedure di assegnazione di sussidi. Anzi, si direbbe che quest'ultima sia l'interpretazione più accreditata dalla letteratura mainstream sulle politiche sociali. In parte questa ambivalenza risiede nella lettura ideologica del fenomeno, in parte dal punto di vista che si adotta nell'analisi. Rispetto a questo secondo punto mi pare si possa parlare di deriva *lab* del *voucher* a patto di considerare lo strumento come soggetto del discorso. Seguirne l'evoluzione significa dunque contemplerne l'effettiva ibridazione con sistemi di welfare socialdemocratici.

fondamentali che orientano la distinzione fra principi *lib* (libertà individuale) e *lab* (controllo politico), rappresentano i due ingredienti basilari di infinite combinazioni *lib/lab*, sbilanciate sull'uno o sull'altro versante. Il paradigma sociologico di riferimento è quello della *Terza Via*, un progetto di riforma anglosassone inaugurato dall'Amministrazione Blair il cui manifesto programmatico è stato redatto – come è noto – da Anthony Giddens, con lo scopo di rifondare la socialdemocrazia europea sotto l'egida del *welfare mix*. La capacitazione dei soggetti, ha luogo proprio con il *welfare mix*, che si propone di attivare le competenze individuali un'immagine dei servizi fortemente standardizzata, elaborata sulla base di un'analisi altrettanto schematica dei bisogni umani<sup>29</sup> finalizzata alla definizione di sistemi di protezione sempre più sofisticati rispetto ai nuovi rischi sociali emergenti (come, per esempio, la disoccupazione femminile o la segregazione professionale). Qui libertà di scelta e controllo politico delle preferenze individuali si traducono nel concetto di parità delle condizioni di partenza, che debbono essere garantite da moventi culturali racchiusi nei concetti di equità e Pari Opportunità.

Questa filosofia di welfare è conforme con il principio di inclusione sociale dei bisogni dell'individuo liberato da «ogni forma di dipendenza nella sfera economica (dalla famiglia, dal mercato, ecc.) fenomeno che spesso comporta effetti nocivi sulla sua libertà sostanziale, intesa come capacità di autorealizzazione personale». (Busilacchi 2006, 91). In altre parole, la sfera familiare sarebbe un vincolo alla piena realizzazione individuale, un obiettivo perseguibile dal welfare pubblico, che sempre più sistematicamente decide di delegare parte delle proprie competenze gestionali alle OPS con lo scopo di perfezionare la propria azione. Però – sia chiaro – questa impostazione contempla il coinvolgimento del privato e del terzo settore come una necessaria autolimitazione che il sistema politico si impone, rimanendo l'unico vero soggetto *pubblico* dell'*agency* di welfare.

I *voucher* di conciliazione predisposti dal FSE sono un esempio empirico di questo paradigma, che altro non rappresenta che il perfezionamento di una

---

<sup>29</sup> Lo si vedrà chiaramente nell'analisi del *voucher* di conciliazione del FSE, che propone un'immagine delle destinatarie influenzata dal *Rationality Mistake*.

dialettica Stato-individuo rivolta a ridimensionare il ruolo sociale di quelli che in Scienza della politica vengono definiti i *corpi intermedi*.

Fino a questo punto sembra prevalere un'immagine del *voucher* come strumento *lib*. Del resto, quella è la sua origine. Eppure, in maniera sempre più frequente, assistiamo alla diffusione – tutt'altro che sistematica – dello strumento *voucher* nel programma di riforma di sistemi di welfare a prevalenza *lab*, come quello preconizzato dalla comune riflessione elaborata in sede europea dal Congresso di Lisbona del 2000.

I dispositivi che delineano il compromesso *lib/lab* e contemplano l'introduzione del *voucher* in contesti di welfare che privilegiano il controllo e l'inclusione sociale enfatizzano effetti come: il perfezionamento della logica *top-down* nell'elaborazione delle politiche; l'erosione delle sfere di società civile, cioè il livello *meso* fra Individuo (*micro*) e Sistema politico (*macro*); la definizione di libertà individuale intesa come affrancamento dai vincoli affettivi e familiari; l'annullamento della necessaria differenza fra personalizzazione degli interventi e individualizzazione dei servizi. Questo stile di azione si appropria anche del *voucher* e ne stravolge gli assunti di partenza ricollocandolo nell'ambito delle politiche di inclusione sociale, quando non di lotta alla povertà. Quando la libertà rispetto alle alternative perde il posto di componente prioritaria nella definizione di un programma di *voucher*, la spinta propulsiva dello strumento si affievolisce, così come (e in questo frangente ritorna la riflessione di Maccarini e Vittadini) vengono messe in discussione le condizioni di funzionamento di un mercato sociale dei servizi.

In questo modo si producono strani *ibridi*, ottenuti introducendo un dispositivo *lib* in un contesto *lab*, che è un po' come tentare di inserire un oggetto rotondo in un buco quadrato. Alcuni di questi esperimenti si richiamano più o meno esplicitamente al *voucher*, e con esso condividono alcune analogie pur non coincidendo affatto con uno strumento che sorge per aumentare la qualità dei servizi e per investire nelle eccellenze in campo scolastico. Gli strumenti come il *voucher* di conciliazione – per esempio – si discostano fortemente dal modello del *voucher* (tanto sul piano formale del dispositivo, quanto su quello del concreto funzionamento e dell'esercizio della libertà di scelta), e rappresentano una delle attuali spinte *nominalistiche* che corredano i provvedimenti adottati dalla logica

olista di welfare. Questo è quanto spesso accade se, all'investimento nella qualità percepita del servizio, si tende a privilegiare la logica del controllo dei rischi e l'inclusione dei bisogni individuali espressi dalle fasce (ritenute, a torto o a ragione) deboli attuate dal sistema politico-amministrativo.

Welfare <i>lib/lab</i>		Welfare societario
Modello a prevalenza <i>lib</i>	Modello a prevalenza <i>lab</i>	Modello <i>relazionale</i>
Garanzia di maggiore libertà di scelta	Garanzia delle Pari Opportunità e dell'equità delle condizioni di partenza	Connettere sensatamente le relazioni fra destinatario e famiglia

Tab. 2.11. Sistemi *lib/lab* e sistemi societari. Moventi a confronto.

Il paradigma relazionale può contribuire a definire una propria modellistica? Può fornire esempi o configurazioni di welfare societario? Può suggerire indicazioni per correggere gli effetti perversi che scaturiscono dall'ibridazione fra un dispositivo *lib* e il suo innesto su di un territorio prevalentemente *lab*?

Se si sceglie di adottare un paradigma di natura relazionale, la motivazione profonda dei dispositivi di orientamento al servizio si sposterà sul potenziamento delle relazioni significative per il destinatario degli interventi. Il coinvolgimento del beneficiario dei servizi in quanto individuo-in-relazione familiare sarà quindi il punto di partenza per definire *non* tanto la qualità del servizio fruito, *ma* la qualità espressa dalle *modalità* di accesso al servizio. In altre parole, il coinvolgimento diretto della famiglia del destinatario nella formulazione del piano personalizzato di servizio, o la valorizzazione del tempo familiare come *mission* specifica degli interventi, o la capacitazione del destinatario intesa come valorizzazione della dignità umana espressa nel proprio contesto familiare ed affettivo, possono costituire percorsi di analisi privilegiati per la progettazione, l'individuazione e la valutazione di un modo differente di fare il *voucher*.

Inoltre, per un sistema sociale, la valorizzazione delle relazioni familiari può rappresentare una logica innovativa di auto-osservazione, finalizzata a produrre un nuovo concetto di *ben-essere*, lontano tanto dalla rigidità economicistica della sola accezione di *welfare* quanto dalla più evanescente nozione di *well-being* (spesso inteso come condizione psico-fisica di benessere attribuita al solo

individuo oggetto dell'azione dei servizi). La complessità della rappresentazione del benessere, che connota i sistemi sociali più maturi e riflessivi, può inoltre indurre a formulare una nuova definizione del concetto di personalizzazione dei servizi, che non coincide più con l'*individualismo istituzionalizzato* dalla logica dell'inclusione sociale, ma che passa per le relazioni sociali significative per il destinatario dei servizi. Infine, l'ingresso delle relazioni nella definizione del sistema del benessere può suggerire una interessante via di sviluppo del concetto di cittadinanza, che da complesso di diritti e doveri stabiliti dal sistema politico nei confronti degli individui associati (cittadinanza *statuale*), diventerebbe un complesso di diritti e doveri assegnati alle relazioni sociali e agiti nei confronti di esse (cittadinanza *societaria*). (Donati 2000).

<b>L</b> <b>Intento promozionale del progetto</b>	<b>I</b> <b>Requisiti del contratto</b>
<b>A</b> <b>Requisiti della domanda e dell'offerta</b>	<b>G</b> <b>Requisiti dell'oggetto acquistato</b>

Fig. 2.10. I requisiti dei sistemi oggetto di indagine.

Benessere, persona, cittadinanza. Sono queste le vie di sviluppo percorse dai moderni sistemi che si avvalgono del *voucher* come titolo di accesso ai servizi? Le esperienze sul campo vanno in questa direzione? O piuttosto assistiamo all'ineluttabile perfezionamento stilistico dei sistemi *lib/lab*, cui fa seguito l'ineluttabile formulazione di nuovi paradossi redistributivi? Per cominciare a rispondere a queste domande sarà utile uno schema AGIL rivolto ad indagare i requisiti e la configurazioni assunte dai sistemi oggetto di indagine empirica (si veda la fig. 2.10).

(A) *Requisiti della domanda e dell'offerta*. In questa dimensione vengono presi in analisi le funzioni affidate agli enti gestori, agli erogatori e agli utenti. In altre parole in questa sede vengono definite le risorse economiche e relazionali che concorrono alla definizione del dispositivo e alla realizzazione del *voucher*.

(G) *Requisiti dell'oggetto acquistato*. In questo contesto vengono analizzate la tipologia di servizio offerto e la definizione della *mission* specifica degli interventi. La connessione fra l'intento promozionale del *voucher*, il contesto di

analisi e la realizzazione dei servizi offerti permette anche di considerare come e in che misura le relazioni fra i soggetti coinvolti vengano impiegate nella gestione dei dispositivi.

(I) *Requisiti del contratto.* Le dimensioni del contratto e del patto fra i contraenti riguardano principalmente lo statuto contrattuale del beneficiario, i poteri e il ruolo dei contraenti e le loro possibilità di *agency*. In altre parole questo ambito di analisi è rivolto a definire le norme che regolano il progetto e a considerarne l'intento promozionale rispetto alle relazioni personali e familiari dei destinatari.

(L) *Intento promozionale del progetto.* In questa dimensione la componente che prevale è la cultura che orienta i provvedimenti. L'intento promozionale dei progetti rivela l'esistenza di dispositivi orientati a incoraggiare la libertà di scelta (se prevale l'aspetto *lib*), a garantire il controllo politico dei bisogni individuali emergenti (se prevale l'aspetto *lab*) spesso attraverso un perfezionamento incrementale dell'assistenza sociale (logica sottesa alle differenti sintesi *lib/lab*), oppure a potenziare il tessuto relazionale della società e del contesto familiare in cui il destinatario è inserito (se prevale un lo stile *relazionale* di gestione delle risorse). Questa puntualizzazione è certamente utile per orientare la ricerca allo scopo situato che i singoli interventi tentano di perseguire.

Dall'analisi sociologica delle configurazioni studiate, dovrà emergere la natura (strutturale e culturale) delle connessioni realizzate tra società civile e sistema politico-amministrativo. Prima di passare alla sezione dedicata all'indagine empirica da questo contributo, è necessario procedere a una rassegna critica dei campi di applicazione del *voucher* nel contesto delle politiche sociali.

## CAPITOLO III

### **VERSO UNA SOCIOLOGIA DEL VOUCHER (III). I CAMPI DI APPLICAZIONE DELLO STRUMENTO NELLE POLITICHE SOCIALI**

Il ruolo assunto dal governo in ogni singolo campo di applicazione dipende dai principi che l'intera organizzazione sociale si è data.

Milton Friedman

In questo capitolo vengono presi in analisi i principali campi di applicazione del *voucher* nell'ambito delle politiche pubbliche di welfare.

La fig. 3.1 illustra quali sono i principali contesti in cui il *voucher* si è diffuso, negli USA e in Europa, in seguito al suo avvio nel campo dell'istruzione e della scelta scolastica.

In modo particolare vengono preso in analisi il versante dell'assistenza e della lotta alla povertà e dell'inserimento lavorativo delle categorie svantaggiate o oggetto di (vera o presunta) segregazione professionale. Le poste in gioco di tali orientamenti consistono essenzialmente:

(1) nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale, soprattutto per quanto riguarda l'implementazione della rete di assistenza domiciliare per anziani e disabili;

(2) nell'investimento nella qualità dell'istruzione e lo sviluppo dell'efficienza dei programmi scolastici, in particolare per quanto concerne il *voucher* per la scelta scolastica e la strategia italiana dei *buoni scuola*;

(3) nella lotta alla disoccupazione e alla segregazione occupazionale, per quanto attiene ai programmi del FSE rivolti a predisporre *voucher* per la cura dell'infanzia e per la formazione professionale il cui movente culturale risiede principalmente nella piena affermazione delle Pari Opportunità fra i generi.

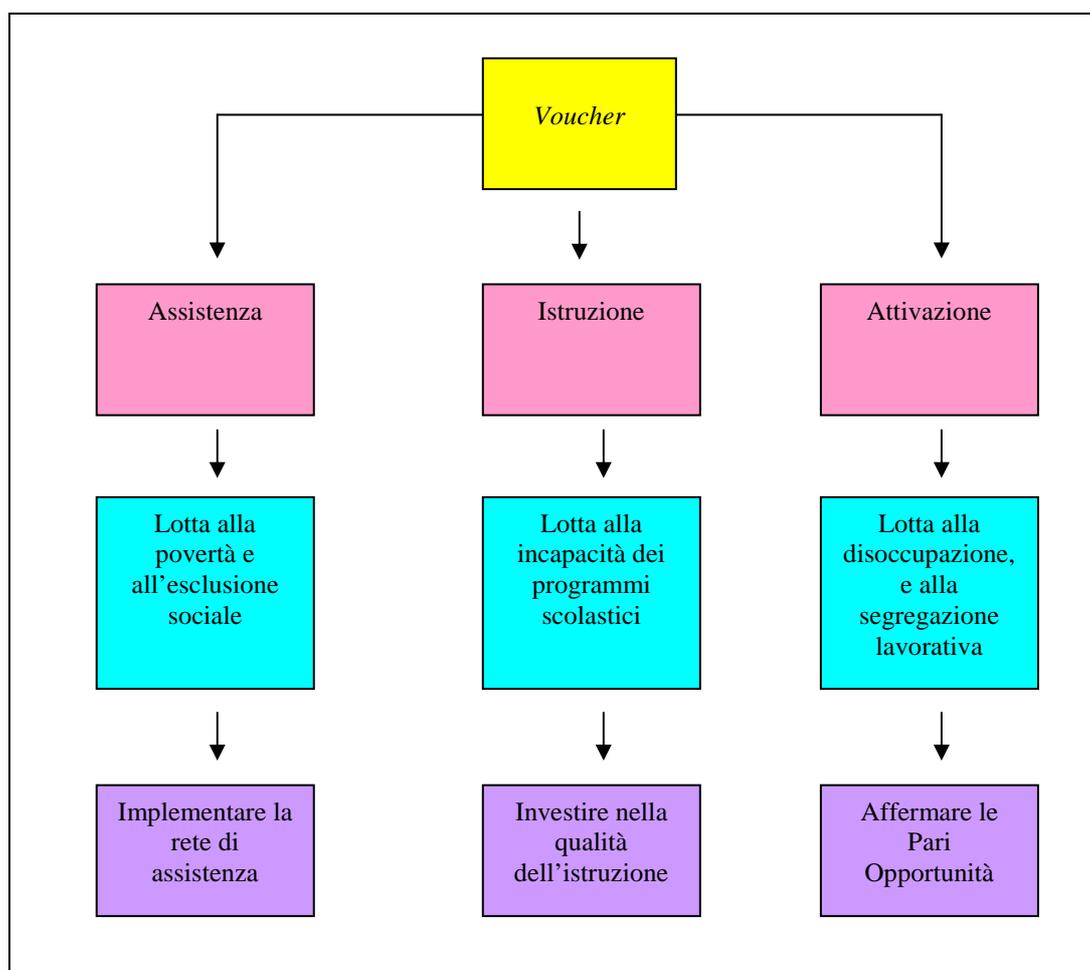


Fig. 3.1. Campi principali di applicazione del *voucher*, sfide e corrispondenti logiche di inclusione.

Fonte: Beltrametti 2004, 55-130. Rielaborazione di Martignani.

Tradotte in strumenti operativi queste logiche applicative (l'assistenza, l'istruzione, l'attivazione o inserimento professionale) assumono la forma di titoli di accesso a servizi analoghi o equivalenti al *voucher*.

Come mostra la fig. 3.2, la lotta alla povertà conduce alla definizione di programmi di assistenza sociale come il *Food Stamp Program*, alla predisposizione di *voucher* per l'assistenza domiciliare integrata (ADI) e anche alla realizzazione di programmi di *voucher* per l'acquisto della casa.

Analogamente, al *voucher* per la scelta scolastica ideato da Friedman, si ispirano i *policy maker* europei, che tentano di rispondere all'emergenza sociale costituita dalla crescente disoccupazione e dalla segregazione occupazionale di alcune fasce della popolazione (soprattutto femminile) attraverso il sostegno e il finanziamento di programmi locali di assegnazione di *voucher* di cura realizzati mediante l'opportuno stanziamento di fondi strutturali.

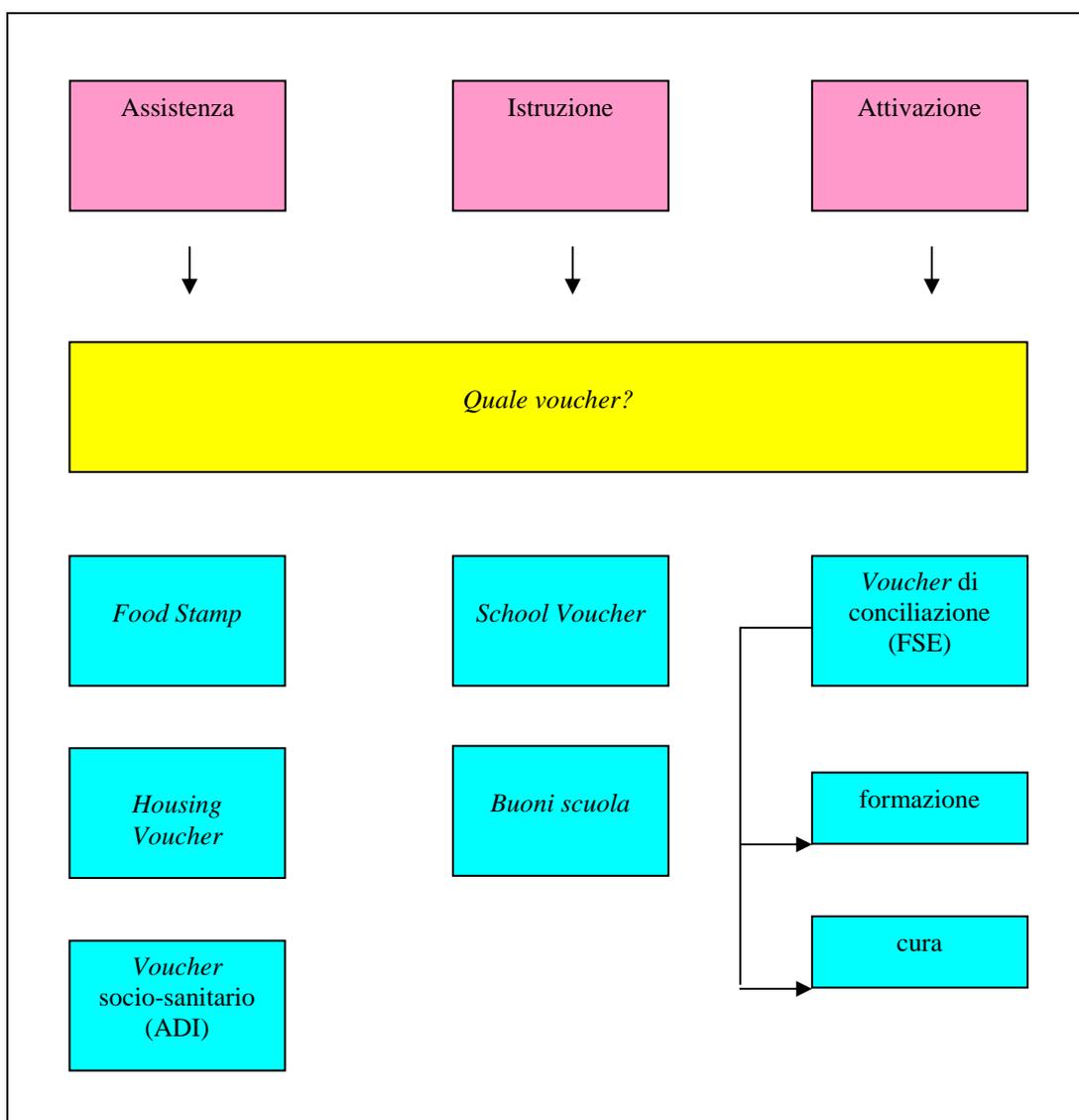


Fig. 3.2. Campi principali di applicazione e tipologie di *voucher* corrispondenti.

Fonte: Beltrametti 2004, 55-130. Rielaborazione di Martignani.

Così il *voucher*, progettato e realizzato per incoraggiare la libera scelta scolastica delle famiglie, viene tradotto in nuovi ambiti di welfare, utilizzato per

perseguire più efficacemente (e talvolta in modo più pervasivo) il benessere delle società contemporanee (e, naturalmente non soltanto di quella americana).

Attraverso questo processo di trasferimento il *voucher* subisce alcuni importanti mutamenti, in alcuni casi viene completamente snaturato, sovente assume significati sociali diametralmente opposti rispetto alla propria originaria formulazione. Vediamo come.

### **3.1. Assistenza, *voucher* e solidarietà familiare**

La logica d'azione adottata dal *voucher* per l'assistenza sociale, consiste nel contrasto alla povertà. Naturalmente lo stile di azione degli interventi dipende soprattutto dal significato sociale che viene assegnato, in fase di progettazione, al concetto stesso di povertà. Non è una riflessione inedita. Ne abbiamo parlato nel primo capitolo di questo contributo, operando la distinzione fondamentale fra *workfare* e *welfare mix*.

Come per il precedente ragionamento, ritorna utile la riflessione sull'immagine sociale del povero. Per esempio, come mai il *Food Stamp Program* si sviluppa negli USA, mentre in Europa (in particolare nel welfare scandinavo, ma anche in Francia e in Italia) viene progressivamente perfezionata la politica dei trasferimenti monetari in soccorso delle fasce più indigenti della popolazione?

Una possibile risposta viene dall'acuta analisi di Beltrametti, che però riconduce l'intero ragionamento alla diffusione di forme pervasive di paternalismo: «[...] Tale atteggiamento può derivare da un duplice presupposto logico. In primo luogo si può fare riferimento a quello che abbiamo chiamato paternalismo dei donatori [...] In secondo luogo si può fare riferimento all'idea che la povertà sia intrinsecamente associata ad uno stato di parziale incapacità di provvedere a se stessi. In altri termini, l'utilizzo di vouchers ai giustificerebbe ammettendo che la povertà sia la conseguenza di uno stato di mancanza di autocontrollo (per esempio dipendenza da droghe o da alcool) [...] È evidente che, al contrario, se si ritiene che la povertà sia conseguenza di mancanza di opportunità o semplicemente di cattiva sorte, allora si può porre la necessità di

trasferimenti in forma monetaria, e soprattutto, di politiche che rimuovano le cause della povertà». (Beltrametti 2004, 56-57).

Quindi, è essenziale l'attribuzione di rilevanza sociale delle cause scatenanti che le agenzie di welfare attribuiscono all'origine della povertà. Alle cause corrisponderà una logica più o meno paternalista.

<b>Semantica della povertà</b>	<b>Immagine del povero</b>	<b>Logica adottata</b>
Mancanza di volontà, fragilità della coscienza, mantenimento dello stato di dipendenza dal prossimo.	Immeritevole di aiuto se non di una forma di aiuto circoscritta e vincolata alla forma di dipendenza e di povertà riscontrata.	Paternalista. Il <i>voucher</i> viene utilizzato per ridurre la contingenza del denaro e per arginare le spinte opportunistiche dei destinatari.
Mancanza di opportunità, sfortuna, volontà di recuperare controllo e autosufficienza.	Meritevole di aiuto e di fiducia nella progettazione autonoma delle proprie capacità di consumo.	Non paternalista. Politica di trasferimenti monetari in forma di sussidio.

Tab. 3.1. Significato sociale della povertà e logiche politiche corrispondenti.

La tab. 3.1 suggerisce una prima ipotesi teorica. Trasferire la logica del *voucher* a beneficio di individui che non possiedono – nemmeno in via astratta – la possibilità di operare una scelta libera, autonoma e inconsapevole (come i poveri, gli anziani, i disabili temporanei o permanenti) significa adottare automaticamente una logica paternalista?

Certamente, il processo che consiste nel mutare il campo di applicazione, e quindi nel trasferire l'operatività del *voucher*, dal settore dell'istruzione – all'interno del quale la scelta fra un istituto e l'altro è presumibilmente<sup>30</sup> affidata a genitori liberi, consapevoli e informati – a quello dell'assistenza – dove la scelta spesso travalica la sola volontà del destinatario che non è in condizione di optare

<sup>30</sup> Scrivo presumibilmente perché ritengo opportuno non ignorare le obiezioni sollevate dai critici del modello. Innanzitutto ci sono critiche di natura strutturale: il mercato non è perfettamente concorrenziale, ma afflitto da asimmetrie informative che penalizzano la scelta. Inoltre la questione ha un risvolto di natura culturale. Si dibatte infatti sulla natura più o meno appropriabile dell'istruzione, sul suo carattere di bene pubblico e quindi sulla sua dipendenza da logiche di mercato sociale.

per più soluzioni valide – produce una forzatura evidente nel connotato *lib* che è all’origine dello strumento.

Questo avviene perché mutando il campo di applicazione e rivolgendosi all’assistenza delle categorie svantaggiate (per fattori legati all’età o alla povertà, o comunque alla sopraggiunta non autosufficienza) la logica operativa preponderante diventa quella dell’inclusione sociale e del controllo politico dei bisogni emergenti, quindi un presupposto sostanzialmente olista (*lab*).

Perfezionare la qualità dell’assistenza *non* significa adottare una logica paternalista riducendo dall’alto le spinte opportunistiche dei destinatari (che si verificano ovviamente con meno probabilità per un anziano sulla sedia a rotelle rispetto che non per un tossicodipendente), *ma* investire nell’impegno di incontrare le reali esigenze dei destinatari stessi e reperire soluzioni di cura personalizzate.

<b>Voucher per la scelta scolastica</b>	Prevalenza <i>lib</i> Il motore della qualità dell’istruzione è affidato ai genitori dei futuri iscritti che sostengono la competizione fra gli istituti forti del loro potere di scelta garantito dal meccanismo del <i>voucher</i> .
<b>Voucher per l’assistenza</b>	Prevalenza <i>lab</i> Il motore della qualità dell’assistenza è affidato al controllo politico delle emergenze sociali (i nuovi bisogni). Il <i>voucher</i> esiste per circoscrivere la libertà dei destinatari rispetto a forme di sussidio non vincolate e alla sola istituzionalizzazione del bisognoso (spesso troppo costosa).

Tab. 3.2. Logiche prevalenti del *voucher* per la scelta scolastica e per l’assistenza.

Chiaramente, non è possibile pretendere che la scelta della soluzione affidata all’assistenza avvenga negli stessi termini di quella adottata per la scelta scolastica dei propri figli. Diversi sono i presupposti, le esigenze osservate (di riabilitazione o di cura, e non di crescita naturale o di socializzazione primaria), sono differenti i destinatari e gli interventi richiesti. Tuttavia, la personalizzazione della soluzione di cura, può avvenire rivalutando il contesto di vita del destinatario,

valorizzandone le sfere affettive e relazionali, e non soltanto circoscrivendo la loro possibilità di produrre danni o semplici fastidi al prossimo.

Al controllo sociale dell'emergenza (sicurezza sociale, invecchiamento della popolazione con patologie connesse, aumento della disoccupazione giovanile, diffusioni di comportamenti asociali come alcolismo e tossicodipendenza) si affianca la possibilità di realizzare soluzioni di cura personalizzate, talvolta traducibili nel contesto delle relazioni sociali significative per i destinatari dei provvedimenti. Il *voucher* può intraprendere questo cammino? La questione è aperta.

### 3.1.1. Il *Food Stamp Program*

Il *Food Stamp Program* è un programma pubblico di assistenza ai poveri finalizzato «a permettere ai nuclei familiari a basso reddito di avere una dieta più ricca [...] aumentando il loro potere di acquisto» (*Food Stamps Act*, 1964)<sup>31</sup>.

Il *Food Stamp* viene sperimentato negli USA fin dagli anni Trenta del XX secolo, con il *New Deal* inaugurato da Franklin Delano Roosevelt. «Buoni per l'acquisto di generi alimentari furono attivati negli USA nell'ambito di diversi programmi locali a partire dalla fine degli anni Trenta del XX secolo allo scopo di trasferire a famiglie povere parte delle eccedenze agricole: l'intervento pubblico perseguiva quindi il duplice obiettivo di contrastare la povertà e sostenere i redditi agricoli: ciò spiega anche l'adesione politica dei coltivatori a programmi di questo tipo». (Beltrametti 2004, 58).

Con l'Amministrazione Kennedy, il progetto proseguì fino alla promulgazione del *Food Stamps Act*, che entrò in vigore l'anno successivo alla morte del giovane presidente americano, nel 1964, quando gli USA erano ormai sotto la guida di Lyndon Johnson.

Con questo fondamentale documento legislativo alle Contee veniva conferita la possibilità di aderire al programma, che presentava un impianto federale piuttosto classico: finanziamento centrale e criteri di accesso dei nuclei familiari stabilite

---

<sup>31</sup> Ho scelto di riportare questa citazione perché estremamente rappresentativa della filosofia che ispira il programma fin dalle sue origini. Mi sembra tuttavia doveroso sottolineare di averla tratta dal testo, già più volte citato, di Beltrametti (2004, 57).

dai singoli Stati (per lo più si tratta di informazioni sul patrimonio familiare e sulla composizione del nucleo familiare).

In seguito, il programma subirà un movimento centripeto: i criteri di accesso verranno stabiliti in maniera uniforme a livello federale. Inoltre, nel 1973, la partecipazione al programma diventerà obbligatoria per tutti gli Stati federati<sup>32</sup>.

<b>Food Stamp Program (FSP)</b>	
<b>Situazione al 1964</b>	<b>Situazione al 1973</b>
Adesione facoltativa degli Stati.	Adesione obbligatoria degli Stati.
Condizioni di accesso stabilite dagli Stati interessati a partecipare.	Condizioni di accesso stabilite a livello centrale (federale).
Finanziamento centrale.	Co-finanziamento. I singoli Stati partecipano finanziando il 50% dei costi di gestione.

Tab. 3.3. Evoluzione e sviluppo del FSP.

Il programma continua a mantenere una duplice funzione sociale: (1) contrastare la povertà e (2) sostenere l'agricoltura. Beltrametti sottolinea che questa doppia responsabilità viene confermata dalla titolarità della gestione del progetto, che viene affidata al *Food and Nutrition Service*, un settore del Ministero dell'Agricoltura.

Il funzionamento del programma è relativamente semplice. I generi alimentari vengono erogati presso i punti vendita accreditati nei singoli Stati. I punti vendita (normalmente negozi e supermercati) incassano il *voucher* dai propri clienti e lo convertono in valuta presso un'agenzia bancaria, che a sua volta provvede a trasferire il titolo alla banca centrale che rimborsa la locale agenzia bancaria e poi distrugge il buono già utilizzato.

Attualmente, il FSP riguarda più di 25.000 beneficiari e registra un costo complessivo pari a oltre 31 milioni di dollari. Nel mese di settembre del 2006 il Segretario del Ministero dell'Agricoltura Mike Johanns ha annunciato un

<sup>32</sup> Per la ricostruzione storica delle tappe salienti del progetto sono particolarmente debitore verso due fonti specifiche: Beltrametti (2004) e Moffit (2000). Molte delle fondamentali nozioni inerenti l'evoluzione legislativa del FSP e alcuni importanti dati di contesto sono stati tratti da fonti *on-line* come *Wikipedia* e dal sito ufficiale del *Food and Nutrition Service* ([www.fns.usda.gov](http://www.fns.usda.gov)).

incremento pari a 5 milioni di dollari a sostegno del progetto in Virginia, California e Georgia.

<b>FSP Participation and Costs</b>			
<b>Anno</b>	<b>Numero di partecipanti (in migliaia)</b>	<b>Benefit medio pro-capite (in dollari)</b>	<b>Costo totale del programma (in milioni di dollari)</b>
1969	2.878	6.63	250.5
1970	4.340	10.55	576.9
1975	17.064	21.40	4.618.7
1980	21.082	34.47	9.206.5
1985	19.899	44.99	11.703.2
1990	20.049	58.96	15.490.4
1995	26.619	71.27	21.485.4
2000	17.194	72.62	17.054.0
2005	25.673	92.73	31.124.6

Tab. 3.4. FSP. Numero di partecipanti e costo del programma.

Fonte: [www.fns.usda.gov](http://www.fns.usda.gov)

Beltrametti sottolinea che le ragioni dell'ampio consenso che riscuote questo programma sono in gran parte riconducibili (1) alla *struttura del mercato* dei generi alimentari, che risente di costi di transazione inferiori e di minori asimmetrie informative rispetto a quello dell'istruzione o dell'assistenza socio-sanitaria e (2) a fattori che richiamano in causa l'*equità sociale* e la *rivalità del consumo*.

L'autore sostiene infatti che le scelte di consumo alimentare di un nucleo familiare non hanno effetti su altri nuclei, in quanto non ne mutano la collocazione sociale, né contribuiscono ad alterarne le opportunità, cosa che non accade, per esempio, per l'istruzione.

Infine, configurandosi come programma finalizzato a rimuovere condizioni di disagio e a combattere la povertà il FSP può contribuire a proteggere membri sociali deboli (come i bambini) da situazioni svantaggiate, di deprivazione e di degrado.

Il programma non è tuttavia esente da elementi critici. Dal punto di vista della qualità di vita offerta ai destinatari si registra la percezione di uno *stigma sociale* che deriva dal rientrare nel novero dei potenziali beneficiari del progetto per fascia di reddito.

Alcune indagini empiriche si sono recentemente concentrate sulla dimostrazione di questa ipotesi, che risulta compatibile con la distribuzione dei dati di contesto. Infatti, l'elevata soddisfazione che interessa gli utenti che hanno effettivamente aderito al FSP si accompagna comunque a un tasso di partecipazione non molto elevato.

<b>Food Stamp Program (FSP)</b>	
<b>Condizioni per l'accesso</b>	
Definizione di nucleo familiare	Gruppo di individui che vivono insieme e di abitudine comprano il cibo, lo cucinano e lo consumano insieme.
Reddito del nucleo familiare	Possono entrare nel FSP i nuclei con reddito inferiore a \$ 2.000. Il limite sale a \$ 3.000 in caso di presenza di membro anziano con età superiore a 60 anni.

Tab. 3.5. Condizioni per l'accesso al FSP.

Fonte: [www.fns.usda.gov](http://www.fns.usda.gov)

Nell'impostazione di Beltrametti, il FSP è un tipico esempio di paternalismo dei donatori. In effetti, come asserisce l'autore, l'efficacia del FSP è stata più volte sottolineata da alcune indagini empiriche<sup>33</sup> che hanno contribuito a evidenziare che la propensione marginale a spendere per generi alimentari è significativamente inferiore nel caso di trasferimenti monetari che non vincolano la libertà dell'utente a una forma di controllo specifica.

Di nuovo, nella logica dell'autore, prevalgono l'ottica paternalista e il controllo politico dei bisogni sociali emergenti (come l'indigenza). A questo livello – e diversamente da quanto accadeva per il modello originariamente proposto da

<sup>33</sup> Si tratta prevalentemente di indagini e misurazioni realizzate in campo economico ed econometrico. Per ulteriori approfondimenti rimando nuovamente a Beltrametti (2004) e naturalmente all'articolo di Moffit incluso nel volume a cura di Steuerle (2000).

Friedman per la scelta scolastica – il *voucher* viene impiegato soltanto per limitare la libertà personale, per circoscriverla e indirizzarla verso una forma di consumo ritenuta virtuosa dalle istituzioni pubbliche, che in questo modo si sostituiscono al libero arbitrio del consumatore.

Questo avviene nella logica del *merit good*, un concetto introdotto da Richard Musgrave nel campo della scienza delle finanze, e che ha come corollario la gerarchia fra livelli di consumo. I beni che è opportuno consumare (il massimo grado di eticità del consumo) vengono propriamente indicati dallo Stato.

Nell'impostazione di Musgrave echeggia dunque l'ottica bismarckiana del paternalismo autoritario, in conformità con la quale l'istituzione pubblica vincola parte del reddito percepito dai lavoratori a forme di consumo differite nel tempo (si pensi alle assicurazioni obbligatorie per i grandi rischi sul lavoro o ai contributi previdenziali).

La società americana riflette dunque lo stato di piena autonomia e libertà per le persone già autosufficienti sul piano economico, mentre contiene le spinte asociali e lo status immeritevole derivante dalla povertà anche utilizzando strumenti come il *voucher* che hanno un impianto *lib*, ma che rispondono a finalità differenti a seconda dei campi di applicazione in cui vengono adottati.

Salvo alcune esperienze locali, in Italia non esiste un modello organico di FSP definito a livello centrale. Dal punto di vista del sostegno alle categorie non autosufficienti, è possibile registrare una forte preferenza per trasferimenti *in cash*. Come risulterà più chiaro in seguito, questa soluzione operativa è fortemente influenzata dalla filosofia che orienta il welfare e dalla fiducia che le istituzioni ripongono nelle capacità auto-regolative del mercato.

### 3.1.2. Il modello dell'*Housing Voucher*

«Di fronte alla necessità, largamente condivisa, di azioni pubbliche per favorire l'accesso ad un'abitazione dignitosa di nuclei familiari in condizioni di bisogno, la natura delle politiche attuate dipende dalla «diagnosi» che viene data al problema posto dalla presenza di nuclei familiari senza casa. Se si ritiene che tale problema sia *interno* al mercato immobiliare («fallimento del mercato») allora si propone

L'attivazione di politiche capaci di incidere sull'offerta: edilizia popolare, incentivi fiscali alle cooperative edilizie, regolamentazione degli affitti. Se invece si mantiene la fiducia nell'efficienza sostanziale del mercato immobiliare e si ritiene che l'origine del problema sia piuttosto da ricercare nell'inadeguatezza della domanda allora si possono giustificare politiche volte ad incidere su questa. In particolare, quando si ritiene che il problema consista semplicemente nel reddito insufficiente in un contesto di razionalità classica allora le politiche ottimali consistono in trasferimenti monetari. Il ricorso ai vouchers nell'ambito delle politiche per la casa (*housing vouchers*) si può giustificare quando si ritiene che esista, anche, un problema di razionalità imperfetta: incapacità del nucleo familiare a realizzare un piano coerente nel tempo o inadeguata attenzione per le necessità dei figli minori da parte dei genitori [...] Qualora invece venga meno la fiducia nella capacità del mercato di funzionare adeguatamente allora i vouchers *non* costituiscono uno strumento ottimale: per esempio, qualora l'offerta di case a basso costo fosse poco elastica, la concessione di *housing vouchers* genererebbe un eccesso di domanda per immobili a basso costo, con un loro aumento di prezzo e conseguente danno per i nuclei poveri che non riescono ad accedere al voucher. Proprio allo scopo di valutare questa problematica in 12 città americane è stato condotto nel periodo 1972-1981 [...] il programma Ehap (Experimental Housing Allowance Program) ha coinvolto 30.000 nuclei familiari con un costo di \$ 390 milioni (dollari del 2003) ed era finalizzato ad evidenziare [...] le relazioni delle famiglie beneficiarie, dei proprietari di case e dei prezzi di mercato. Non è stato rilevato alcun effetto dell'uso dei vouchers sul livello degli affitti e i vouchers sono risultati efficaci nell'aumentare la spesa in abitazione: in caso di trasferimento in denaro al nucleo familiare, solo il 10% della somma erogata si traduceva in un aumento della domanda di abitazione; nel caso invece di *housing voucher* l'aumento [...] era pari al 20%». (Beltrametti 2004, 117-119). (C.vi dell'autore).

Gli HV sono titoli valevoli per l'acquisto o l'affitto di un'abitazione e sono rivolti a soggetti che da soli non riuscirebbero a ottenerla o a conservarla. Si tratta dunque di un tipo di voucher adottati per contrastare la povertà nel campo delle politiche per l'abitazione.

I critici del modello (Susin 2002) sostengono che tale strumento ha l'effetto perverso di fare aumentare esponenzialmente i costi degli affitti delle case popolari, penalizzando nuovamente i nuclei familiari a basso reddito.

Dello stesso avviso non è il governo federale degli Stati Uniti, che recentemente ha finanziato il progetto per il 2007 stanziando fondi in grado di rinnovare l'emissione di oltre due milioni di *voucher*. Questo dipende anche dal fatto che il complesso programma che sostiene l'erogazione degli HV, si propone di rispondere a numerose esigenze sociali connesse con il reperimento di un alloggio per i nuclei familiari a basso reddito. Queste esigenze si traducono nelle differenti tipologie di HV che sono descritte nella tab. 3.6.

<i>Housing voucher (HV)</i>	
<b>Tipologia</b>	<b>Descrizione</b>
<b><i>Voucher-to-work</i></b>	Sono titoli concessi a soggetti che non riescono a trovare o a conservare il proprio posto di lavoro perché non dispongono di un'abitazione vicina al luogo di lavoro stesso.
<b><i>Conversion voucher</i></b>	Sono titoli concessi per sostenere gli occupanti di case popolari che rientrano in piani di demolizione o che vengono temporaneamente lasciate libere per lavori di ristrutturazione.
<b><i>Project based voucher</i></b>	Sono simili a quelli della tipologia precedente, ma vengono concessi soltanto sulla base di precisi progetti di ristrutturazione.
<b><i>Family unification voucher</i></b>	Sono titoli concessi a nuclei familiari per i quali la mancanza di un alloggio ritenuto adeguato costituisce un fondamentale motivo ( <i>primary factor</i> ) di separazione.

Tab. 3.6. Il modello dell'HV. Tipologie e descrizione.

Fonti: [www.hud.gov](http://www.hud.gov) Beltrametti (2004, 123).

Attualmente, negli USA, il piano più complesso di assegnazione di *voucher* per l'alloggio è sicuramente il programma federale denominato «Section 8». Come

illustra efficacemente il *Center on Budget and Policy Priorities*, si tratta di un programma fondato nel 1974 dall'Amministrazione uscente Nixon (in seguito consolidato sotto la presidenza di Gerald Ford) ed è rivolto alle famiglie a basso reddito che possono così trovare un'abitazione acquistandola sul mercato immobiliare privato.

A livello centrale il programma è gestito dal *Department of Housing and Urban Development* (da ora in poi HUD). Pur trattandosi di un programma federale, i finanziamenti stanziati a livello centrale sono convertiti in *voucher* che vengono gestiti a livello locale da una rete di circa 2.600 agenzie (le *Public Housing Agencies*, da ora in poi PHAs) sparse sul territorio dei differenti stati federati. Gli HV sono rivolti alle famiglie a basso reddito con figli piccoli, o con familiari anziani o disabili a carico, sono chiamate a coprire il 30% del proprio reddito per l'affitto di un'abitazione che devono reperire autonomamente entro 60 giorni dall'ottenimento del titolo.

<b>«Section 8» Housing Voucher (HV)</b>	
<b>Condizioni per l'accesso</b>	
Definizione di nucleo familiare	Gruppo di individui che vivono insieme e di abitudine comprano il cibo, lo cucinano e lo consumano insieme.
Reddito del nucleo familiare	L'erogazione di HV è condizionata al livello di reddito, che però non è sottoposto a una soglia fissa, ma è stabilito in base al reddito medio dell'area metropolitana interessata, calcolato dal HUD.  Le PHAs hanno una certa discrezionalità nell'individuare le famiglie da soddisfare, a seconda delle esigenze specifiche legate alla tipologia di HV o della zona di residenza <sup>34</sup> .

Tab. 3.7. Requisiti per l'accesso all'HV.

Fonte: [www.hud.gov](http://www.hud.gov)

Come illustra la tab. 3.8., il bilancio preventivo presidenziale prevede lo stanziamento di 15.920.000.000 dollari da trasformare in HV nel 2007. Questo

<sup>34</sup> Per esempio, possono privilegiare gli HV del tipo welfare-to-work nell'ottica della riforma del welfare state attivo che attualmente interessa tanto gli USA (*workfare*) quanto l'Europa.

importo sarebbe in grado di rinnovare circa 2.070.000 titoli, che corrispondono sostanzialmente al numero totale di *voucher* finanziati nel 2006. A beneficiare dei titoli per la ricerca di alloggio, sono soprattutto i nuclei familiari con bambini a carico (il 61% degli aventi diritto). Seguono i destinatari con familiari anziani o disabili a carico. Una quota corrispondente all'8% circa dei beneficiari effettivi ottiene il *voucher* per situazioni diverse. (Dati HUD, aggiornati all'anno 2003).

	2006 (\$)	2007 (\$)
<b>Voucher renewals</b>	13.948.858.168	14.436.200.000
<b>Formula allocation</b>	13.904.308.168	14.336.200.000
<b>Adjustment fund</b>	44.550.000	100.000.000
<b>Tenant protection vouchers</b>	178.200.000	149.300.000
<b>Administrative fees</b>	1.237.500.000	1.281.100.000
<b>Formula allocation</b>	1.227.600.000	1.251.100.000
<b>Family self-sufficiency coordinators</b>	47.520.000	47.500.000
<b>Working capital fund transfers</b>	5.841.000	5.900.000
<b>Total tenant-based account</b>	15.417.919.168	15.920.000.000
<b>Rescission from certificate fund</b>	2.050.000.000	2.000.000.000

Tabella 3.8. *Housing Voucher Funding*.

Fonte: *Center on Budget and Policy Priorities*, 13 marzo 2006, pag. 5.

Dal punto di vista del sostegno alla relazione familiare, è utile sottolineare l'esistenza di una sotto-tipologia del *voucher-to-work* che configura l'*Housing Choice Voucher* (HCV) stabilito all'interno del *Family Self-Sufficiency Program* (FSS). Si tratta di un programma federale e «incoraggia le comunità locali a sviluppare strategie di sviluppo per aiutare le famiglie beneficiarie dei *voucher* a ottenere un impiego che le renderà economicamente indipendenti e autosufficienti. Le Public Housing Agencies (PHAs) [...] concertano con il welfare locale, le scuole e le aziende un programma complessivo rivolto a fornire alle famiglie partecipanti al programma FSS le abilità e l'esperienza necessaria per ottenere un impiego e conseguentemente pagare un affitto». ([www.hud.gov](http://www.hud.gov)).

I servizi offerti da questo programma vanno dalla cura dell'infanzia ai trasporti, alla formazione e alla consulenza professionale, fino all'aiuto nei lavori domestici.

I provvedimenti recentemente adottati e sperimentati in alcuni modelli attuativi locali in Italia con fondi strutturali seguono più o meno questa logica e forniscono sostanzialmente i medesimi servizi, anche se il loro scopo situato (e il corrispondente intento promozionale) consiste più nel perfezionamento di strategie di conciliazione fra tempi professionali e familiari attraverso l'inserimento lavorativo, che non nel conseguimento di un livello di indipendenza tale da poter garantire le spese di mantenimento di un'abitazione.

In prima approssimazione è possibile affermare che i *voucher* stanziati nell'ambito del progetto FSS condividono con quelli erogati dalla progettazione 2000/2006 con fondi strutturali la medesima logica dei welfare che sposta il proprio baricentro dall'assistenza con sussidi all'*attivazione* delle capacità individuali.

Secondo il *Center on Budget and Policy Priorities* il programma di gestione degli HV mostra la propria efficienza non soltanto sotto il profilo dell'assistenza prestata in fase di ricerca di un domicilio, ma anche rispetto alla riduzione delle spese di welfare e al conseguimento di una positiva assistenza a figli di lavoratori a basso reddito. Tuttavia, vengono registrati alcuni limiti. Innanzitutto, i tempi di attesa per ottenere i titoli sono molto lunghi.

Nel 2000 il periodo medio era di 28 mesi. In alcuni casi, è stato necessario sospendere l'esame di nuove richieste per l'incapacità delle agenzie locali di assegnare i titoli per le domande già accolte nel breve/medio periodo.

Più in generale, come sostengono Barbara Sard e Douglas Rice la formula che sostiene il sistema dell'offerta è troppo rigida e dovrebbe essere tempestivamente cambiata<sup>35</sup>. Con il sistema oggetto della critica, le risorse che ogni agenzia ricevono, si basa sull'ammontare complessivo dei finanziamenti che ogni singola agenzia aveva ricevuto l'anno precedente aggiustato da un coefficiente di inflazione stabilito dalla locale HUD. Questo sistema redistributivo non riesce a garantire la stabilità e la equi-ripartizione fra i finanziamenti dei quali necessitano le agenzie locali accreditate. Secondo gli autori, attraverso questo dispositivo, il 70% circa delle agenzie riceverebbe un finanziamento insufficiente per rispondere

---

<sup>35</sup> Il programma prevede la distribuzione dei fondi destinati alla programmazione dei voucher tramite una formula definita dollar-based, sperimentata nel 2006. Per la definizione in dettaglio della formula rimando al sito del *Center on Budget and Policy Priorities* (Metti riferimento preciso).

alle mutevoli esigenze della domanda. Per logica conseguenza, alcune famiglie bisognose resterebbero insoddisfatte. Allo stesso tempo, circa un quarto delle agenzie locali riceverebbe un eccesso di finanziamenti rispetto alla domanda effettiva di *voucher*. In altre parole poche realtà risulterebbero sovra-rappresentate rispetto alla domanda, mentre la maggior parte produrrebbe lunghe liste di attesa, una concentrazione eccessiva di domanda, e un conseguente aumento dei prezzi dell'affitto pagato per abitazioni a basso costo.

Dall'inizio del 2004, l'effetto congiunto prodotto dall'uso di dispositivi inefficienti per la distribuzione delle risorse, dalla debole implementazione delle politiche per la ricerca di sistemi alternativi di finanziamento e dalla generale difficoltà dimostrata dall'HUD nel reperire ulteriori fondi, ha provocato una generale riduzione nel numero delle famiglie assistite. Secondo i dati forniti dallo stesso HUD, il numero delle famiglie destinatarie degli HV si è ridotto di circa 60.000 unità, mentre a questo fenomeno si aggiungono le circa 40.000 famiglie che hanno preferito logiche alternative al *voucher* per reperire un'abitazione. In un periodo di soli 17 mesi, si è quindi verificata una flessione nella domanda di HV corrispondente a circa 100.000 nuclei familiari.

La spiegazione fornita dalla scienza economica sotto questo aspetto è estremamente chiara: l'efficacia del programma dipende dall'ammontare dei finanziamenti (la A di AGIL) e da come sono distribuiti, ovvero dalle norme che regolano la gestione e la fornitura dei titoli (la I di AGIL).

Nonostante le critiche avanzate dagli specialisti, il progetto viene rinforzato a livello istituzionale.

Questo accade perché rispetto al settore immobiliare le istituzioni conservano una certa fiducia nel libero mercato, preferendo incoraggiare la domanda di mercato (ed eventualmente a correggere alcune linee guida inerenti la gestione del provvedimento) senza sostituirsi ad esso in termini di offerta.

Questo è storicamente diverso da quanto accade in alcuni sistemi di welfare europei, tra i quali quello italiano, dove la teoria del fallimento del mercato e la cultura pervasiva dello Stato sociale interventista hanno determinato una politica abitativa in un primo tempo prettamente orientata alla costruzione dell'edilizia

popolare e in seguito alla definizione di mutui agevolati per i nuclei familiari bisognosi o per le giovani coppie<sup>36</sup>.

### *3.1.3. Il voucher per l'assistenza domiciliare integrata*

Uno dei campi di applicazione principali in cui il sistema dei *voucher* trova, anche in Italia, una maggiore diffusione è sicuramente quello dell'assistenza ai soggetti in condizione di *non* autosufficienza, che sia temporanea o permanente (disabili e anziani). Quest'ultima prospettiva è particolarmente rilevante nei Paesi in cui, soprattutto negli ultimi anni, viene registrato un incremento progressivo dell'invecchiamento della popolazione. «Al 1° gennaio 2005 l'indice di vecchiaia, ossia il rapporto tra la popolazione con 65 anni e oltre e quella con meno di 15 anni, si stima essere pari al 137,7% con un costante aumento rispetto agli anni precedenti [...] Considerando i dati a livello internazionale al 1° gennaio 2004, ultimo anno disponibile per un confronto, l'Italia è la Nazione che maggiormente è investita dal processo di invecchiamento della popolazione con un indice pari al 135,9% [...]». (ISTAT 2005, 32).

Da una parte, questo dato è incoraggiante, in quanto costituisce un indicatore aggregato del raggiungimento di livelli di benessere materiale sempre più accettabili per le Nazioni che lo registrano. Con un tetto sicuro sopra la testa, la garanzia costante di pasti completi e la prossimità delle persone care si riducono rischi importanti: all'aumento della vita media corrisponde anche l'incremento della speranza di vita.

D'altra parte vivere di più significa per forza invecchiare. Una conclusione banale? Sì e no. Basta assumere una riflessione fondamentale. L'invecchiamento della popolazione costituisce un'emergenza reale sul piano demografico che richiede l'attenzione dei sistemi politico-amministrativi rispetto alla copertura di interventi orientati a curare (e nel migliore dei casi a prevedere ed arginare) le patologie che accompagnano l'età.

In una prospettiva sociologica (e non puramente amministrativa) l'elaborazione di politiche sociali per l'assistenza a soggetti fragili, non richiama soltanto

---

<sup>36</sup> Su questo punto, si veda il testo di Minelli (2005).

parametri di efficacia delle strutture assistenziali e di efficienza rispetto alle risorse impiegate.

(I) Richiama innanzitutto una qualificazione del concetto di *risorsa*, all'interno del quale vengono comprese e implementate quelle originate dall'universo relazionale dell'individuo da curare, in particolare quelle provenienti dal suo contesto familiare.

(II) In secondo luogo richiama una definizione più ampia del concetto di *benessere*, che non è soltanto quello materiale intrinseco al concetto di *welfare*, ma si estende anche all'individuazione di un ben-essere (*well-being*) che risiede nello spazio compreso fra l'individuo e il proprio ambiente circostante, e all'interno del quale *emerge* la relazione di cura<sup>37</sup>.

Quindi, le recenti modifiche che hanno interessato i sistemi di welfare e che sono state l'oggetto privilegiato del primo capitolo, non riguardano soltanto il piano strutturale degli interventi, ma anche il connotato culturale della qualificazione del benessere.

Questa è una delle conclusioni che emergono nel corso del recente convegno dal titolo *Répenser la solidarité au 21e siècle*, tenutosi a Parigi, il 22 novembre 2005. Ha senso, nella prospettiva di un welfare maturo, parlare di contributo della solidarietà familiare nella definizione degli interventi?

È quello che si chiede il sociologo francese André Masson rispetto alle recenti evoluzioni che hanno interessato la famiglia e il mercato del lavoro. Si tratta certamente di questioni che chiamano in causa le accuse di familismo che subiscono alcuni ordinamenti di welfare contemporanei, in particolare quelli di matrice mediterranea, per seguire il celebre schema proposto da Esping-Andersen (1989). Sono interrogativi retorici, ma che colgono un punto importante nell'ambito della definizione del concetto di solidarietà, della sua contestualizzazione familiare e del suo impiego nella creazione di servizi alla persona.

Nell'impostazione di Irène Théry, il dibattito sulla solidarietà familiare è in parte inficiato dall'assenza di definizioni portanti adatte a circoscrivere l'ambito della discussione in corso. Per l'autrice francese, le difficoltà incontrate nella

---

<sup>37</sup> Questo è un aspetto che emerge con prepotente chiarezza nel bellissimo saggio di Prandini (2006) che illustra la definizione di piani personalizzati di cura per bambini cerebrolesi progettati e incoraggiati in Sardegna dall'Associazione ABC in collaborazione con le famiglie interessate.

definizione di un concetto praticabile di solidarietà interna alla famiglia riguardano principalmente alcune forme di *assenza*.

(I) Assenza di una definizione condivisa di solidarietà rispetto alla relazione di aiuto, al dono e alla reciprocità.

(II) Assenza di uno specifico accordo sociologico sulla nozione di relazione familiare rispetto alla parentela, al matrimonio e alla filiazione.

(III) Assenza di rappresentazioni mature. La moderna rappresentazione della solidarietà familiare non tiene conto dei nuovi *topos* nei quali si esercita la relazione di aiuto: basti pensare, ad esempio, al rapporto che può intercorrere in una famiglia ricostituita tra il *partner* del genitore presente in casa e i figli di quest'ultimo. Questo avviene in parte per motivazioni che ci rimandano ai primi due punti elencati in precedenza: manca una definizione specifica di solidarietà, cui associare una chiara delimitazione del contesto familiare di riferimento, che agisce in primo luogo come agente di cura.

(IV) Assenza di politiche desiderabili, nella prospettiva del sostegno alla solidarietà familiare, quindi *non* populiste (come i provvedimenti che prevedono la sola logica *cash and kind*, e che non presuppongono un corrispondente sviluppo complementare nella distribuzione dei servizi, o che sono regolati in senso universalistico ed erogati *a pioggia*), e *non* isolazioniste (come gli interventi che, in conformità con la logica incrementale del welfare state assistenziali, mirano a includere i destinatari singoli, astraendoli dal contesto familiare dal quale peraltro deriva la richiesta di aiuto. Sono di questa matrice i provvedimenti matrifocali, quelli orientati all'attivazione o all'inserimento lavorativo (come il reddito minimo di inserimento, o RMI) e quelli che forniscono la tutela assistenziale del membro debole)<sup>38</sup>.

In sostanza sembra lecito poter affermare che gli individui non sono legati tra loro soltanto da interessi corporativi o da semplici motivazioni utilitaristiche o opportunistiche, che altro non fanno che proporre la logica evenemenziale che governa lo scambio di equivalenti rivolto a regolare i rapporti di mercato. La solidarietà come legame sociale esiste, e sebbene non si esaurisca nella famiglia, in essa trova un ambiente specifico per riprodurre parte del proprio tessuto

---

<sup>38</sup> La recente normativa italiana, che in occasione dell'approvazione della Finanziaria 2006, reintroduce il bonus di € 1000 in favore delle madri che danno alla luce un figlio nel corso dello stesso anno, incontra, nel parere di chi scrive entrambe queste contraddizioni.

generativo, come per esempio la logica del dono e lo scambio reciproco di risorse economiche e relazionali.

Questa è anche la convinzione adottata da alcuni recenti progetti rivolti a implementare la qualità dell'assistenza domiciliare agli anziani, come il *Progetto Anziani* inaugurato dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, e in seguito avviato anche dalla Cassa di Risparmio di Rimini<sup>39</sup>.

In Italia, i contributi socio-assistenziali vengono introdotti per la prima volta in Lombardia nell'aprile del 2001, nell'ambito di un progetto di sperimentazione rivolto a riorganizzare i servizi di assistenza domiciliare per gli anziani nella Provincia di Milano. Prende così il via il modello lombardo dei *voucher* sociale e socio-sanitario, titoli erogati in favore di persone genericamente definite «in condizioni di *fragilità*» e quindi attribuibili in via di principio a destinatari di qualsiasi età sia per l'acquisto di prestazioni di carattere sanitario fornite dalle ASL, sia per l'utilizzo di prestazioni sociali concesse dai Comuni.

Ambito sanitario	Ambito sociale
<ul style="list-style-type: none"> <li>• D.L. 502/1992</li> <li>• Piano Sanitario Nazionale</li> <li>• D.P.C.M. 14/2/2001 “Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie”</li> <li>• D.P.C.M. 29/11/2001 “Definizione dei livelli essenziali di assistenza”, confermato dalla legge finanziaria 2003</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L. 328/2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” e successivi atti di indirizzo</li> <li>• Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2001-2003 (Art. 18 della L. 328/2000)</li> <li>• Fondo Nazionale e Regionale</li> <li>• Leggi regionali sul sistema integrato dei servizi sociali</li> </ul>

Tab. 3.9. I riferimenti legislativi fondamentali nella definizione dell'integrazione socio-sanitaria.

Fonte: Cesari (2005, 160).

La logica operativa di questo dispositivo ha l'obiettivo di esternalizzare i costi di gestione dell'assistenza istituzionale (in particolare fornita dalle RSA) mediante

<sup>39</sup> Rimando la presentazione e l'analisi del progetto alla sezione successiva di questo contributo.

un processo di separazione fra le funzioni di programmazione e di gestione sul lato dell'offerta e di razionamento ed indirizzo sul versante della domanda.

In questo caso la domiciliarità viene intesa come ambito integrativo della funzione di cura espressa da soggetti pubblici e istituzionali, ma non assume una propria autonomia in termini di progettualità dell'intervento fruito dai soggetti bisognosi di cura (o *fragili*, per stare alla definizione del provvedimento) i cui familiari ottengono il *voucher* e possono semplicemente spenderlo per prestazioni predefinite presso soggetti accreditati dal sistema pubblico.

Un confronto fra questo modello e il progetto per la cura dell'anziano definito dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna (prima) e dalla Cassa di Risparmio di Rimini (poi) sarà utile per chiarire la matrice individualistica del paradigma lombardo.

Questa comparazione verrà proposta in uno dei seguenti capitoli. Per il momento sarà sufficiente riflettere su alcune questioni cruciali, inserite anche nell'acuta analisi di Beltrametti (2004).

(I) In primo luogo, per garantire una effettiva libertà di scelta ai soggetti direttamente destinatari del programma di cura (o ai loro familiari, in caso i beneficiari del provvedimento non siano in grado di scegliere da soli) il provvedimento deve considerare le pesanti asimmetrie informative cui è sottoposto il mercato dei servizi socio-sanitari alla persona.

(II) In secondo luogo, per garantire un funzionamento trasparente dei principi di concorrenza e di qualità, il coinvolgimento degli erogatori da parte delle istituzioni pubbliche dovrebbe avvenire sulla base di criteri oggettivi di merito, e non sulla base di una mera autorizzazione concessa sulla base dell'affinità ideologica e politica.

(III) In terzo luogo, l'ammontare del *voucher* dovrebbe essere sufficientemente elevato per garantire al destinatario di beneficiare di un programma di assistenza puntuale. Dal momento che questo modello si presenta come un programma di assistenza rivolto a ridurre i costi a carico delle Amministrazioni locali non ci si può attendere che i titoli abbiano valori nominali elevati<sup>40</sup>. A complicare la

---

<sup>40</sup> I pacchetti di servizio sono pensati per rivolgersi a tre livelli di gravità all'interno dei quali vengono raggruppati gli aventi diritto al *voucher*. Ai differenti livelli corrispondono titoli dall'ammontare mensile variabile. Per il profilo base, è previsto un ammontare di € 362, per i pazienti complessi un voucher di € 464, per i terminali viene concesso un buono di € 619.

situazione si aggiunge anche il connotato universalista del progetto, che non stabilisce alcun criterio di accesso al *voucher*, salvo il generico riferimento alla condizione di *fragilità*. «L'assenza di limiti di età e di reddito genera rispetto al provvedimento un effetto di dispersione delle risorse stanziato». (Beltrametti 2004, 78).

(IV) In quarto luogo, non vengono prese in considerazione le esigenze del nucleo familiare dell'assistito, che deve essere curato a casa propria per soddisfare il presupposto fondamentale del progetto, cioè «evitarne l'istituzionalizzazione». Il mandato del progetto valorizza la dimensione domiciliare, ma non prende in considerazione le esigenze di conciliazione fra tempi di lavoro e di cura dei familiari degli utenti del progetto. Da questo punto di vista potrebbero verificarsi effetti perversi legati alla produzione di una ulteriore segregazione lavorativa, in particolare a carico delle donne, che normalmente sono i soggetti che si fanno attivamente carico della cura dei familiari deboli.

Alla cura espressiva recata dai familiari si affianca quella professionale esercitata dai *caregiver* pagati con il *voucher*. In assenza di criteri formali di condotta, la co-presenza di due logiche di assistenza orientate da due differenti filosofie può produrre difficoltà nella convivenza fra familiari e figure professionali. A questi interrogativi il modello lombardo non sembra ancora aver trovato una risposta, pur costituendo una preziosa risorsa per attivare percorsi di cura alternativi all'istituzionalizzazione degli anziani in struttura, che per la famiglia si rivela al contempo costosa sul piano finanziario e dolorosa su quello affettivo. Inoltre, la creazione di programmi di assistenza domiciliare integrata (ADI) tramite *voucher*, sembra costituire un tentativo che, pur necessitando di ulteriori messe a punto, è orientato a fornire una risposta legittima alla diffusione del lavoro irregolare, che nell'assistenza a soggetti bisognosi trova uno dei contesti più prolifici per la propria diffusione.

### **3.2. Istruzione**

L'idea di stabilire un programma di titoli d'accesso alla scuola viene normalmente attribuita al premio Nobel Milton Friedman, che negli anni

Cinquanta e Sessanta avanza l'ipotesi della creazione di *voucher* per l'istruzione superiore finalizzati a migliorare la qualità dei programmi scolastici.

La paternità del programma, la distinzione direttrice e le linee guida del modello non sono in discussione, ma alcuni esempi di *voucher* per l'accesso all'istruzione erano già stati sperimentati prima del progetto ideato dall'illustre economista statunitense.

Per esempio, come ricorda Luca Beltrametti (2004) è utile menzionare il programma *G.I. Bill*, inaugurato nel 1944, che prevedeva il reinserimento sociale e civile dei militari che avevano prestato servizio durante la Seconda Guerra Mondiale.

Questo processo veniva favorito dal programma mediante l'assegnazione di *voucher* per la formazione scolastica superiore finanziati a livello centrale (federale). L'autore documenta che nel 1947 il progetto aveva interessato già più di un milione di persone, che avevano ottenuto il titolo di accesso non solo per il pagamento della retta scolastica o universitaria, ma anche per potersi permettere le spese di vitto o di alloggio presso gli istituti precedentemente scelti.

Un altro programma stabilito a livello federale è il *Pell Grants*. Inaugurato negli anni Sessanta, attualmente è ancora in corso, e consiste nella concessione di prestiti bancari a tasso agevolato agli studenti interessati a investire nella propria formazione superiore.

Più di recente, sempre negli USA, sono state avviate anche altre interessanti sperimentazioni locali.

Nell'Anno Scolastico 1989/1990, per esempio, la città di Milwaukee (Wisconsin) ha inaugurato un progetto destinato alla promozione delle competenze di studenti che ottengono il massimo dei voti e che intendono scegliere una scuola diversa rispetto a quella vicina al loro luogo di residenza, ma che non possono farlo per motivi di ristrettezza economica.

«Il programma della città di Milwaukee [...] è certamente il più noto negli USA; beneficiari possono essere gli studenti di scuole pubbliche con reddito familiare inferiore al 175% della soglia di povertà [...] In pratica il reddito medio delle famiglie beneficiarie [...] è pari a circa \$ 12.300: i beneficiari [...] provengono comunque da famiglie con livelli di reddito significativamente più bassi della media degli studenti delle scuole pubbliche di Milwaukee (\$ 24.000) e

delle scuole private (\$ 43.000) [...] Qualora una scuola riceva più domande rispetto ai posti disponibili (le scuole private non possono assegnare a studenti con voucher più del 49% dei posti), i vouchers vengono assegnati con estrazione casuale [...]». (Beltrametti 2004, 81-82).

Come suggerisce la citazione il programma inaugurato nella città di Milwaukee si struttura in conformità con il modello teorico proposto da Jenks. Come descritto nel precedente capitolo, l'autore è convinto che la scelta che costringe molti studenti a optare per scuole pubbliche poco competitive e per scuole private troppo costose è all'origine degli effetti perversi che condizionano il sistema dei *voucher* scolastici in termini di equità e pari opportunità. La sua proposta, è quella di un modello orientato a ridurre le inefficienze e i limiti del mercato, rendendo l'uguaglianza delle opportunità rispetto all'istruzione un vero e proprio obiettivo di *policy* in se stesso. Per mitigare l'iniquità della situazione scolastica, Jenks propone un dispositivo di compensazione che consiste nell'incoraggiare le scuole dove le domande eccedono l'offerta, ad assegnare la metà dei posti disponibili con estrazione casuale.

<b>Nome del programma</b>	<b>Anno di fondazione</b>	<b>Livello amministrativo</b>	<b>Motivazioni principali</b>
<i>G.I. Bill</i>	1944	Federale	Reinserimento dei militari nella vita civile. Formazione di una nuova classe dirigente.
<i>Pell Grants</i>	1965 <sup>41</sup>	Federale	Incoraggiare la qualità della formazione e il proseguimento degli studi per studenti meritevoli ma economicamente bisognosi.
<i>School Voucher</i>	1989/1990	Locale (Milwaukee)	Incoraggiare la libertà di scelta degli studenti meno abbienti. Investire in qualità per formare eccellenze. Promuovere equità nell'accesso col metodo <i>by ballot</i> .
<i>CTSP</i>	1996/1997	Locale (Cleveland)	Incoraggiare la libertà di scelta delle famiglie con difficoltà economiche.

Tab. 3.10. I programmi di utilizzo del *voucher* per la scelta scolastica.

Fonte: Beltrametti 2004 (80-86). Rielaborazione di Martignani.

<sup>41</sup> Inaugurato con il nome di *Guaranteed Student Loan*.

Nell'Anno Scolastico 1996/1997 è stato avviato a Cleveland (Ohio) il CSTP (Cleveland Scholarship and Tutoring Program). Si tratta di un programma locale rivolto agli studenti provenienti da nuclei familiari a basso reddito, per incoraggiarne la libertà di scelta rispetto alla propria formazione scolastica. Come riporta puntualmente Beltrametti «[...]l'ammontare del buono corrisponde al 90% della retta d'iscrizione presso l'istituto privato scelto, fino ad un massimo di \$2.250». (Beltrametti 2004, 82).

Come vedremo in seguito, questo programma locale, che diversamente da quello di Milwaukee apre anche alle scuole religiose ed è finanziato attraverso contributi statali, è stato oggetto di diverse controversie, fino a una sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti che lo ha riconfermato, allontanando ogni dubbio su una sua presunta incostituzionalità. La legittimità del CTSP si fonda su un impianto filosofico che ravvisa nella libertà di scelta individuale e personale come elemento centrale rispetto al dibattito sulle dicotomie laico/religioso e pubblico/privato. Anche in questo caso prevale il metodo della selezione casuale delle domande per l'assegnazione dei *voucher* agli aventi diritto. Il criterio di accesso prioritario rimane comunque quello legato al reddito. «Una volta ammessi gli studenti continuano a beneficiare del sostegno fino all'ottavo grado (anno) di istruzione. [...] Il meccanismo prevede inoltre una seconda fase di assegnazione: se distribuiti i *vouchers* agli aventi diritto, restano risorse rispetto al budget fissato, allora è possibile che siano ammessi alla copertura anche studenti provenienti da famiglie non povere». (Beltrametti 2004, 82).

Fino a questo momento, sono stati circa 20.000 gli studenti che complessivamente hanno utilizzato o continuano ad utilizzare il *voucher* per la scelta scolastica a Milwaukee, a Cleveland e in Florida, dove nello spazio di appena un biennio, tra il 2002 e il 2004, si è passati da poco più di 500 a oltre 1.100 unità. Nel 2003, per il programma di Cleveland sono stati stanziati 10,5 milioni di dollari aggiuntivi, che si sono sommati agli 11,9 milioni che già costituivano la quota biennale di finanziamento.

Tuttavia, non è molto se si pensa che gli studenti iscritti a scuole private sono più di 5 milioni. La distanza fra i numeri dipende anche dalle critiche e dalle battute di arresto che i programmi di *voucher* continuano a subire negli USA.

Il dibattito ha comunque il merito di riattivare continuamente le possibili modifiche al sistema e incoraggia alcuni strati della popolazione, a prendere in considerazione altre vie innovative per realizzare il potenziamento della libertà di scelta rispetto alla formazione dei propri figli. In questo contesto si inquadrano le famose *charter schools*, già frequentate da più di mezzo milione di giovani americani.

Tra i programmi di *voucher* per la scelta scolastica descritti in questa sede, alcuni, come i *Pell Grants* prevedono un ruolo più pervasivo del settore pubblico ed altri si affrancano per quanto riguarda il modello di fornitura dal paradigma lib ispirato alla lettura di Friedman introducendo procedure rivolte a garantire un margine maggiore di equità sociale nell'accesso ai titoli, come avviene per il piano attivato a Milwaukee che segue invece la logica di Jenks.

Nonostante gli *school voucher* siano stati introdotti negli USA oramai da mezzo secolo, il dibattito sul ruolo sociale da essi rivestito è ancora molto acceso, e la loro diffusione ha sollevato più volte dubbi di incostituzionalità. Uno dei casi più celebri è quello della famosa sentenza *Zelman Vs. Simon-Harris* del 2002, che si è conclusa (come riporterò in seguito) con una decisione della Corte Suprema che si è pronunciata in favore dei *voucher* per la scelta scolastica. Nel 2006, il governo dello Stato dello Utah ha però respinto la proposta di introdurre un programma di *voucher* per l'accesso all'istruzione privata, motivando la decisione con argomenti contrari al finanziamento pubblico delle scuole confessionali. Le stesse perplessità hanno avuto luogo a New Orleans dove in seguito alle devastazioni causate dall'uragano *Katrina*, è stato introdotto un programma di emergenza che prevede l'inserimento scolastico dei figli provenienti dai nuclei familiari colpiti dalla catastrofe. I critici del programma asseriscono che tale misura di emergenza funzionerebbe come trappola della povertà, mantenendo gli individui in uno stato di dipendenza permanente ed alimentando il meccanismo dello stigma sociale.

Come è opportuno concludere, il dibattito sulla costituzionalità, sulla validità teorica e sull'efficacia empirica dei *voucher* non si placa, ed è lungi dal trovare una soluzione univoca. Tuttavia, alcune delle questioni sollevate – negli USA come all'estero – non sempre tengono conto di due aspetti fondamentali.

(1) Il primo riguarda il contesto di welfare. Negli USA infatti, la logica della libertà accordata agli individui e ai genitori rispetto alla scelta dell'istruzione pubblica o privata da destinare ai propri figli, è un motivo prevalente rispetto al controllo politico della spesa pubblica impiegata per finanziare questo o quell'istituto privato. Lo confermerà la sentenza *Zelman Vs. Simon-Harris*.

(2) In secondo luogo, molte delle tesi contrarie agli assunti culturali che hanno motivato l'introduzione del voucher ideato da Friedman si scontrano spesso con un pregiudizio che nasconde una precisa attitudine alla riflessione economica, sbilanciata sul referente implicito del trasferimento in denaro. Rispetto a questo secondo punto, sarà utile spendere qualche parola in più.

### 3.2.1. Friedman agli americani: libertà, competizione e qualità

Tra i dilemmi teorici che preoccupano gli scienziati delle finanze spiccano verosimilmente le modalità di fornitura della spesa di welfare state.

Come è stato chiarito in più punti nel capitolo precedente, i due grandi strumenti di fornitura sono i trasferimenti in moneta (*in cash*) e quelli in natura (*in kind*) rispetto ai quali il *voucher* è una sorta di *terza via*, una tipologia intermedia di trasferimento che conserva alcune caratteristiche del primo e del secondo tipo e che presenta vantaggi peculiari legati alla propria natura costitutiva.

In altre parole, per dirla con il linguaggio degli economisti, (1) da un lato vincola la scelta, quindi recepisce una certa forma di *paternalismo* (Beltrametti 2004; 2005) nella fornitura di beni che hanno una qualche caratteristica di meritorietà sociale, come avviene per le prestazioni *in kind*. (2) Al tempo stesso, in maniera analoga ai trasferimenti *in cash*, lascia una certa libertà di scelta limitata ad un circuito limitato di erogatori precedentemente coinvolti dall'autorità di gestione.

Dal punto di vista dello studio economico la letteratura principale è molto complessa e non si pone tanto il problema del ricorso ai *voucher* quanto quello della preferibilità dei servizi sui trasferimenti in moneta. Questo avviene perché di fronte a questa alternativa posta in astratto la teoria economica tradizionale non ha dubbi: preferisce i trasferimenti in moneta.

Infatti, compatibilmente con il modello del consumatore razionale fornito dalla *Rational Choice Theory* (RCT) e con gli assunti fondamentali dell'utilità paretiana, è preferibile conferire risorse monetarie a un soggetto bisognoso rispetto all'opzione di vincolarne le scelte di consumo rispetto a una quantità predeterminata del bene. In questo modo al soggetto individuale è viene accordata la massima libertà di scelta che si dirigerà (ecco il determinismo della RCT!) verso il *paniere* ottimo (cioè quello che massimizza l'utilità individuale!) senza alcun ostacolo aggiuntivo rispetto al proprio personale vincolo di bilancio.

A partire da questo risultato teorico, che è una formulazione *standard* nella letteratura micro-economica, negli ultimi trenta anni gli economisti si sono orientati a sviluppare modelli di *second best* in cui vengono meno le ipotesi del modello di equilibrio economico generale secondo le quali il mercato è sempre efficiente nell'allocazione delle risorse. In altre parole vengono inseriti tutti quei fattori che determinano il fallimento del mercato: esternalità, beni pubblici e asimmetrie informative.

Quindi si può asserire che, in contesti di *second best*, in cui il mercato non è più di per sé efficiente nell'allocare le risorse la fornitura di prestazioni in natura può essere preferibile, perché consente di superare alcune tipiche inefficienze del mercato, soprattutto in ambiti di peculiare interesse politico e civile, come la distribuzione della spesa di welfare<sup>42</sup>.

Quando fu introdotto il *voucher* in America, l'idea di Friedman non era tanto quella di vincolare la libertà di scelta che è connaturata al trasferimento in moneta, ma il *contrario*. Era invece quella di ampliare il vincolo alla scelta causato da una prestazione in natura. L'argomento utilizzato dall'economista americano poteva essere caro anche al pensiero liberale e progressista perché sosteneva che le scuole pubbliche in cui erano costretti ad andare gli studenti neri provenienti dai ghetti americani erano di pessima qualità, mentre gli istituti migliori erano quelli privati.

Se questi genitori avessero potuto ottenere un *voucher* per la scelta scolastica si sarebbero visti attribuire maggiore e *non* minore libertà.

Questo avviene perché il riferimento implicito dell'argomentazione di Friedman non era la prestazione *in cash* ma quella *in kind*, motivata dalle riflessioni sull'introduzione di logiche di *second best* (cioè di situazioni in cui

---

<sup>42</sup> Devo queste riflessioni fondamentali alla cortesia e alla competenza del Professor Stefano Toso.

l'allocazione delle risorse non è la migliore possibile) motivate dalle inefficienze del mercato.

Alla maggiore libertà di scelta per i genitori, che avrebbe motivato un incremento della domanda, l'offerta avrebbe dovuto adeguarsi cercando di attirare le iscrizioni di studenti meritevoli competendo sulla base della qualità dell'istruzione, dei servizi e delle strutture offerte. Questo circolo virtuoso avrebbe generato un incremento complessivo nella qualità dell'istruzione. Questo era il senso del messaggio di Milton Friedman agli americani. Un messaggio che in certi casi è stato frainteso.

Secondo questa formulazione teorica, già chiarita nel secondo capitolo in sede di analisi dell'economia del *voucher*, è possibile affermare che lo strumento viene introdotto per rispondere ai fallimenti del mercato. Tuttavia limitare questa lettura al solo correttivo statale ignora due questioni fondamentali, che in questa sede mi limito soltanto ad elencare.

(1) *La prima è di tipo controfattuale.* Consiste infatti nell'affermare che esistono dispositivi e programmi di *voucher* privati o di privato sociale, che dunque non corrispondono al modello dell'interventismo pubblico (statale) ma attivano circuiti privilegiati di fornitura perché motivate da precisi assunti culturali e da peculiari spinte mutualistiche o solidali di risposta ai bisogni di welfare. Questo è quello che avviene con il *Progetto Anziani* inaugurato dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, poi attivato dalla Cassa di Risparmio di Rimini, e con il *voucher* di cura *Assegno Amico* promosso dalla Fondazione Gaslini di Genova, che riprende in parte il funzionamento delle *Community Foundations* statunitensi.

*In sintesi, la tesi del correttivo statale ignora le realtà emergenti che si configurano come agenzie di cura non appartenenti né allo Stato né al Mercato.*

(2) *La seconda è di natura paradigmatica.* Infatti, può essere interpretata come corollario della prima osservazione. La logica di risposta al bisogno di assistenza, previdenza o istruzione attivata dallo Stato sociale corrisponde spesso al modello dell'*individualismo istituzionalizzato*, che ha sollevato perplessità (Donati 1999) soprattutto sul versante dei critici dell'interventismo keynesiano. La motivazione che orienta il welfare state interventista è rivolta a rendere più sofisticata la logica dell'assistenza ai bisogni preesistenti e a quelli emergenti. In pratica si traduce nel

perfezionamento dell'*inclusione sociale* dei bisogni individuali, e della logica verticale che riflette da un lato lo Stato come referente e dall'altro l'individuo come *oggetto* di intervento. Questa rappresentazione sociale semplificata non tiene in considerazione le *relazioni* personali e familiari in cui i singoli sono inseriti. Tali relazioni non solo possono agire come *supplenti* dello Stato afflitto da crisi di sostenibilità dei propri costi, ma come agenzie di cura portatrici di un codice specifico (quello del dono) che orienta un principio di allocazione differente dalla redistribuzione e dall'inclusione (quello della solidarietà). L'incapacità di valorizzare un livello intermedio (*meso*) rispetto a quello statale (*macro*) e individuale (*micro*) induce il welfare interventista a oggettivare il proprio referente; a interpretare il bisogno in modo astratto, attraverso l'esclusivo apporto del proprio codice di auto-osservazione; a considerare le realtà associative e di privato sociale come camere di compensazione delle proprie spese di gestione. Da qui deriva l'adozione del *voucher* come strumento per l'esternalizzazione dei costi conforme (come già spiegato nel primo capitolo) con la logica sottesa alla diffusione del *welfare mix*.

*In sintesi la miopia reificante dell'azione di welfare configura un fallimento dello Stato che si affianca a quello del Mercato nell'allocazione delle risorse.*

La sezione dedicata agli studi empirici chiarirà in maniera più puntuale questi aspetti teorico-pratici. Ora sarà utile verificare come evolve la riflessione sui voucher scolastici, riportando le ragioni del dibattito e descrivendo un esempio applicativo – quello dei *buoni scuola* – la cui configurazione è esemplare delle due riflessioni sopra riportate.

### *3.2.2. Importare il modello? I quesiti fondamentali*

Il dibattito sull'introduzione del *voucher* per la scelta scolastica si è sviluppato molto rapidamente negli Stati Uniti. Non soltanto gli specialisti, ma anche i cittadini componenti la popolazione civile si sono divisi in sostenitori ed oppositori. Il programma di Milwaukee è stato oggetto di numerose controversie legali, e la Corte suprema degli Stati Uniti è stata costretta a pronunciarsi per ben due volte sul caso, rigettando puntualmente ogni accusa di incostituzionalità del

provvedimento. Quali sono gli argomenti sostenuti in favore o contro i *voucher* per la scelta scolastica? Una prima semplificazione è offerta dalla tab. 3.11.

Tesi dei sostenitori	Tesi degli oppositori
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nel breve/medio periodo gli studenti meritevoli vengono inseriti in una scuola con standard qualitativi più elevati.</li> <li>• Nel medio/lungo periodo le scuole sono incoraggiate a competere sulla qualità dell'istruzione offerta per attrarre il maggior numero di studenti.</li> <li>• Nel lungo periodo si osserva un miglioramento complessivo nella qualità dell'istruzione.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanziare le scuole private con denaro pubblico penalizza la pubblica istruzione (fuga di cervelli e di finanziamenti).</li> <li>• Non vi sono argomenti convincenti per sostenere che la scuola privata fornisca una istruzione migliore di quella pubblica.</li> <li>• In generale il programma solleva dubbi di incostituzionalità, inefficacia e iniquità sociale.</li> </ul>

Tab. 3.11. Sostenitori ed oppositori del *voucher* per la scelta scolastica. Tesi a confronto.

Fonte: House Research Organisation. Texas House of Representatives.

Le domande fondamentali che emergono nel dibattito (si veda ad esempio il documento pubblicato nel 1998 dalla *Texas House of Representatives*) sono soprattutto le seguenti.

(1) *Il sistema dei voucher valorizza o penalizza l'istruzione pubblica?* Come è noto, i sostenitori del sistema avvalorano l'ipotesi di un miglioramento complessivo nell'istruzione, mentre gli oppositori osservano una propensione intrinseca al progetto rivolta alla valorizzazione delle sole scuole private.

(2) *L'inserimento nelle scuole private aumenta effettivamente i benefici ottenuti dagli studenti?* Recentemente il Sovrintendente Howard Fuller si è pronunciato in questi termini a favore del programma attivo a Milwaukee: «Siamo qui oggi per dichiarare guerra alle disparità nell'accesso all'istruzione, in particolare per gli studenti neri». (Trad. mia)<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> «We're here today to declare war on the disparity in educational achievement, particularly as it pertains to black children».

(3) *Chi beneficia maggiormente di un programma di voucher?* (4) *Quanto costano le scuole private rispetto a quelle pubbliche?* (5) *Il settore pubblico è in grado di sostenere simili programmi?* Le parole del Sovrintendente Fuller sono emblematiche anche a questo proposito: «Non vogliamo il fallimento delle scuole pubbliche. Non siamo contrari al principio della Pubblica Istruzione. Siamo favorevoli al potenziamento della libera scelta dei genitori in merito a che cosa è meglio per l'istruzione dei propri figli». (Trad. mia).

(6) *I programmi che prevedono la concessione di voucher per la scelta scolastica sono costituzionali?* Questi interrogativi sono lungi dal trovare una risposta univoca. Soprattutto in relazione al sesto (e ultimo) dei quesiti precedenti, sarà utile riportare la seguente citazione. «In riferimento all'ordinamento statunitense è peraltro importante ricordare la recente decisione della Corte suprema degli Stati Uniti nel caso Ohio del 27 giugno 2002 sul programma scolastico di Cleveland. Con la recentissima pronuncia sui *voucher* la corte ha dichiarato la contrarietà a un sistema educativo che discrimina tra coloro che possono permettersi di scegliere la scuola per i loro figli e coloro che non possono. La sentenza [...] ha riconosciuto che il sistema dei voucher è espressione della libertà di scelta, e dunque non contraddice l'*Establishment Clause* che, in base al primo emendamento della Costituzione USA, vieta al Congresso di promuovere gli istituti religiosi del Paese [...]. Non è stata quindi cassata la legge dell'Ohio diretta a stabilire un programma di supporti finanziari alle famiglie che risiedono nella città di Cleveland per permettere la possibilità di scegliere l'educazione per i loro figli. La Corte suprema degli Stati Uniti ha stabilito che tale programma fosse completamente neutrale rispetto alla religione, indipendentemente dal dato di fatto che il 98% di coloro che usufruivano del voucher si fossero iscritti a scuole private cattoliche. Peraltro, è importante precisare che la scelta per le scuole cattoliche, deriva dal fatto che sono le uniche scuole private, in virtù delle loro basse rette, usufruibili dai ceti bassi. Secondo la corte, un programma di sovvenzioni pubbliche che dispone aiuti direttamente a favore di un'ampia gamma di cittadini non può essere ritenuto in contrapposizione con l'*Establishment Clause*, perché finanzia le scuole religiose solo per via di scelte deliberate da numerosi singoli. L'incidentale vantaggio degli istituti

religiosi, pertanto, è quindi attribuibile alla scelta del singolo e non al governo, il cui compito termina con la concessione di tali benefici.

Dagli USA arriva dunque un'importante lezione per l'Italia, che rende giustizia a tutte quelle discussioni che anche al nostro ordinamento sono state sollevate [...] sulla compatibilità dei buoni scuola con l'art. 33 della Costituzione italiana». (Vittadini 2005, 26). Ma come viene recepita questa lezione in Italia?

### 3.2.3. *Il voucher per la scelta scolastica in Italia: i buoni scuola*

Nel primo capitolo di questo contributo, è stato citato l'esempio dei *buoni scuola* introdotti dalla Regione Liguria con la Legge regionale 14/2002. Come è stato scritto in precedenza, si tratta di titoli attribuiti alle famiglie con reddito pari o inferiore a € 40.000 e rivolti (almeno in linea di principio) a promuovere la libertà di scelta dei genitori rispetto alla formazione scolastica dei propri figli.

In seguito alla loro diffusione avvenuta in via sperimentale in alcune Regioni italiane, i *buoni scuola* sono stati adottati anche in diverse realtà locali. Per esempio, il Comune di Bologna ha recentemente emanato il bando per l'assegnazione dei titoli che verranno attribuiti ai bambini in possesso dei requisiti necessari e che hanno frequentato le scuole di infanzia convenzionate con il Comune per l'Anno Scolastico 2005/2006. I requisiti fondamentali per l'accesso al provvedimento sono la residenza nel Comune di Bologna e il valore ISEE pari o inferiore a € 25.000 ([www.comune.bologna.it](http://www.comune.bologna.it)).

Da quanto emerge dall'analisi della configurazione del provvedimento, non vi sono sostanziali modifiche nell'impianto generale del progetto.

In prima approssimazione, abbiamo già potuto affermare che la caratteristica principale dei *buoni scuola* è quella di configurare titoli di accesso a servizi scolastici che vengono concessi ai genitori *ex post* rispetto all'iscrizione scolastica dei figli. In altre parole si tratta di un mero *rimborso spese* attribuito ai genitori soltanto diversi mesi dopo la data di effettivo inserimento del proprio figlio a scuola.

Questa logica di progettazione e di implementazione del provvedimento registra alcuni limiti legati (1) alla logica dell'erogazione (che penalizza le

famiglie con problemi immediati di liquidità); (2) all'importo limitato del titolo (nel Comune di Bologna è fissato a € 1.033), che riduce la possibilità per i genitori di rivolgersi a scuole private non confessionali, che sono gli istituti privati più costosi; (3) all'avversione al rischio che le famiglie accusano nel momento in cui sono chiamate ad anticipare l'ammontare del buono senza la certezza che otterranno effettivamente il rimborso previsto.

Come ho già avuto modo di affermare<sup>44</sup>, ritengo che questi dispositivi siano rivolto in linea di principio ad affermare la libertà di scelta per i genitori di scegliere scuole pubbliche o istituti privati per la formazione dei propri figli, ma che il loro impianto complessivo (la loro "architettura") produca effetti perversi che materialmente ne inficiano gli obiettivi principali, ponendosi in contraddizione con la cultura che orienta il provvedimento.

### **3.3. Attivazione, inserimento professionale, conciliazione**

La necessità fondamentale che induce i sistemi di welfare contemporanei ad adottare misure rivolte a incoraggiare l'occupazione (soprattutto quella femminile) e a tamponare le fuoriuscite dal mercato del lavoro può essere considerata da almeno due punti di vista differenti.

*(I) Dal punto di vista economico si tratta di un intervento che il settore pubblico adotta per correggere un fallimento del mercato.*

Un esempio tipico riguarda il contesto italiano in cui l'offerta di lavoro femminile è limitata e si associa alla carenza di servizi destinati all'infanzia. Questo aspetto configura un fallimento del mercato. Il ragionamento dell'economia pubblica è più o meno il seguente. Nel momento in cui nasce un figlio, alla famiglia si prospetta uno scenario inedito in base al quale occorrerà definire una strategia di conciliazione che tenga conto delle necessità di cura del nuovo nato e del bisogno di lavorare dei genitori. Quindi, anziché conferire sussidi monetari alla madre per la cura del figlio (come avviene in Italia con la politica del *bonus* per le nascite) è preferibile garantire l'accesso a servizi di

---

<sup>44</sup> Si veda la riflessione sul modello ligure dei *buoni scuola* riportata nel primo capitolo.

custodia per l'infanzia, in modo tale da consentire ai genitori di continuare a lavorare.

(II) *Dal punto di vista sociologico la spiegazione non è così automatica, ma si concentra sul mutamento della struttura sociale nel suo complesso.*

In particolare la questione riguarda l'evoluzione degli stili organizzativi individuali e familiari, la diffusione dei nuclei monogenitoriali, il crescente carico di cura che grava sulle spalle degli attuali quarantenni e cinquantenni<sup>45</sup>, il passaggio dalla famiglia tradizionale di tipo *Male Breadwinner/Female Housekeeper* alla diffusione principio culturale e della necessità materiale della famiglia a doppio reddito (*Dual Earner*). Le ricadute sociali causate da queste modifiche comportano un ricorso sempre più massiccio al part-time da parte delle donne, e un generale ritardo (*postponement*) della progettualità affettivo-familiare (emancipazione dalla famiglia di origine, matrimonio, natalità, ingresso nel mondo del lavoro). Questi mutamenti strutturali sono oggetto di una vastissima letteratura, sia economica che socio-demografica, che però non sempre riesce a sottolineare un tema fondamentale. Se da un lato la necessità che gli individui hanno di lavorare (specie se coinvolti in una relazione stabile di tipo familiare) non ammette deroghe, dall'altro questa necessità non si traduce in un calcolo utilitaristico che l'individuo compie nel delineare il quadro futuro della propria crescita professionale. Piuttosto la conciliazione dei tempi diventa un obiettivo pratico e un movente organizzativo della famiglia nel suo complesso, che spesso – per essere realizzato – impone decisioni sofferte e complesse che si presentano in maniera intrinseca alla strategia concretamente adottata. Rappresentare una realtà dicotomica del tipo lavoro/famiglia all'interno della quale tutte le energie individuali e devono tendere verso la pressoché piena assimilazione nel primo polo come naturale processo di emancipazione dal secondo conduce a un errore razionalistico (Duncan *et al.* 1999, 2005) che spesso viene compiuto in primo luogo dalle politiche sociali, dal loro modo di rappresentarsi nel contesto di welfare e dal loro stile di coinvolgimento dei destinatari interessati.

---

<sup>45</sup> A questo proposito, Zahl (1992) parlerà di *compressione della generazione di mezzo*, o di *sandwich generation*, intendendo con questo termine il fenomeno del sovraccarico di cura familiare che grava su genitori autonomi, che possiedono un lavoro retribuito, ma che spesso mantengono ancora i propri figli già adulti e si fanno carico di familiari anziani ancora in vita ma non più completamente autosufficienti.

La *conciliazione* fra tempi di lavoro e di cura familiare e affettiva diviene quindi il principio organizzativo principale della società contemporanea fondata su un nuovo stile di divisione del lavoro fra i generi.

Questo aspetto ha sicuramente determinato una significativa evoluzione nella logica di azione dello Stato sociale che sempre più si configura come *Active Welfare State*, cioè un welfare che ravvisa nell'ottenimento e nel mantenimento dell'occupazione la fonte principale del benessere garantito agli individui. La definizione di questo principio si ispira, come ricordato nel primo capitolo, alla riforma del *workfare* all'americana, pur conservando alcuni tratti salienti del welfare assistenziale. Gli interventi in politica sociale vanno pensati in questo senso. E il *voucher* non fa eccezione, ma viene – per così dire – catapultato all'interno di una inedita disciplina di accesso ai servizi. Esistono *voucher* per l'occupazione, cioè titoli il cui scopo situato è quello di favorire l'ingresso del destinatario nel mercato del lavoro. Il funzionamento di tali dispositivi è estremamente eterogeneo, anche in virtù del carattere ancora largamente sperimentale dei singoli programmi.

Negli USA è stato attivato, da qualche anno il «Benefit Transfer Program» (BTP). «L'idea di fondo [...] consiste nell'offrire al percettore del sussidio di disoccupazione la possibilità di trasformare una parte di tale sussidio in un voucher a favore del datore di lavoro che lo assuma». (Beltrametti 2004, 124).

Poi ci sono *voucher* per la conciliazione, che funzionano in modo diverso, offrendo servizi di cura ai destinatari per rimuovere vincoli di natura familiare al proprio percorso di inserimento professionale.

Lo scopo di queste misure è quello di favorire l'inserimento e la crescita occupazionale (in particolare quella femminile) nel quadro promozionale delle politiche per le Pari Opportunità. Questo è quanto è avvenuto, per esempio, con la programmazione FSE 2000/2006 che ha predisposto un tipo particolare di *voucher* per favorire la conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare. In particolare, il *voucher* di conciliazione rappresenta uno «strumento *esplicitamente* volto alla *rimozione di ostacoli* riconducibili alla gestione *familiare*». (ISFOL-CLES 2002, 8). (Corsivi miei).

### 3.3.1. Le logiche di gestione dei voucher del FSE. Una forma di nominalismo?

Quali sono le logiche di gestione sottese al *voucher* di conciliazione predisposto dal FSE? Il documento redatto dall'Isfol nel maggio del 2002 ne individua sostanzialmente tre. In questa sede intendo richiamarle e proporre un disegno capace di aggiornare e completare lo schema offerto da Francalanci e Toso (2001) richiamato in precedenza. (Si veda il secondo capitolo).

*Modello 1. Finanziamento diretto agli individui da parte dell'autorità pubblica di gestione.*

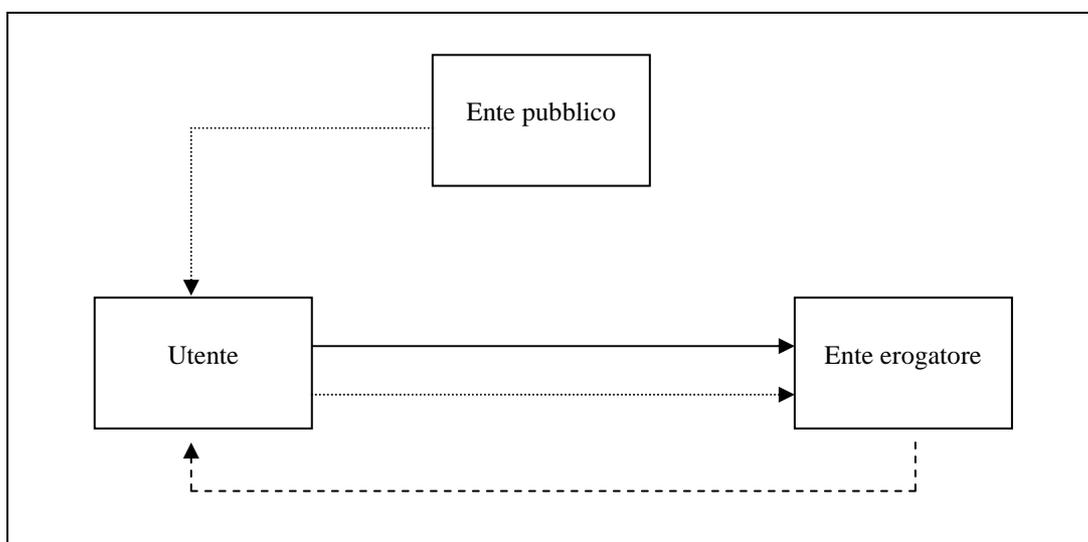


Fig. 3.3. Modello 1. *Finanziamento diretto agli individui da parte dell'autorità di gestione.*

Fonte: Isfol-Cles (2002). Rielaborazione di Martignani.

In questo scenario, il *voucher* è gestito direttamente dall'ente pubblico, che interagisce con i destinatari attraverso un sistema di avvisi pubblici. La risposta degli interessati a questi avvisi precede la successiva fase di selezione delle domande. I soggetti che vedono accolta la propria domanda accedono al *voucher*, che può essere speso per l'acquisto di un determinato servizio presso le strutture in grado di erogarlo (*non importa se accreditate o meno dall'ente pubblico*).

Come ricordato in precedenza, questo schema descrive la logica di assegnazione del titolo di accesso da parte di un ente pubblico a un destinatario,

che può scegliere liberamente un erogatore (linea continua), lo paga (linea a puntini) e riceve in cambio la prestazione di servizio richiesta (linea tratteggiata).

Il massimo grado di libertà del destinatario, si coniuga con la sovrapposizione delle figure di gestore e beneficiario (quasi sempre un ente erogatore di servizi pubblici) che di fatto produce il massimo grado di dipendenza della domanda e dell'offerta dal controllo esercitato dal settore politico-amministrativo.

Questo è lo schema che maggiormente si avvicina alla figura fornita da Francalanci e Toso, che in effetti non riporta alcun contatto (insomma, nessuna freccia) capace di connettere ente gestore ed ente erogatore, forse presupponendo una comune provenienza di entrambi dal settore pubblico (ad esempio la Regione nel ruolo di soggetto erogatore che limita la validità del *voucher* all'utilizzo di servizi pubblici). L'impressione finale è quella di essere di fronte a un modello *lib/lab* inadatto a produrre competizione di mercato, e che si limita a potenziare la rete dei servizi pubblici disciplinando in modo più o meno ampia l'istituzionalizzazione della libertà di scelta individuale.

*Modello 2. Finanziamento diretto agli individui da parte di strutture selezionate tramite delega o con procedura concessoria.* Si tratta di una logica che presuppone l'esistenza di un'autorità pubblica di gestione che assegna a un soggetto esterno la gestione del *voucher* tramite un opportuno atto contrattuale, solitamente un *bando di concorso*.

È il caso, ad esempio, del Progetto *Futura* istituito nel 2002 dalla Regione Friuli Venezia Giulia, che affida a un consorzio di cooperative sociali il finanziamento proveniente dall'FSE (secondo le modalità previste dalla Sovvenzione Globale, o SG) a seguito della presentazione di un progetto consistente nella definizione di un programma preciso finalizzato alla promozione delle Pari Opportunità e all'inserimento professionale femminile. Il consorzio, di concerto con altri soggetti interessati a partecipare, si costituisce in un ente gestore creato *ad hoc* (la cui stessa esistenza è legata alla durata del progetto) e che configura un apposito *Organismo Intermediario* (OI), capace di orientare i destinatari del *voucher* ai servizi convenzionati.

La gestione di questo modello *non* è univoca, e dipende dalla relazione fra l'ente gestore e gli enti erogatori coinvolti. La disciplina concreta

dell'accreditamento può incidere in maniera decisiva sul grado di libertà di scelta concesso all'utenza e – in certi casi – può addirittura concorrere a modificare il profilo strutturale e culturale del *voucher* come strumento di politica sociale. I modelli gestionali che individuano sono prettamente riconducibili a due sottotipi.

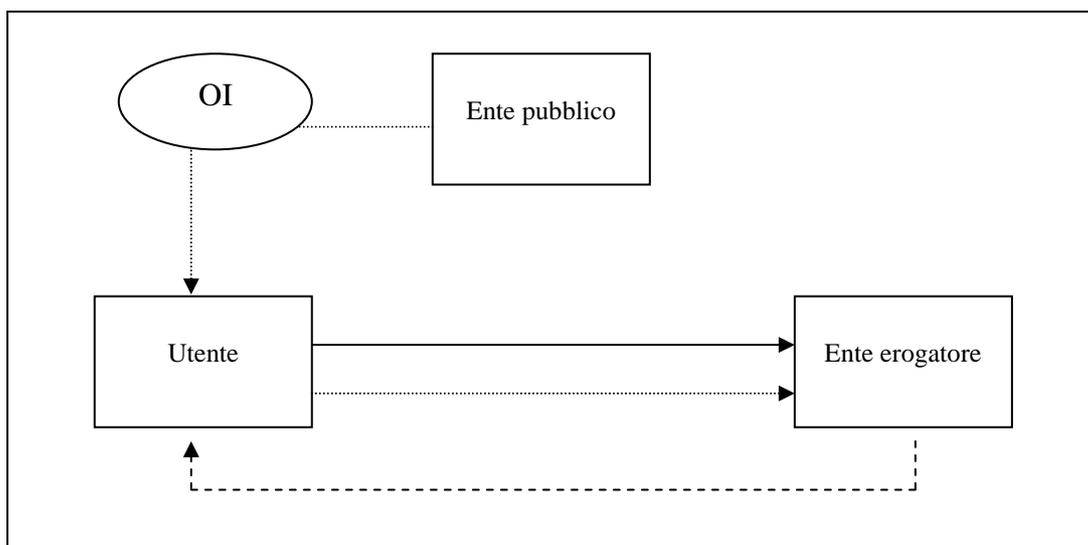


Fig. 3.4. Modello 2 A. *Finanziamento diretto agli individui da parte di strutture selezionate con procedura concessoria. Dispositivo fiduciario con voucher controfattuale.*

Fonte: Isfol-Cles (2002). Rielaborazione di Martignani.

*Modello 2 A. Dispositivo fiduciario con voucher controfattuale.* Il destinatario produce la documentazione necessaria a formulare la domanda per l'ottenimento del *voucher* e la consegna all'ente gestore. Quest'ultimo procede alla selezione e comunica ai richiedenti l'esito del vaglio delle domande pervenute. In seguito procede all'erogazione del *voucher*, che il destinatario potrà spendere presso gli erogatori accreditati. In questo schema viene tutelata la libertà di scelta del destinatario, che può optare per un erogatore (linea continua), corrispondergli il prezzo del servizio con il *voucher*, (linea a puntini) e ricevere in cambio la prestazione di richiesta (linea tratteggiata).

In aggiunta, però, l'ente gestore autorizzato (OI), procede agendo come dispositivo fiduciario (Karpik 1998) orientando il destinatario al servizio, sia presso strutture pubbliche, che private o di privato sociale (sovente presso le cooperative operanti all'interno dello stesso consorzio).

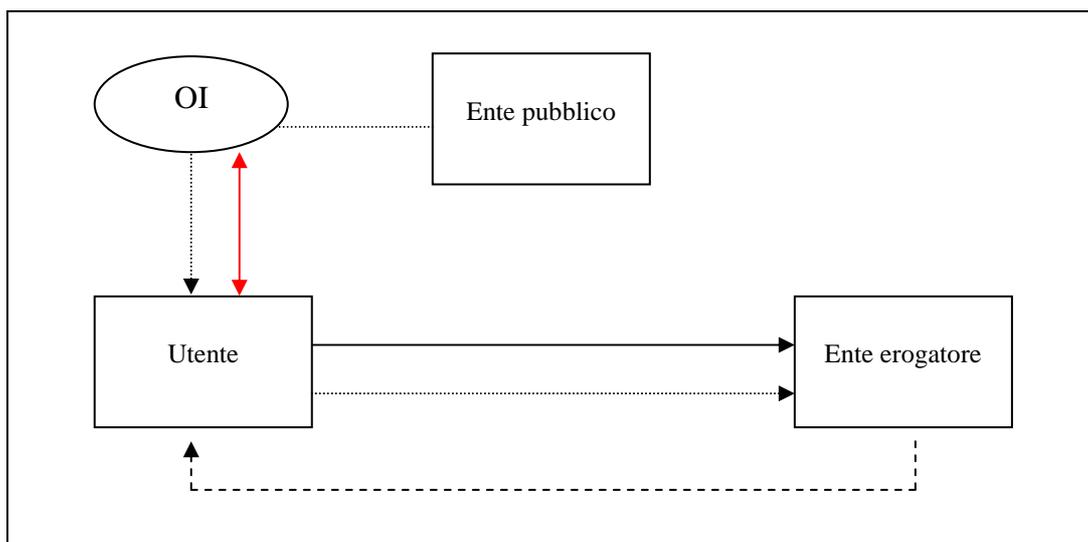


Fig. 3.5. Modello 2 B. *Finanziamento diretto agli individui da parte di strutture selezionate con procedura concessoria.*

Fonte: Isfol-Cles (2002). Rielaborazione di Martignani.

*Modello 2 B. Dispositivo fiduciario con virtualizzazione del voucher.* Anche in questo caso, in seguito alla valutazione e all'approvazione delle domande, l'ente gestore procede all'erogazione del *voucher*.

La procedura di designazione dell'erogatore però è differente, rispetto a quella del Modello 2 A, che incoraggia maggiormente la libertà di scelta del destinatario. In questo modello, invece l'ente gestore e il destinatario concordano sull'esigenza avvertita da quest'ultimo (linea rossa). In seguito l'ente gestore propone un ventaglio di proposte che riguardano gli enti erogatori del servizio richiesto presenti nel territorio. Scelto l'erogatore, i tre soggetti sottoscrivono un contratto che tutela la scelta del richiedente (linea continua). L'ente erogatore fornisce il servizio (linea tratteggiata) e l'ente gestore gli conferisce il pagamento.

Anche in questo modello l'ente gestore autorizzato (OI), procede agendo come dispositivo fiduciario (Karpik 1998) orientando il destinatario al servizio, sia presso strutture pubbliche, che private o di privato sociale. Tuttavia, la libertà di scelta dell'utente è vincolata in sede di designazione dell'erogatore e di stesura del contratto, mentre il pagamento spetta direttamente al gestore. In questo caso, il *voucher* è virtuale, poiché il titolo di accesso non passa effettivamente mai per le mani del destinatario del servizio.

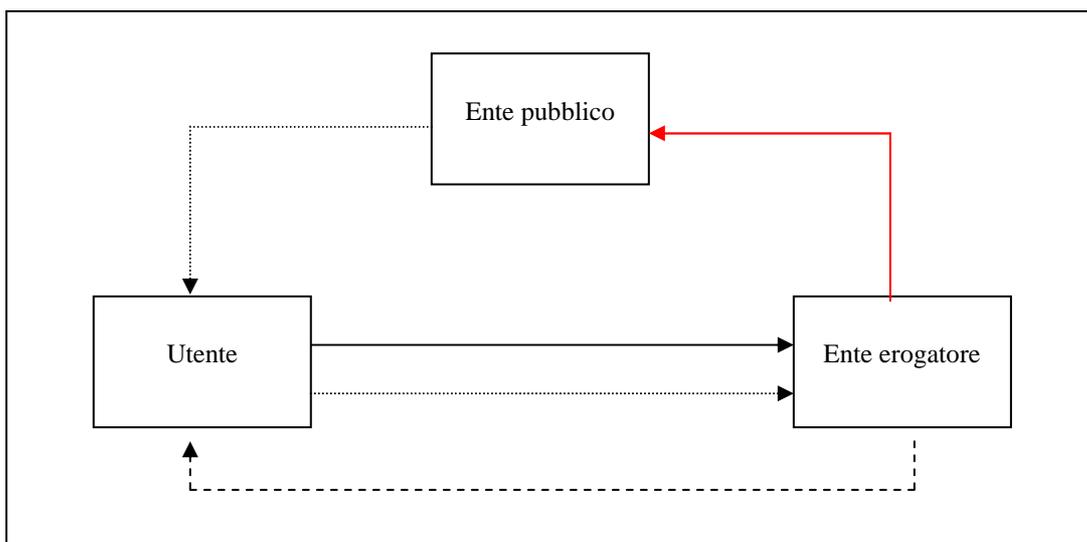


Fig. 3.6. Modello 3. *Finanziamento ai soggetti erogatori tramite procedura di appalto.*

Fonte: Isfol-Cles (2002). Rielaborazione di Martignani.

*Modello 3. Finanziamento ai soggetti erogatori tramite procedura di appalto.*

In questo disegno l'autorità di gestione individua uno o più soggetti esterni destinati all'erogazione dei servizi attraverso una gara di appalto. Si tratta di un meccanismo di creazione di uno scenario di *quasi/mercato* afferente allo scenario del *welfare mix*, che produce una triangolazione (astrattamente) perfetta fra gestore-erogatore-destinatario.

I ruoli tra questi tre poli principali sono assolutamente equidistanti e il *focus* dell'analisi si sposta prettamente sulle intitolazioni (*entitlements*) di ognuno degli attori coinvolti nella transazione. La libertà di scelta del destinatario è tutelata dal meccanismo di concessione dei *voucher* (linea punteggiata), cui fanno da corollario l'individuazione del soggetto erogatore (linea continua) e il versamento del titolo (linea a puntini). L'erogatore fornisce la prestazione (linea tratteggiata) e richiede il pagamento in valuta corrente all'ente pubblico (in quanto nessun gestore è stato individuato, linea rossa).

Insomma, siamo in presenza di veri e propri *voucher*? O è il sistema pubblico che esternalizza i costi di gestione dei servizi accreditando privati o consorzi di cooperative che forniscono prestazioni in natura? E le esigenze realmente avvertite dal singolo? Gli viene conferita una vera libertà di scelta, per quanto radicata nel contesto dei circuiti di servizio convenzionati? Questi interrogativi

sollevano un dubbio fondamentale legato all'approccio nominalista allo studio del *voucher*. Il monitoraggio effettuato lungo il primo triennio della programmazione FSE 2000/2006 da parte dell'Unità Pari Opportunità dell'Isfol, ha evidenziato le tipologie di *voucher* di conciliazione riportate nella tab. 3.12.

<b>Tipologia</b>	<b>Descrizione</b>
<b>Buono pre-pagato</b>	Si tratta di un titolo di accesso spendibile unicamente per ottenere servizi liberamente scelti presso enti precedentemente convenzionati <sup>46</sup> .
<b>Erogazione diretta di servizi</b>	Si tratta di un accordo tra l'ente gestore e l'ente erogatore che concerne le modalità di erogazione dei servizi e il pagamento delle prestazioni
<b>Erogazione diretta di contributi monetari</b>	In questo modello, l'ente gestore conferisce al destinatario una quota <i>in denaro</i> per pagare servizi di conciliazione presso privati convenzionati.
<b>Rimborso spese</b>	L'ente gestore rimborsa al destinatario la spesa che quest'ultimo <i>ha già sostenuto</i> per l'acquisto di servizi di cura.

Tab. 3.12. Il *voucher* di conciliazione. Classificazione per tipologia.

Fonte: Dipartimento per le Pari Opportunità. Presidenza del Consiglio dei Ministri.

*Tipologia (1). Buono pre-pagato.* Il buono pre-pagato rappresenta la modalità classica di titolo di accesso a servizi. È quindi assimilabile alla formulazione originaria del *voucher* come strumento economico, una via di mezzo fra trasferimenti *in cash* e trasferimenti *in kind*.

*Tipologia (2). Erogazione diretta di servizi. (Trasferimento in kind).* Il tratto essenziale di questa tipologia è che nella relazione di servizio *non* interviene in alcun modo il destinatario. In altre parole viene meno la libertà di scelta accordata al destinatario nell'originaria formulazione del *voucher*. Il modello di erogazione diretta di servizi configura quindi una logica di trasferimento *in kind*, che le istituzioni finanziate con fondi strutturali adottano per rimediare a un fallimento del mercato.

*Tipologia (3). Erogazione diretta di contributi monetari. (Trasferimento in cash vincolato a precise realtà di servizio).* In questo particolare scenario, si assiste a un meccanismo di *virtualizzazione* del *voucher*. I destinatari ottengono

<sup>46</sup> La convenzione ha luogo tra l'ente locale e quello che attua il progetto e può assumere la forma di un protocollo di intesa, della costituzione di albi di operatori o di specifici cataloghi di servizi.

una quota *in denaro* che l'ente gestore assegna loro in seguito alla stipula di un contratto di servizio. La massima libertà da vincoli di destinazione accordata dai trasferimenti *in cash* è quindi mitigata da procedure più rigide di certificazione degli erogatori, spesso coinvolti con procedure di accreditamento autorizzativo.

*Tipologia (4). Rimborso spese. (Trasferimento in cash con strategia temporale differita).* Con questa tipologia si prefigura uno scenario che in parte abbiamo già considerato nel descrivere l'andamento del sistema ligure di assegnazione di buoni per l'istruzione scolastica. In pratica, il contratto fra l'ente gestore e il destinatario prevede che quest'ultimo anticipi l'ammontare necessario per pagare il servizio richiesto. *In seguito*, l'autorità di gestione provvederà a rimborsarlo. Questa forma di coinvolgimento dell'utente è assimilabile a un trasferimento *in cash*, ma non ne conserva i caratteri di estrema contingenza (e dunque di libertà da vincoli di bilancio) a causa del differimento che comporta nel tempo.

Rispetto a una definizione ortodossa del *voucher* come strumento per le politiche sociali soltanto la prima tipologia rientra a pieno titolo nell'argomentazione. Prevale la logica di esternalizzazione dei costi di gestione diretta che conduce all'adozione di uno strumento *lib*, come il trasferimento *in cash*, innestato su un dispositivo gestionale tipicamente *lab*, cioè quello dell'accREDITAMENTO di strutture di servizio per autorizzazione accordata dal sistema politico. Una simile ibridazione non conduce ovviamente alla creazione di un *voucher* in senso stretto.

L'impressione generale è che di *voucher* si parli per intendere le possibili forme di ibridazione fra trasferimenti destinate in ultima analisi a sorreggere la logica di azione del settore pubblico, che normalmente preferisce fornire servizi di welfare, consapevole del rischio di fallimenti di mercato in settori come l'assistenza, la sanità, la previdenza, e così via.

Siamo di fronte a una logica di welfare che riconosce la crisi di sostenibilità di costi che lo riguarda, ma che non rinuncia alla strategia di inclusione sociale dei bisogni emergenti (come la disoccupazione femminile), e anzi la implementa coinvolgendo realtà di privato sociale autorizzate a gestire autonomamente i servizi, e facendosi carico di parte dei costi di realizzazione dei servizi stessi.

Quindi, rispetto agli interventi del FSE non è sempre corretto parlare di *voucher* di conciliazione, perché la denominazione fornita dagli apparati

istituzionali risulta eccessivamente estensiva e induce l'osservatore (l'economista come il sociologo) a propendere per una diagnosi di *nominalismo* che influenza gli assetti di welfare e che li induce a considerare come *voucher* anche forme di trasferimento che propriamente non lo sono affatto o lo sono solo in parte.

### 3.3.2. *Voucher per la formazione e voucher di servizio*

«Con il termine *voucher* si intende in senso ampio un buono-spesa usufruibile da una categoria di utenti per il contributo all'acquisto di un determinato servizio prestato da un fornitore (pubblico o privato) in vista della realizzazione di specifiche finalità». (Isfol-Cles 2002, 19).

<b>Voucher di conciliazione (FSE)</b>
<b>Condizioni per l'accesso</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carico di cura familiare. (Figli minori, anziani o familiari disabili a carico).</li> <li>• Situazione occupazionale. (Richiedenti in possesso di contratto di lavoro tipico o atipico).</li> <li>• Collocazione territoriale. (Residenza nel territorio di competenza del programma).</li> <li>• Livello di reddito. (ISEE inferiore a € 25.000 annui).</li> <li>• Segnalazione da parte dei servizi sociali.</li> </ul>

Tab. 3.13. Condizioni per l'accesso ai *voucher*.

Fonte: Isfol-Cles (2002). Rielaborazione di Martignani.

Queste finalità, riconducibili dal punto di vista culturale alla promozione delle Pari Opportunità attraverso l'investimento nella crescita professionale, possono riguardare sia l'inserimento professionale delle persone precedentemente disoccupate, che il mantenimento del lavoro per chi intraprende percorsi di ascesa occupazionale (promozioni o aumento dell'orario di lavoro), che la frequenza di corsi di formazione.

I destinatari dei *voucher* di conciliazione sono soprattutto le *donne*. La logica di questa delimitazione è ovviamente riconducibile alla promozione dell'occupazione femminile e della formazione professionale in un'ottica di Pari Opportunità.

Gli uomini non sono esclusi *a priori* dal dispositivo, ma vengono talvolta inclusi nel bacino dei potenziali destinatari dalla specifica declinazione dei programmi locali.

### 3.3.3. *Che tipo di conciliazione?*

Per comprendere quale sia il modello di conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare sostenuto dal *voucher* FSE 2000/20006 occorre innanzitutto comprendere quali sono i servizi acquisibili col titolo e per quale categoria di persone sono pensati e progettati. I servizi di conciliazione sono rivolti alla cura dei familiari dei destinatari del *voucher* e sono riconducibili alle seguenti aree.

(1) Servizi per familiari a carico, destinati alla cura di minori di età inferiore a 15 anni, anziani e familiari disabili (si va dalle scuole di infanzia, asili nido pubblici e privati, al *baby-sitting*, a centri diurni e ludoteche fino ai centri estivi, passando per l'assistenza domiciliare ai non autosufficienti).

(2) Servizi di supporto alla gestione della vita familiare rivolti ad alleviare il peso delle mansioni domestiche che gravano sulle mogli e madri lavoratrici. Le tipologie di servizio previste sono soprattutto pulizie e pasti a domicilio.

(3) Servizi di supporto alla mobilità che rispondono ovviamente alle esigenze di trasporto delle persone.

Il *voucher* di conciliazione predisposto dal FSE ha come scopo principale il rafforzamento della posizione professionale delle donne con familiari a carico. In modo curioso, nonostante la famiglia venga esplicitamente trattata come un vincolo, i modelli attuativi locali non hanno esitato a definire questi dispositivi come interventi *family friendly*. Il riferimento implicito è ovviamente l'aiuto integrativo a sostegno del carico di cura che rappresentato dal titolo per l'accesso ai servizi.

Con questo *non* si intende affatto dire che non vengano progettati e gestiti servizi capaci di alleviare la preoccupazione e incoraggiare la progettualità delle destinatarie attraverso la prestazione di un aiuto concreto nei compiti di cura familiare.

FAMIGLIA → <b>VINCOLO</b>	LAVORO → <b>RISORSA</b>
---------------------------	-------------------------

Fig. 3.7. La logica della conciliazione proposta dal *voucher* del FSE.

Tuttavia, in prima approssimazione, è opportuno notare che la logica di conciliazione proposta e avanzata dalle misure incoraggiate dal FSE: (1) si colloca sul versante del *lavoro*, in maniera coerente con l'impianto delle politiche attive; (2) è sbilanciata sul lato *individuale*, poiché pur affermando che la conciliazione è un problema sociale e familiare, elabora poi interventi sostanzialmente *matrifocale*; (3) propone un modello amministrativo per l'accesso ai servizi cui fa da corollario una spiegazione micro-economica fondata su uno schema vincoli (costi)/ risorse (benefici). Come mostra la fig. 3.7. il vincolo è rappresentato dalle esigenze di cura familiare.

#### 4. Conclusioni. L'importanza del contesto

Nella stesura di questo lavoro è stato sottolineato più volte che la scienza economica (in particolare la scienza delle finanze, ma anche l'economia pubblica) interpreta l'introduzione del *voucher* alla luce della sua natura mista, cioè intermedia e per certi versi *ibrida*, rispetto ai trasferimenti in denaro (*in cash*) e in natura (*in kind*). Se i primi hanno il vantaggio di conferire al destinatario il massimo della libertà di scelta rispetto a che cosa acquistare, i secondi si caratterizzano per requisiti di non espropriabilità e non fungibilità dei diritti del fruitore.

Nei confronti dei trasferimenti *in cash*, il *voucher* può generare una certa regolamentazione della concorrenza, impone un vincolo di destinazione rispetto a una forma specifica di prestazione ed eredita i caratteri di non fungibilità e di non espropriabilità del servizio tipici dei trasferimenti *in kind*.

Rispetto a questi ultimi il *voucher* consente un grado maggiore di libertà di scelta accordata all'utente, rappresenta (anche se non necessariamente innesca) un incentivo al miglioramento degli standard qualitativi dei servizi offerti e rafforza la trasparenza dell'onere finanziario sostenuto per la realizzazione dei servizi.

In altre parole, il *voucher* può rappresentare una soluzione in politica economica per rispondere al rischio che fattori come asimmetrie informative ed altre forme di esternalità capaci di influenzare settori come l'istruzione, l'assistenza e l'occupazione, facciano fallire il mercato. Come è stato scritto nelle pagine precedenti, in contesti di *second best*, in cui il mercato non è *di per sé* efficiente nell'allocare le risorse, prediligere una sorta di *terza via* fra la fornitura di prestazioni in natura e i trasferimenti in moneta può essere giudicata un'alternativa preferibile, per orientare in maniera meritoria (rispetto al principio hegeliano dell'etica dello Stato) le scelte di consumo di singoli altrimenti eccessivamente utilitaristi.

L'importanza del contesto, inteso in questo caso come insieme di settori che esigono una politica economica regolamentata dall'intervento pubblico, appare immediata. Tuttavia, c'è anche un altro modo di intendere il contesto. E in questo frangente la riflessione sociologica può essere d'aiuto. Che tipo di società approva e introduce al proprio interno il *voucher*? Per rispondere a che tipo di esigenze? In quali settori della politica sociale? A questo proposito è opportuno prendere in considerazione due aspetti analiticamente distinti: (1) la tipologia concreta di welfare in cui il *voucher* si diffonde e (2) il campo di applicazione in cui viene impiegato.

Come è già stato affermato nel corso di questo capitolo, l'introduzione del *voucher* in America, era condizionata dall'idea di Friedman che risiedeva nell'ampliamento del potere di scelta individuale e genitoriale rispetto alla crescita scolastica degli studenti poveri più meritevoli. Quindi, l'importanza del progetto originario non risiedeva tanto nel vincolare la libertà di scelta degli individui rispetto a un numero determinato di scuole. Attraverso l'operazione di trasmissione di una libertà limitata dal vincolo di destinazione (in questo caso la destinazione è costituita da un circuito certificato di istituti scolastici privati) si intendeva attivare il potere di scelta delle famiglie indirizzandolo verso la futura felicità dei figli. Si riteneva inoltre che la felicità fosse un obiettivo connotato all'investimento nelle proprie potenzialità, un investimento che avrebbe concorso a tramutare l'individuo in una persona migliore. La logica quindi è quella della *capacitazione* (Nussbaum 2002) del soggetto, che esce dallo statuto immeritevole della povertà attraverso l'azione di uno stato minimo che non fa altro che fornirgli

l'opportunità di iscriversi a scuole migliori rispetto a quella che sarebbe destinato a frequentare. Poi sta al singolo beneficiario compiere i sacrifici necessari per riuscire negli studi e realizzare la propria felicità, che rappresenta un percorso di redenzione dalla povertà familiare e la realizzazione del mito americano del *self made man*.

Nella prospettiva dello Stato minimo, la libertà dai vincoli imposti dalla povertà getta le basi per una libertà positiva, quella che scaturisce dall'impegno preso in un momento  $x$  (che chiameremo T1, in cui il soggetto è ancora condizionato dalla incapacità di scegliere e dai vincoli imposti dalla povertà) e che rende l'individuo capace di specializzarsi in un settore attraverso una *buona* istruzione (fase dell'interazione fra gli stati della coscienza T2-T3) e di investire le proprie competenze nel mercato del lavoro (T4 elaborazione sociale della libertà positiva nel futuro).

Perché l'istruzione sia *buona*, cioè di *qualità* occorre che l'interazione fra gli istituti coinvolti sia di natura competitiva, cioè che le scuole certificate siano incoraggiate dal flusso dei capitali ad attirare gli iscritti investendo nella propria offerta formativa. Questo può costituire, in sintesi, un ragionamento orientato a ridefinire in chiave morfogenetica la proposta di Friedman agli americani.

In questo frangente, la filosofia del welfare è di matrice liberale (*lib*). L'individuo va incoraggiato dall'intervento dello Stato, che però resta un attore *residuale*, fornisce solo lo spunto (o, per così dire, suggerisce la direzione giusta) verso l'obiettivo individuale a lungo termine, costituito dalla piena realizzazione della felicità individuale. In seguito, questo obiettivo verrà perseguito nell'arena di un mercato regolato dall'istruzione e alimentato dall'impegno personale investito nell'attività di studio.

In Italia, l'introduzione del *voucher* ha pagato un evidente pedaggio doganale. Lo strumento è stato inserito nel programma di riforma dello Stato sociale, che ha comportato giocoforza l'introduzione di forme di complessità crescente nell'agenda delle politiche sociali. Tuttavia, il welfare locale italiano, pur avendo introdotto strumenti sperimentati in altri ordinamenti del benessere non si è affrancato dalla logica olistica (*lab*) che lo connota. Anzi, è questa logica che *retroagisce* sullo strumento *voucher*, vanificandone in alcuni casi le potenzialità.

In conformità con l'introduzione del principio di sussidiarietà verticale e con l'esacerbarsi di alcuni bisogni sociali, il *voucher* viene introdotto come una delle alternative adottate per rispondere alle emergenze che lo Stato del benessere deve fronteggiare. Così, con l'innalzamento della vita media, l'invecchiamento della popolazione e la conseguente diffusione delle patologie legate all'invecchiamento, il welfare si trova nella condizione di dover ridurre i costi degli interventi rivolti alla cura degli anziani. La risposta definita in chiave domiciliare (si pensi all'assistenza domiciliare integrata o ADI) suona un po' come un appello alla famiglia: «Io cerco di sostituirti, ma dove non ci arrivo pensaci tu».

Un simile messaggio da vita a una serie di soluzioni contingenti che gli interessati possono in alcuni casi trovare accettabili, persino soddisfacenti, ma che non sono di per sé indicative di un pieno riconoscimento delle potenzialità espresse dalla società civile e dalle sue sfere (*in primis* la famiglia) come agenti di cura. Allo stesso modo *non* conferiscono al destinatario e ai propri familiari un dispositivo in grado di fornire maggiore benessere, che al massimo si realizza come *esternalità* positiva (casuale) rispetto all'esigenza originaria e prioritaria, che risiede nella riduzione dei costi di gestione dei servizi. Probabilmente, è a ragionamenti di questo tipo che Donati si riferisce quando afferma che le politiche sociali europee, con uno sguardo più approfondito a quelle italiane, starebbero perdendo la famiglia. (Donati 2003).

Allo stesso modo, l'Unione Europea tenta di affermare le Pari Opportunità orientandosi all'attivazione delle capacità professionali degli individui (soprattutto delle donne) nell'idea che il benessere delle persone passi per la piena occupazione e per l'inserimento occupazionale di un numero sempre maggiore di individui.

Questo ragionamento, muove da elementi ormai universalmente riconosciuti. Per le famiglie contemporanee, sono sempre più necessari due redditi, quindi la conciliazione fra tempi di lavoro e di vita familiare diviene una forma innovativa della divisione del lavoro sociale. Per i nuclei monogenitoriali, la necessità di lavorare è ancora più strettamente connaturata a quella di vivere e di garantire un livello di vita soddisfacente anche ai propri figli ed eventuali familiari a carico. Tuttavia, sbilanciare gli interventi sul versante occupazionale può generare alcuni effetti perversi. In questo caso possedere un servizio di custodia dell'infanzia

diventa una pura necessità, *non* una scelta razionale che le madri compiono per affermare il proprio benessere individuale.

Lavorare è un diritto e un dovere, ma la consapevolezza di questa doppia valenza etica non tramuta gli individui in ingranaggi della produzione. Piuttosto si tratta di una riflessione che le famiglie e gli individui compiono per rilanciare la propria progettualità di vita (che è insieme professionale e affettiva), ed è in questa direzione che i soggetti possono essere aiutati, anche grazie mediante la definizione di titoli di accesso a servizi personalizzati.

Non è questo, però, che i *voucher* di conciliazione del FSE producono. La presa in considerazione dei beneficiari come *individui-in-relazione* non è sufficiente per riconoscere nella configurazione dei progetti un intento di valorizzazione della famiglia o di considerazione del profilo complesso della felicità (dunque del benessere!) di una ipotetica madre lavoratrice. Le esigenze di cura familiare sono riconosciute ma trattate come un vincolo alla piena realizzazione individuale.

In questo frangente la rappresentazione rimane bidimensionale: libertà dai vincoli familiari (*lib*) e controllo della disoccupazione (*lab*).

L'attività dei progetti realizzati attraverso lo stanziamento di fondi strutturali rincorre l'ideale di piena emancipazione dagli ostacoli imposti al benessere razionale dell'individuo. Il problema è che si tratta di un individuo astratto e irrelato, come lo rappresenta il codice di osservazione dello Stato sociale, che a sua volta lo mutua dall'economia marginalista.

Come risulterà più chiaro nella sezione successiva, questi interventi compiono un errore razionalistico, tanto nella qualificazione teorica del benessere, quanto nella realizzazione pratica delle configurazioni di intervento perché si avvalgono di un paradigma *naïf* che ignora la lezione aristotelica annullando la distinzione fra *individuo* (in senso biologico) e *persona* (in senso pienamente sociale, come *individuo-in-relazione*).

Anche il *voucher* per la scelta scolastica introdotto in Italia (il *buono scuola*) è di matrice olistica (*lab*). La motivazione prevalente che ne giustifica l'esistenza (peraltro fortemente frammentata sul territorio nazionale) sta nell'esigenza di controllare la spesa per l'istruzione pubblica. Questo studio esula da un'indagine empirica sui titoli per la scelta scolastica, ma l'osservazione del modello

introdotto in alcune realtà locali italiane non lascia dubbi. Le famiglie devono anticipare la quota di iscrizione. Nel frattempo entrano in graduatoria per ottenere un rimborso alla fine dell'anno scolastico che è condizionato al bilancio dell'Amministrazione locale. Dove risiede la libertà di scelta per i nuclei con problemi di liquidità? In che modo si innescano i meccanismi virtuosi di capacitazione dei destinatari e di competenza fra gli istituti, considerando che il dispositivo dei *buoni scuola* non incoraggia la creazione di un mercato dell'istruzione, ma si limita a prevedere contratti di convenzione fra le Amministrazioni e gli istituti coinvolti?

Inoltre ci sono ancora alcuni aspetti *lab*, che occorre prendere in considerazione, per trattare delle configurazioni assunte dai titoli di accesso a servizi in Europa e in Italia. I *voucher* di cura istituzionali, così come quelli progettati dal FSE in Italia promuovono – attraverso logiche differenti e rivolgendosi a diverse esigenze – un piano organico di *inclusione* sociale. Il ruolo del settore pubblico si rafforza, così come si afferma la preminenza del codice politico di osservazione delle emergenze sociali. Tuttavia, parlare di codice di osservazione non sempre aiuta. Il sistema politico ha le proprie ragioni, e le afferma riproducendo gli interventi che gli sono conformi (come vuole la logica dell'*isomorfismo* affermato da Powell e Di Maggio). Per chiarire questo aspetto in termini non soltanto sistemici, ma relazionali possiamo avanzare una riflessione metodologica che riguarda – a titolo di esempio – i *voucher* per l'assistenza domiciliare integrata (ADI).

(O) *Osservazione* (l'invecchiamento della popolazione condiziona la struttura sociale e ne modifica la struttura dei bisogni);

(D) *Diagnosi* (l'invecchiamento della popolazione produce un'estensione e un aggravamento delle patologie individuali connesse con l'avanzare dell'età; ne consegue un aumento dei costi e una dilatazione della spesa pubblica per l'istituzionalizzazione);

(G) *Guida* (l'istituzionalizzazione costa troppo, meglio destinare incentivi vincolati alle famiglie, che scelgono liberamente una soluzione di cura per i propri congiunti).

La famiglia agisce qui come *camera di compensazione* delle difficoltà espresse dal settore pubblico. Questo accade perché mutando i campi di applicazione dello

strumento, si costringe il welfare a riflettere sulle proprie priorità. In questo caso, il *voucher* per assistere l'anziano lascia un margine di scelta fra più realtà di servizio, rispetto alla sola alternativa dell'istituzionalizzazione in struttura (RSA), ma si tratta di una libertà di scelta che il sistema politico *concede* benevolmente per snellire la propria struttura, o per alleggerire il proprio operato, ma *non* per valorizzare le forze effervescenti della società civile, che va anzi controllata bilanciando il margine di libertà di scelta concesso con l'accreditamento di soggetti autorizzati secondo criteri stabiliti dal sistema politico stesso e tramite l'emissione di titoli dall'ammontare poco elevato.

A questo livello il *deficit* di auto-osservazione del sistema politico fa prevalere il codice del controllo dei bisogni ritenuti emergenti sulla ricerca di felicità e la crescita sociale dei soggetti. Trasportare il *voucher* su un contesto di welfare che *non* ha le stesse priorità rispetto a quello di provenienza può quindi *vanificare* il potenziale dello strumento.

Se la finalità è la capacitazione dell'attore, l'investimento nella sua felicità, e l'aumento del suo benessere il dibattito può rigenerarsi. Per esempio, si può riflettere sul significato del benessere, affiancando ai codici di autorappresentazione del mercato (massimizzazione dell'utile o *welfare* materiale) e del sistema politico (risposta alle emergenze e ai bisogni insoliti dal mercato) quello della società civile (qualificare la propria esistenza investendo nelle capacità personali e valorizzando le proprie relazioni significative).

Se il *voucher* non è lo strumento adeguato lo si può potenziare, o correggerne il funzionamento, o sostituirlo con altre forme di accesso a servizi.

Se invece l'esigenza fondamentale del welfare riflette la lettura autoreferenziale dell'attore sociale così come viene espressa dal solo codice di auto-rappresentazione dello Stato assistenziale, allora il dibattito può solo riprodurre sé stesso. In altre parole, il *voucher* viene proiettato nell'agenda delle politiche sociali, ma il suo effettivo funzionamento non dipende dalla reale capacitazione dei soggetti ma da forme di riflessione elaborate in sede politica, che possono scegliere se rinnovarlo nel prossimo programma di attuazione (o piano di zona) oppure no. Inoltre occorre tenere in considerazione un aspetto finora citato soltanto in modo marginale. Non tutti i *voucher* sono pubblici.

Occorre anche ragionare sulla cultura della responsabilità sociale introdotta dalle sfere di società civile che non appartengono al mercato, ma nemmeno allo Stato. Se la rotta europea della *terza via* sposa la logica dell'esternalizzazione dei costi e i *voucher* si rivelano meri dispositivi utilizzati per ridurre le spese di gestione per i servizi (come vuole la logica del *welfare mix*), la sociologia relazionale può contribuire (1) a illuminare il nesso esistente tra libertà e responsabilità che riguarda i componenti della società civile e (2) a inaugurare scenari innovativi che si avvalgono del *voucher* come strumento di valorizzazione della soggettività familiare.

In questo quadro, assumono importanza le differenti configurazioni assunte dai *voucher* di cura<sup>47</sup>.

In termini sociologici generali, il *voucher* viene inizialmente progettato come strumento per l'affermazione di una cittadinanza attiva della persona e utilizzato per arginare i comportamenti opportunistici degli attori individuali. Si configura quindi come (A) strumento o titolo di accesso a prestazioni vincolate e (G) sfida agli effetti perversi derivanti da comportamenti opportunistici. Ha quindi in sé elementi di libertà e di controllo, connaturati alle caratteristiche intrinseche allo strumento stesso.

Per dirla con Luhmann, l'introduzione del *voucher* è un'operazione che il sistema di welfare applica ricorsivamente al proprio interno riducendo la complessità proveniente dall'ambiente sociale costituito dalle preferenze individuali e dagli orientamenti personalistici e introducendo nuova complessità nel momento in cui problematizza l'identità fra denaro e valuta. «Tanto la verità, quanto il denaro neutralizzano la comunicazione del potere, [...] E infatti, né la verità né il denaro possono stabilire che cosa il destinatario farà di ciò che ha ricevuto, mentre invece la funzione del potere è proprio questa». (Luhmann; De Giorgi 2003, 136).

Traducendo i mandati funzionali in mezzi simbolici, il *voucher* rappresenta quindi una forma di *ibridazione* del denaro (A) con il potere (G) ottenuta attraverso l'operazione di riduzione dell'infinita contingenza che caratterizza il denaro come mezzo simbolico generalizzato di interscambio. Tuttavia, nella

---

<sup>47</sup> Sarà utile, a questo proposito, un confronto fra la configurazione assunta dal modello lombardo del *voucher socio-sanitario* e quello del *Progetto Anziani* attualmente implementato dalla Cassa di Risparmio di Rimini.

dimensione empirica che ne suggerisce la diffusione, il *voucher* va considerato in maniera differente, non solo rispetto al contesto di welfare in cui si sviluppa, ma anche alle emergenze sociali a cui intende rispondere, e ai campi di applicazione che celano bisogni diversi. È su queste variabili che occorre portare l'attenzione.



## CAPITOLO IV

### STUDI DI CASO: MATRICI ANALITICHE, CONFIGURAZIONI E SPIEGAZIONE DI MODELLI EMPIRICI

#### 4.1. Matrici analitiche dell'agency nelle politiche sociali

Con riferimento allo studio sulla giustificazione dell'agency economica pubblicato da Luc Boltanski e Laurent Thévenot (1991), Tommaso Vitale (2005) ha recentemente prodotto una lucida analisi sulle matrici analitiche che orientano l'azione di alcuni dispositivi adottati nelle politiche pubbliche.

<b>Matrici</b>	<b>Mercantile</b>	<b>Domestica (familiare)</b>	<b>Civica</b>	<b>Industriale (Per progetti?)</b>
<b>Giustificazione (grandeur)</b>	Efficienza produttiva (raggiungere lo scopo col min. costo)	Stima reputazione	Interesse collettivo	Efficacia produttiva (raggiungere lo scopo del progetto)
<b>Statuto dell'informazione</b>	Monetario	Informale	Formale	Misurabile
<b>Relazione di base</b>	Scambio (di equivalenti) ( <i>échange</i> )	Fiducia	Solidarietà	Mandato (o destinazione) funzionale
<b>Connotato umanistico</b>	Ambizione denaro potere	Autorità	Equità	Competenza professionale ( <i>Expertise</i> )

Tab. 4.1. Principi di giustificazione nei modelli di sviluppo. *Orders of worth (grandeur)*.

Fonte: Boltanski e Thévenot 1991; 1999, 368. Rielaborazione di Martignani. (Trad. Nostra).

In particolare, lo studio di Vitale si rivolge al confronto fra il modello *voucher* per l'assistenza domiciliare integrata (ADI) predisposto in Lombardia e quello dei *budget* di cura attivati dalla Regione Campania. Nell'impostazione dell'autore la contrattualizzazione delle politiche sociali modifica la posizione dei destinatari. Il modo in cui questa posizione viene modificata dipende dallo statuto assegnato agli attori e all'azione, che Vitale fa confluire nel concetto di *agency*. Il carattere convenzionale di questo concetto (Borghi 2005; Vitale 2005) può essere interpretato come punto di incontro fra differenti matrici. (Si veda la tab. 4.2).

<b>Matrice prevalente</b>	<b>Matrice Mercantile</b>	<b>Matrice Domestica</b>	<b>Matrice Civica</b>	<b>Matrice Per Progetti</b>
<b>Criterio di giustificazione</b>	Libertà di scelta	Responsabilità morale familiare	Partecipazione alla cosa pubblica	Capacitazione dei soggetti
<b>Immagine del destinatario</b>	Consumatore	Familiare	Cittadino	Soggetto <i>da completare</i>

Tab. 4.2. Matrici dell'agire e criteri di giustificazione.

Fonte: Vitale 2005. Rielaborazione di Martignani.

(I) *La matrice mercantile*. Il principio di giustificazione di questo stile di azione è la libertà di scelta per i gli utenti, rappresentati come consumatori, che perseguono i propri interessi individuali in un sistema sociale concepito come arena di mercato. In questa logica, i soggetti destinati a erogare i servizi competono per attrarre quote di domanda crescenti. Se parliamo di *voucher* per le politiche sociali, ci troviamo dunque nel contesto dei *quasi/mercati*, che già più volte abbiamo menzionato. Come scrive Vitale, «sulla spinta di questa matrice, nelle politiche sociali, l'*agency* è definita essenzialmente come libertà di scelta, e l'attivazione sia come liberazione dell'individuo dai vincoli e dalle costrizioni burocratiche, che come riconoscimento dell'autonomia e della libertà di scelta del cittadino». (Vitale 2005). Tuttavia, l'idea del consumatore perfettamente consapevole, razionale, informato sulle alternative disponibili costituisce un errore razionalistico (Duncan 2004; Duncan e Strell 2005), che ignora la dimensione associativa del consumatore, e non tiene in considerazione le scelte di valore, il

contesto di vita e i principi alternativi all'utilità individuale immediata che orientano l'azione. Limitare l'introduzione del *voucher* esclusivamente a questo scenario non è dunque possibile, soprattutto se si intende procedere a un'indagine sociologica che non motivi la restrizione del perimetro della libertà individuali con la sola spiegazione paternalistica.

(II) *La matrice domestica*. Il principio di giustificazione di questa matrice sta nella responsabilizzazione dei familiari del beneficiario dei servizi che vengono coinvolti nell'attività di cura e nell'organizzazione dell'attività di cura. Questa matrice è dunque sostenuta da caratteri di reciprocità, solidarietà familiare e mutualismo comunitario. Rispetto all'introduzione dei *voucher*, i dispositivi che affermano la cittadinanza familiare attraverso il rafforzamento del nesso libertà-responsabilità familiare non sono molti, ma vi sono casi ispirati a modelli attuativi di privato sociale, come il *Progetto Anziani*, che meritano di essere analizzati. In particolare, l'importanza di questo progetto ruota attorno al ruolo di *prosumer* che la famiglia del beneficiario ricopre, ai requisiti del patto fra gli attori e alla cultura della domiciliarità che viene promossa e incoraggiata.

(III) *La matrice civica*. Gli imperativi in questo caso sono la solidarietà fra i membri di una comunità di associati e la partecipazione alla costruzione del bene pubblico. Vitale sottolinea come questa matrice giustifichi principi di azione orientati in prospettiva neo-comunitaria oppure volti alla rivendicazione di diritti politici. Sembra dunque plausibile collocare questa matrice nell'ambito della costruzione della *civiness* intesa come del legame comunitario fra gli appartenenti a una Nazione. I toni di questa logica di *agency* echeggiano a metà fra la dimensione associativa (spesso definita dal basso) e la rivendicazione di diritti civili e politici espressa attraverso il tentativo di fuoriuscita dall'immeritevole condizione di povertà sostenuta dal *workfare*. Anche in questo caso, l'inversione di rotta della cittadinanza, da status a contratto, ritorna in maniera evidente. «Rinunciare per sei mesi all'uso di una camera per gli ospiti potrebbe letteralmente salvare una vita, perché, con una casa, un indirizzo fisso, un posto dove farsi la barba e la doccia, questi ragazzi potrebbero cercarsi un lavoro, e potrebbero guadagnare, e con lo stipendio arriverebbero il rispetto di sé e la capacità di costruirsi una vita senza bisogno di interventi come questo [...] Noi non possiamo cambiare il mondo, ma possiamo cambiare la nostra via, allora altre

persone sentiranno il desiderio di cambiare la loro. Abbiamo scelto dieci ragazzi che stanno vivendo in condizioni dure. Sono bravi ragazzi. Non sono alcolizzati o drogati o ladri o pazzi; sono persone alle quali la vita è andata male, ma non per colpa loro. Magari sono stati cacciati di casa dal patrigno, magari hanno perso qualcuno che gli era caro e non hanno retto... Ma noi possiamo dargli il nostro sostegno. Se riuscissi a trovare dieci camere da letto libere per questi ragazzi, sentirei di aver fatto la cosa più importante della mia vita»<sup>48</sup>.

(IV) *La matrice per progetti*. Il principio di giustificazione di questa matrice è la *capacitazione* dell'individuo., nel senso espresso da Amartya Sen e Martha Nussbaum. Corollario del concetto di capacitazione è lo stato di necessità che costituisce la distanza che separa la persona attiva in quanto autosufficiente (soggetto completo) dal soggetto da attivare. Anche in questo contesto l'obiettivo è la fuoriuscita dalla stato di indigenza o di deprivazione del soggetto mediante l'attivazione delle capacità e la stimolazione della volontà del destinatario di rafforzare (in una prospettiva di *empowerment*) i propri legami con l'ambiente sociale esterno (per esempio con il lavoro). In questa tipologia rientra parte della disciplina dei *voucher* stanziati con i fondi strutturali della programmazione FSE 2000/2006 che in questa sede costituiscono un oggetto di indagine sociologica e che non necessariamente danno vita a un *quasi/mercato* come vorrebbe la matrice mercantile delineata da Boltanski e Thévenot.

*Inoltre è importante sottolineare un ulteriore aspetto. Se si adotta il principio di attivazione le figure del beneficiario del servizio e del destinatario del dispositivo cessano di coincidere, almeno pienamente.*

Si pensi al *voucher* di cura per l'anziano. In questo sistema questi è il beneficiario del servizio, mentre il familiare che predispose il pacchetto di intervento con la Pubblica Amministrazione (PA, come nel caso del *voucher* socio-sanitario in Lombardia) o il soggetto di privato sociale che gestisce il provvedimento (come nel caso del *Progetto Anziani*) diventa il soggetto attivato sulla base del principio di agency che deriva dalla combinazione fra la matrice per progetti e quella domestica, ispirata dalla solidarietà familiare e dalla responsabilizzazione degli individui affettivamente prossimi al malato da curare. Una simile riflessione è anche utile per comprendere il carattere di astrazione

---

<sup>48</sup> Nick Hornby, *Come diventare buoni* 2001, trad. it. TEA DUE, Milano, 2005, pagg. 178-179.

analitica che presentano le matrici elaborate da Boltanski e Thévenot, e in seguito riprese con grande versatilità da Vitale.

I dispositivi di accesso ai servizi si ispirano spesso a una *configurazione mista* fra i principi di giustificazione. Classificare i modelli attuativi locali sulla base di questi orientamenti strutturali e valoriali rappresenta quindi un'utile operazione di riconoscimento delle motivazioni prevalenti che li costituiscono. Tuttavia, come ogni operazione di astrazione analitica, presenta caratteri di riduzione di complessità che non sempre consentono di cogliere le reali dimensioni associative dei dispositivi di servizio.

<p><b>L Matrice Domestica</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella <i>responsabilizzazione</i> dell'ambiente familiare del destinatario del progetto e nel coinvolgimento della sfera affettiva nei compiti di cura. La matrice domestica riconsegna alla famiglia funzioni di pubblica utilità.</p>	<p><b>I Matrice Per Progetti (Attivazione)</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella <i>capacitazione</i> dell'individuo. (Nel senso inteso da Sen e Nussbaum). In questo frangente avviene il passaggio da individuo (inteso come mero recettore biologico) a persona (intesa come individuo-in-relazione).</p>
<p><b>A Matrice Mercantile</b></p> <p>Il principio di giustificazione risiede nella sollecitazione della libertà di scelta di chi fruisce di un servizio e nell'incoraggiamento della concorrenza tra i soggetti che compongono l'offerta e che competono per attrarre la domanda.</p>	<p><b>G Matrice Civica</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella costruzione del <i>bene pubblico</i>, inteso come risposta ai bisogni sociali emergenti, alla lotta all'esclusione e al controllo politico delle aspettative crescenti (Colozzi 2006).</p>

Fig. 4.1. Matrici dell'agire e criteri di giustificazione. Una ri-collocazione sullo schema AGIL.

Procedendo nell'analisi sarà utile trasferire le matrici che orientano *l'agency* nella contrattualizzazione delle politiche sociali pubbliche, su uno schema AGIL (fig. 4.1), capace di sottolineare i connotati prevalenti dei concetti e le loro relazioni con il profilo dei destinatari dei provvedimenti. Da uno studio approfondito su alcuni modelli attuativi locali è giusto anticipare che l'appello alla libertà di scelta (che peraltro abbiamo visto essere una scelta limitata a un circuito, o per meglio dire, *radicata nella costruzione sociale di un circuito di erogatori*,

quindi una libertà *embedded*) non è di per sé sufficiente a isolare il *voucher* nella sola matrice mercantile. Può avere senso se il contesto di analisi riguarda un welfare istituzionale che progressivamente delega all'esterno (soprattutto al privato sociale) parte delle proprie competenze per sopperire a parte dei propri costi di gestione. In questo caso, infatti il *voucher* rappresenterebbe una deriva neo-liberista assunta dal welfare istituzionale e la contrattualizzazione si sovrapporrebbe giocoforza con il concetto di privatizzazione dei servizi sociali. Infatti, l'analisi comparativa fra *voucher* socio-sanitario e *budget* di cura condotta da Vitale, giunge a propendere per il secondo perché permette ai destinatari di articolare un piano di cura personalizzato e connesso all'idea di libertà positiva (*libertà per*) e dunque più prossimo alla matrice innovativa per progetti. In questo caso, si tratta ovviamente di un progetto di cura per l'anziano cui si accompagna un progetto di ri-attivazione delle competenze familiari per il sostegno del membro debole. In pieno accordo con Raffaele Monteleone, che recentemente ha condotto un'indagine orientata al confronto fra trasferimenti monetari finalizzati alla cura e *voucher* per l'accesso a servizi socio-sanitari in Lombardia, Tommaso Vitale associa a quest'ultimo strumento la propensione a promuovere la sola libertà negativa (*libertà da*), tipica della matrice mercantile precedentemente individuata. «Nel caso dei *voucher* il cittadino è considerato alla stregua di un consumatore, formalmente è libero di scegliere in accordo con la matrice mercantile [...]; la sua libertà di scelta, tuttavia, è una libertà negativa [...]. Nei termini di Hirschman (1982), il cittadino-consumatore ha la libertà di defezionare (*exit*) ma non quella di protestare (*voice*): può cambiare *provider* ma non può contribuire personalmente a co-definire i servizi che riceve (Bifulco, De Leonardis 2005)». (Vitale 2005).

La tesi è discutibile, perché non sembra tenere in considerazione le differenti configurazioni di *voucher*, i contesti di analisi, i settori della politica sociale in cui i dispositivi si realizzano, la cultura organizzativa che li orienta e il potenziale generativo che – anche nello spettro delle politiche pubbliche – le OPS dimostrano di avere nel partecipare alla definizione degli interventi. In altre parole è limitativo e fuorviante associare il *voucher* alla prevalenza di una matrice mercantile basandosi soltanto su un generico richiamo alla libertà di scelta incorporata (*embedded*) rispetto al circuito di erogatori coinvolti. In primo luogo è

limitativo poiché si produce una tesi generale sul *voucher* muovendo da un'ottica parziale, che è quella del campo di applicazione socio-sanitario. Inoltre è fuorviante perché non tiene in considerazione l'ottica originaria che ha orientato la nascita del *voucher* come titolo di accesso a servizi. Tale filosofia, sviscerata nel corso della presente trattazione (in particolare nel secondo e nel terzo capitolo) è orientata in origine ad ampliare la libertà di scelta (scolastica) non a limitarla, poiché ha in mente un *target* di utenza preciso (studenti meritevoli poveri), si sviluppa in un contesto culturale determinato (la promozione della qualità dell'istruzione e l'investimento in un progetto di vita che valorizzi le eccellenze) e ha come referente implicito una tipologia specifica di fornitura di *provisions* (i trasferimenti *in kind*, non *in cash*).

Ritengo insomma che sia piuttosto problematico generalizzare una tesi teorica sulle matrici organizzative di uno strumento di contrattualizzazione delle politiche sociali da un lato basandosi sulle risultanze empiriche di uno studio di caso, e dall'altro ridimensionando la portata del contesto culturale di riferimento, ignorandone le proprietà causali sull'*agency* delle politiche di welfare.

<b>L</b> <b>Intento promozionale del progetto</b>	<b>I</b> <b>Requisiti del contratto</b>
<b>A</b> <b>Requisiti della domanda e dell'offerta</b>	<b>G</b> <b>Requisiti dell'oggetto acquistato</b>

Fig. 4.2. I requisiti dei sistemi oggetto di indagine.

Una posizione di questo tipo – fondata sull'analisi del solo contesto di welfare locale italiano e basata su una logica marcatamente olista – non può che interpretare con le categorie della privatizzazione qualunque forma di delega applicata dal sistema politico alla revisione del welfare, e invocare un maggiore controllo sulle configurazioni di intervento emergenti dal Terzo Settore. Rispetto agli studi presentati in questa sede è possibile anticipare che i *voucher* di conciliazione promossi dal FSE sorgono dalla combinazione di una matrice di mercato (la promozione della libertà degli individui da vincoli familiari, libertà negativa) e da una matrice olista per progetti, finalizzata all'inclusione delle

donne nel mondo del lavoro e alla loro capacitazione come soggetti professionalizzati.

In ogni modo, come risulterà chiaro in seguito all'analisi delle configurazioni assunte, i modelli attuativi locali esprimono la prevalenza costante di una *combinazione* di matrici analitiche a seconda della dimensione interna al dispositivo stesso studiata come un sistema di relazioni.

Per procedere all'analisi delle configurazioni adottate dai casi studiati, sarà quindi opportuno riprendere lo schema AGIL richiamato nel secondo capitolo. (Si veda la fig. 2.11).

(A) *Requisiti della domanda e dell'offerta.* Il *voucher* è lo strumento principale che costituisce il titolo di accesso ai servizi fruiti. Questo vale per ogni studio di caso. Certo, c'è *voucher* e *voucher*. Il potenziale espresso dallo strumento dipende anche dalle altre dimensioni comprese nello schema, in particolare dallo statuto assegnato agli attori.

(G) *Requisiti dell'oggetto acquistato.* In questo contesto viene definito il tipo di servizio cui il titolo dà accesso, la sua mission specifica (o scopo situato) e le sue caratteristiche costitutive intrinseche. Altrettanta importanza è rivestita dai connotati del servizio rispetto alla cultura della capacitazione; per esempio la flessibilità negli orari, la distribuzione sul territorio, la qualità percepita dagli utenti che ottengono i servizi tramite il titolo di accesso (*voucher*).

(I) *Requisiti del contratto.* Questo ambito di analisi approfondisce le norme che regolano il progetto, sia in termini prescrittivi, ovvero stabiliti dal contratto ufficialmente stipulato fra le parti, sia in termini operativi e propriamente sociologici, cioè le aspettative di comportamento che coinvolgono gli attori e le loro possibilità di *agency*.

(L) *Intento promozionale del progetto.* In questa sede è essenziale la cultura che orienta i provvedimenti. Si tratta di sottolineare in che dimensione viene incoraggiata la libertà di scelta per i destinatari, come agisce il controllo politico dei bisogni individuali, che ruolo assume il concetto di capacitazione individuale, come il progetto intende connettere le responsabilità istituzionali (l'ente pubblico e/o gestore del dispositivo) e mercantili (il circuito più o meno complesso degli erogatori coinvolti) con quelle del destinatario e del proprio contesto relazionale di appartenenza, soprattutto quello familiare.

## **4.2. Configurazioni empiriche, studi di caso e presupposti euristici**

In questa sezione procedo a descrivere i dispositivi di *voucher* che ho studiato nel corso della realizzazione di questo studio. Gli esempi riportati sono relativi a due tipologie principali di intervento. La prima riguarda l'assistenza domiciliare agli anziani. A questo proposito vengono confrontati il modello del *voucher* socio-sanitario introdotto in Lombardia e confrontato con un progetto diverso, di società civile, che ho studiato in quanto configurazione ispirata a criteri societari e non puramente assistenziali. La seconda tipologia di intervento riguarda l'attivazione professionale femminile e la conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare. Come ricordo anche nell'introduzione, gli studi di caso da me realizzati sono prevalentemente rivolti a questa seconda tipologia.

### *4.2.1. Voucher socio-sanitari a confronto*

In questa sezione vengono approfonditi due modelli di *voucher* per l'assistenza socio-sanitaria (prioritariamente rivolta agli anziani non autosufficienti). Il primo riguarda il modello lombardo di assistenza domiciliare integrata (ADI) e che si avvale, tra i propri strumenti e logiche di azione, del *voucher* socio-sanitario. Si tratta dunque di un dispositivo di politica istituzionale implementato per intervenire su bisogni sociali che richiamano un'importanza e un'emergenza assoluta per il welfare locale. Il secondo caso è quello del Progetto Anziani, inaugurato nel 2000 dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna e in seguito diffuso nel territorio del Comune di Rimini grazie al patrocinio e alla gestione della Fondazione Cassa di Risparmio in collaborazione con l'ASL. Siamo in presenza, in questo caso, di un modello fortemente innovativo – benché circoscritto rispetto alle capacità di impatto del modello lombardo – che proviene dalla società civile e che rappresenta un esempio interessante delle capacità organizzative dei soggetti di privato sociale nell'incontrare i bisogni degli anziani e delle loro famiglie. Vediamoli distintamente.

#### 4.2.1.1. Una presentazione del modello lombardo

Il *voucher* socio-sanitario è un titolo di acquisto a prestazioni socio-sanitarie erogate da *caregiver* professionali. Nel 2000 viene inizialmente predisposto dalla Provincia di Milano, mentre nel secondo semestre del 2002 lo strumento viene implementato, e le sue possibilità di utilizzo vengono estese per l'acquisto di prestazioni di assistenza socio-sanitaria erogate da *caregiver* professionali.

(A) *Lo strumento.*

Si definisce così una preliminare quanto significativa differenza (concettuale e operativa) fra *voucher* e buono sociale. Col DGR n. 12902 del 9 maggio 2003 vengono specificati gli obiettivi e la cultura di riferimento del progetto.

<b>Buono sociale</b>	Contributo comunale. Contributo in denaro.  Si tratta di una somma rivolta a compensare gli oneri assunti dai familiari di un soggetto fragile (normalmente un parente anziano) che accudiscono autonomamente in nome della prossimità affettiva che li lega al congiunto. I parenti che svolgono l'attività di cura sono <i>caregiver</i> non professionali.
<b>Voucher sociale</b>	Contributo comunale. Contributo <i>non</i> in denaro.  Si tratta di un titolo di acquisto di servizi e prestazione a carattere sanitario e assistenziale erogati da <i>caregiver professionali</i> .
<b>Voucher socio-sanitario</b>	Contributo <i>regionale</i> . Contributo <i>non</i> in denaro.  Si tratta di un titolo di acquisto di servizi e prestazione a carattere sanitario e assistenziale erogati da <i>caregiver professionali</i> .

Tab. 4.3. I contributi socio-sanitari e assistenziali per gli anziani nella Regione Lombardia.

Fonte: Regione Lombardia. Direzione generale Famiglia e Solidarietà Sociale.

Questo sistema promuove un'immagine della *domiciliarità* intesa come *alternativa individualizzata* alla cura ospedaliera o in altre strutture sanitarie. Dallo stesso anno, inoltre, il provvedimento non è più riservato alla sola popolazione anziana, ma si rivolge a tutti i soggetti in condizioni di *fragilità*, cioè

di disabilità permanente o temporanea. Questa (così come descritto nella tab. 4.3) è l'attuale situazione dei contributi socio-sanitari e assistenziali predisposti per gli anziani nella Regione Lombardia.

(1) *I requisiti del patto fra i contraenti e la dimensione organizzativa.*

Per quanto riguarda il *voucher*, l'unico requisito per l'accesso al *voucher* è la condizione di *fragilità* di una persona che richiede di essere assistita *a casa propria*. Non esistono quindi né limiti di età, né di reddito. L'importo del *voucher* è variabile e dipende dalla natura del bisogno cui la prestazione si rivolge e alla complessità dell'intervento programmato. Sulla base di tali indicatori sono stati fissati 3 livelli di intensità: (1) Profilo di base (€ 362); (2) Profilo pazienti complessi (€ 464); (3) Profilo pazienti terminali (€ 619).

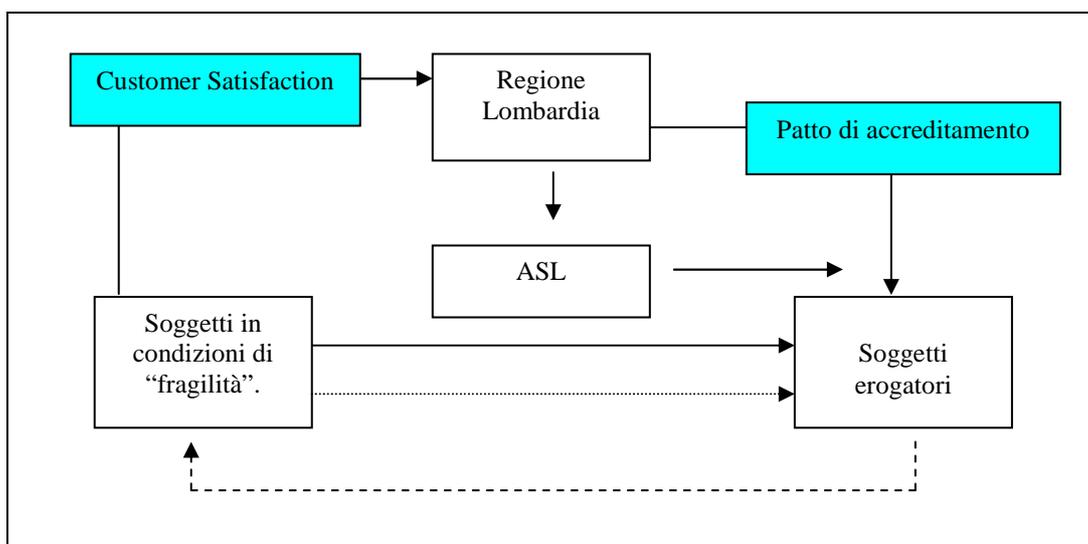


Fig. 4.3. Il *voucher* socio-sanitario. Lo schema del progetto.

La Regione eroga un titolo che i soggetti definiti "fragili" possono scegliere un erogatore fra quelli accreditati (freccia continua) spendere il titolo ricevuto per ottenere la prestazione (come indica la freccia a puntini) mentre l'erogatore provvede a prestare il servizio richiesto (freccia tratteggiata)<sup>49</sup>. Per realizzare le prestazioni di servizio le ASL sottoscrivono un *patto di accreditamento* con i soggetti erogatori. Questi ultimi devono presentare alcuni requisiti necessari per stipulare l'accordo, stabiliti dal DGR n. 12902 del 9 maggio 2003: (1) Il rappresentante legale non deve avere processi penali in corso né avere subito

<sup>49</sup> Il funzionamento descritto è conforme con lo schema riportato nel secondo capitolo.

condanne penali e godere della pienezza dei diritti civili; (2) La *mission* aziendale deve essere in linea con le specificità del settore; (3) L'operatività del soggetto nel settore di intervento deve essere dimostrata da almeno due anni; (4) Le prestazioni di servizio socio-sanitarie devono essere svolte da personale qualificato. In seguito all'adesione al programma, i soggetti erogatori prestano *pacchetti di servizi* alla cui progettazione e realizzazione i destinatari non sono chiamati a concorrere. I destinatari sono dunque semplici acquirenti di servizi, il cui impatto sull'utenza è monitorato da un questionario *customer satisfaction*. La recente analisi di Raffaele Monteleone (2005, 101-115) sulla contrattualizzazione delle politiche socio-sanitarie propone un confronto fra due modelli distinti: il *voucher*<sup>50</sup> e il *budget* di cura. Da tale analisi emergono con grande chiarezza anche i connotati simbolico-valoriali del progetto lombardo. Come già ricordato, il *voucher socio-sanitario* consiste nell'erogazione di un titolo di accesso per l'acquisto di servizi di cura che gli utenti possono spendere presso i soggetti erogatori convenzionati con le ASL. Introdotto per la prima volta tra aprile e luglio del 2001 nell'ambito di un progetto di sperimentazione rivolto a riorganizzare i servizi di assistenza domiciliare per gli anziani nelle Province di Milano e di Lecco, il *voucher* socio-sanitario è attualmente erogato lungo l'intero territorio della Regione Lombardia.

(G) *Gli scopi situati e la mission degli interventi.*

Il *voucher* socio-sanitario viene elaborato con lo scopo di migliorare la qualità dell'assistenza agli anziani, sulla scorta dei risultati ottenuti dalla sperimentazione del buono socio-sanitario, avviata nel 2000 e conclusasi il 30 giugno dell'anno successivo. La sperimentazione consisteva nell'erogazione di un contributo economico mensile di € 413 alle famiglie che ne facevano richiesta per pagare servizi domiciliari rivolti agli anziani in difficoltà. Si tratta di un titolo valido per l'acquisto di prestazioni di assistenza domiciliare socio-sanitaria che intende favorire l'assistenza di soggetti *fragili* (generalmente anziani ultrasessantacinquenni) attraverso la cura e l'aiuto a domicilio di *caregiver* professionali. Dunque è rivolto *prevalentemente* (ma *non* esclusivamente!) (1) ad anziani ultrasessantacinquenni (2) *non* autosufficienti e (3) assistiti in famiglia.

---

<sup>50</sup> L'autore fa particolarmente riferimento al *voucher* socio-sanitario della Regione Lombardia. Si tratta di un intervento rivolto a favorire l'assistenza di soggetti *fragili* (generalmente anziani ultrasessantacinquenni) attraverso la cura e l'aiuto a domicilio di *caregiver* professionali.

	ASL di Lecco (in €)	ASL di Milano 3 (in €)
<b>Quota di competenza</b>	619.059,24	1.229.982,70
<b>50% previsione posti ADI (bilancio 2002)</b>	1.420.256,00	2.572.213,50
<b>Totale delle risorse per ciascuna ASL</b>	2.039.315,24	3.802.196,20
<b>Totale generale delle risorse disponibili</b>	5.841.511,44	

Tab. 4.4. Attivazione del *voucher* socio-sanitario.

Fonte: Regione Lombardia. *Politiche Sociali News*. (2002).

Nel secondo semestre del 2002 lo stesso strumento viene attivato nelle ASL di Lecco e di Milano 3 (si veda la tab. 4.4) e le sue possibilità di utilizzo vengono estese per l'acquisto di prestazioni di assistenza socio-sanitaria erogate da *caregiver* professionali. Col DGR n. 12902 del 9 maggio 2003 vengono specificati gli obiettivi e la cultura di riferimento del progetto.

*(L) La cultura di riferimento del progetto.*

*(1) La domiciliarità come esternalizzazione dei costi per categorie fragili.* A un *target* più generalizzato corrisponde una motivazione generale esplicita, riportata nel testo del DGR n. 12902 del 9 maggio 2003: «Evitare o ritardare l'istituzionalizzazione dell'individuo non autosufficiente, consentendogli di ottenere un supporto alla fragilità nella sua casa e di scegliere liberamente le modalità di erogazione e di assistenza». In altre parole, il fatto di assicurare l'acquisto di prestazioni sociosanitarie a carattere domiciliare costituisce la *mission* specifica dell'intervento, cui corrisponde un orientamento culturale rivolto ad evitare l'istituzionalizzazione dell'individuo non autosufficiente. Questo sistema promuove un'immagine della *domiciliarità* intesa come *alternativa individualizzata* alla cura ospedaliera o in altre strutture sanitarie. Sembra dunque configurarsi la prevalenza di un orientamento *lib* della filosofia che ispira il modello di accreditamento dei servizi tramite il sistema dei *voucher*. Una simile impressione è rinforzata dagli sviluppi successivi della disciplina del provvedimento. Dal 1 luglio 2003 il *voucher* socio-sanitario è esteso in tutte le ASL della Provincia di Milano e non è più riservata alla sola popolazione anziana, ma si rivolge a tutti i soggetti in condizioni di *fragilità*, cioè di disabilità permanente o temporanea.

(2) *La relazione di cura come contratto di adesione.* Per Monteleone, gli svantaggi del sistema dei *voucher* per l'erogazione di prestazioni socio-sanitarie risiedono proprio nella privatizzazione dei servizi pubblici e nella conseguente relazione di *exit* indotta dal meccanismo di contrattualizzazione. Seguendo la definizione dell'autore (2005, 102) il *voucher* socio-sanitario configura per l'utente un *contratto di adesione* a servizi già esistenti, rigidamente standardizzati, e forniti non più direttamente dal sistema pubblico, ma da erogatori privati che non sono altro che l'oggetto della delega di un'amministrazione locale ormai alle corde perché incapace di fronteggiare i costi di gestione dei servizi alla terza età, lievitati in questi anni, complice il progressivo invecchiamento della popolazione. Per Monteleone, i *budget di cura* configurano invece un vero e proprio *contratto di restituzione*. Sperimentati fin dal 1998 in Veneto, Friuli Venezia Giulia e Campania, i *budget* di cura non sono titoli spendibili presso enti convenzionati (come i *voucher*), ma percorsi personalizzati di riabilitazione e recupero delle condizioni di salute dei destinatari interessati. La critica serrata intrapresa da Monteleone (il *voucher* come pura delega, privatizzazione e *exit*; il *budget* come quintessenza del progetto sussidiario di un welfare locale in evoluzione) non basta tuttavia a distogliere l'attenzione dai limiti che la sua definizione di benessere sociale riscontra e che sono prevalentemente riconducibili alla sola dimensione materiale di welfare, costituita peraltro su un piano strettamente individualizzato. L'impressione generale, è che il sistema dei *budget* di cura riconsegna all'ente pubblico e alle ASL gran parte del contenuto delle fasi di progettazione, realizzazione e gestione del programma, perfezionando i connotati di una dimensione sussidiaria verticale e difensiva. Inoltre, la personalizzazione degli interventi che viene segnalata, ha tutta l'aria di ignorare la differenza fra i concetti di individuo e persona, e ciò dipende, a mio avviso, dal fatto di considerare il destinatario come individuo isolato, cui deve essere restituito il pieno esercizio dei propri diritti individuali. La sua partecipazione nel definire l'intervento è dunque fondamentale, ma poi non si spiega come la persona, (cioè l'individuo considerato nel contesto concreto delle proprie relazioni personali, familiari e di cura) possa esercitare un controllo responsabile sulle misure che lo interessano. Inoltre, non è chiaro che cosa si intenda con l'idea di contratto di restituzione, dal momento che, per gran parte dei destinatari del progetto (soggetti certamente *fragili*, ma che

spesso altro non sono che anziani non autosufficienti e ultrasettantacinquenni!) il pieno esercizio dei propri diritti rimane ragionevolmente una lontana speranza. Non è comunque compito di questa tesi procedere al confronto far *voucher* e *budget* di cura in campo socio-sanitario.

(3) *La libertà di scelta connessa con l'assenza di un sistema di valutazione user friendly.* Si tratta di un ventaglio di opzioni limitato a categorie di servizio che, qualora dovessero essere ritenute insoddisfacenti, difficilmente potrebbero essere oggetto di un piano organico di revisione. Se insoddisfatti di un servizio fruito o dell'attività di un ente erogatore ritenuto inadempiente, i destinatari potranno semplicemente rifiutare di usufruire di quel servizio in futuro, potranno scegliere di tentare con un altro ente convenzionato, oppure decidere di abbandonare il programma di assistenza. La mancanza di coinvolgimento dell'utenza nella concreta definizione dei servizi garantisce quindi una libertà di scelta che altro non è che una relazione di *exit* a carattere progressivo e variabile, simile a quella che uno spettatore annoiato intraprende nel lamentarsi (I livello) nel cambiare canale (II livello) o nello spegnere il televisore (III livello, *exit* completa).

(4) *La sussidiarietà come delega funzionale dal pubblico al privato e la trappola dell'individualismo istituzionalizzato.* Nel tentativo di incoraggiare il meccanismo tripartito di (1) esternalizzazione dei costi; (2) delega di competenze gestionali e (3) promozione della libertà di scelta, il sistema di contrattualizzazione delle politiche che si avvale del *voucher* non fa che perfezionare la trappola dell'*individualismo istituzionalizzato*, semplificando il profilo della libertà personale e riducendo il diritto di cittadinanza a mero *contratto di adesione* a un pacchetto predeterminato di servizi standardizzati.

#### 4.2.1.2. *Il Progetto Anziani. Storia ed evoluzione di un progetto di società civile*

Il *Progetto Anziani* consiste in un programma di solidarietà sociale che consente alle famiglie in difficoltà con un anziano non autosufficiente a carico di ottenere un servizio di assistenza domiciliare e di partecipare alla definizione dell'intervento che verrà fruito. Infatti: «L'avvio dell'intervento richiede

necessariamente la partecipazione di qualcuno che si impegni ad assistere per una parte della giornata il proprio congiunto, ed a versare una quota delle spese per l'acquisto dei servizi socio-assistenziali necessari». (CARIM 2005, 2). Il progetto originario nasce da un'idea dell'economista Enrico Petazzoni e in seguito viene avviato dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna nel 2000. La sperimentazione ha avuto ufficialmente termine a Bologna dal 1 gennaio 2006, ma nel frattempo il progetto era già stato avviato a Rimini nel maggio del 2004 grazie al finanziamento della Fondazione Cassa di Risparmio, che oltre ad avere mutuato – sebbene in scala ridotta – il capostipite bolognese, ha anche provveduto a personalizzare l'intervento attraverso una logica a forte connotazione comunitaria. In pratica il progetto, come risulta più chiaro dalle figure che ne illustrano la *governance*, richiede gli sforzi e l'impegno coordinato di tre soggetti fondamentali: (1) la famiglia in qualità di soggetto attivo nella definizione e nel co-finanziamento del piano di servizi e nella relazione di cura; (2) la ASL in qualità di ente che fornisce prestazioni sanitarie; (3) la Fondazione che finanzia una quota del progetto e ne gestisce l'impianto complessivo, dall'esame delle domande alla liquidazione delle prestazioni.

**(A) Lo strumento.**

Lo strumento principale destinato alla contrattazione e all'acquisto dei servizi è il buono di servizio – che si può distinguere in principale e ordinario. Le risorse impiegate per l'acquisto delle prestazioni di servizio e convertite a questo fine in *voucher*, confluiscono in un conto corrente – o Conto di Solidarietà – che viene aperto dalla fondazione a nome dell'assistito, in seguito alla definizione di un piano personalizzato di servizi che la famiglia e la fondazione stipulano preventivamente. Dal conto si prelevano appunto i buoni (i *voucher*) con cui pagare i servizi. Al sistema dei buoni principali (o *voucher*) per l'accesso a servizi, il dispositivo che sostiene il provvedimento affianca anche il sistema dei *controbuoni*, cioè titoli che autorizzano l'impresa a prestare il servizio richiesto. «Il valore del controbuono è comunque inferiore alla somma che la famiglia ha a disposizione sul proprio Conto di Solidarietà: la differenza dà luogo a ulteriori buoni, cosiddetti ordinari, che possono essere utilizzati per comprare ore di servizio supplementari, per esempio nel fine settimana; a questo stesso scopo possono essere utilizzate le ore eventualmente non utilizzate sul buono mensile;

inoltre, se la famiglia non utilizza interamente la somma stanziata [...], può chiedere un rimborso della sua quota parte (la quota parte della Fondazione rientra naturalmente sul conto di quest'ultima)». (CER 2004, 32-33).

<b>Tipo di titolo</b>	<b>Funzione</b>
<b>Buono principale</b>	<b>Versante della domanda</b> Serve ai destinatari delle prestazioni per pagare i servizi richiesti.
<b>Buono ordinario</b>	<b>Versante della domanda</b> Serve per ottenere servizi supplementari nel caso che il buono principale non sia stato interamente speso.
<b>Controbuono</b>	<b>Versante dell'offerta</b> Serve per autorizzare l'impresa a fornire il servizio e a farsi rimborsare dalla fondazione.

Tab. 4.5. I titoli che definiscono la struttura e le funzioni del provvedimento.

Fonti: Fondazione del Monte (2004); CARIM (2006). Rielaborazione di Martignani.

Questa logica è stata mantenuta anche nel contesto del progetto trasferito a Rimini. L'utilizzo dei buoni ordinari è a discrezione dell'utente, che può scegliere di consegnarli all'impresa per usufruire di altri servizi, fino a coprire l'intero ammontare del buono. Se invece il destinatario opta per *non* utilizzare il buono ordinario, può farlo avere alla banca, che procede allo scorporo della quota spettante alla fondazione e a quella da restituire alla famiglia. Questa scelta operativa viene presa in coerenza con lo spirito del *voucher* per l'assistenza. La quota della fondazione confluita nel *buono ordinario* può infatti essere fruita dal destinatario soltanto sotto forma di titolo residuale<sup>51</sup> di accesso a servizi e – in ogni caso – *mai* tramutata in denaro. In altre parole, i buoni ordinari hanno la funzione di rafforzare l'utilizzo del provvedimento che ha come logica *mainstream* la spendibilità operativa dei buoni principali come sostegno della domanda. I controbuoni invece hanno la funzione di orientare l'offerta alla competizione concorrenziale, non sulla base del prezzo, ma sulla qualità della prestazione di servizio. Questo meccanismo *non* è stato adottato, per esempio, dai

<sup>51</sup> Si tratta di un titolo residuale, ovviamente, perché il buono ordinario viene emesso nel caso il buono principale non sia stato fruito per tutto il suo ammontare.

*voucher* di conciliazione promossi dal FSE. Alcuni dei destinatari intervistati, infatti, lamentano il fatto di aver dovuto rinunciare all'utilizzo di parte delle risorse vincolate nel titolo di accesso, pur avendone ottenuto l'intero ammontare per conformità con i requisiti di accesso. Riprenderò questo discorso in seguito.

*(I) I requisiti del patto fra i contraenti e la dimensione organizzativa.*

L'accesso al Progetto Anziani è condizionato dalla segnalazione dei medici, delle UVG e delle ASL convenzionate con la Fondazione. L'avvio del percorso di cura non può tuttavia fare a meno di una figura interna al nucleo familiare dell'assistito, che diviene il responsabile di parte della cura quotidiana dell'anziano. Fra la Fondazione e il familiare viene stipulato un contratto che definisce il pacchetto di servizio personalizzato rispetto alle esigenze concretamente avvertite dall'anziano, coperte da una rete di 10 cooperative sociali. Il contratto definisce le concrete responsabilità di ogni soggetto coinvolto nell'attività di cura e comprende: (1) la quota finanziata dalla fondazione; (2) la quota finanziata dalla famiglia; (3) il numero di ore a carico della famiglia e della fondazione per l'assistenza dell'anziano. La definizione dei percorsi di cura prevede la costituzione di 5 fasce di reddito familiare, stabilite dalla fondazione e connesse con un preciso profilo di compartecipazione fra la famiglia e la fondazione. Inoltre esiste anche una fascia ulteriore, quella rappresentata dalle famiglie interessate alla fruizione del progetto, ma che possiedono un reddito superiore al tetto stabilito per la quinta fascia. Questo è un punto fondamentale, se non dal punto di vista strutturale almeno da quello simbolico. Le famiglie più facoltose, infatti, non sono escluse dal provvedimento, come avverrebbe per una politica di lotta alla povertà. Possono invece aderire al progetto finanziando per intero le prestazioni. Le famiglie che rientrano in una delle fasce prestabilite hanno la possibilità di optare per un pacchetto meno costoso (perché minore è la quantità di servizi compresi nel pacchetto stesso) ma in questo caso saranno chiamate ad assicurare un numero maggiore di ore di assistenza personalmente impiegate per la cura dell'anziano a carico. Alla flessibilità organizzativa del dispositivo si associa quindi una tensione culturale alla responsabilizzazione familiare connessa con lo scopo del potenziamento qualitativo dell'intervento. Non vi sono casi, nell'esperienza riminese, di famiglie che hanno finanziato per intero il costo del progetto. Le dimensioni limitate del provvedimento hanno

interessato prevalentemente gli anziani inseriti in famiglie che si collocano nella prima e nella seconda fascia (le più bisognose): Significativa rimane, tuttavia, la propensione *family friendly* del progetto, che prevede un meccanismo aggiuntivo per i nuclei interessati ad aderire al progetto, benché non bisognosi dal punto di vista economico.

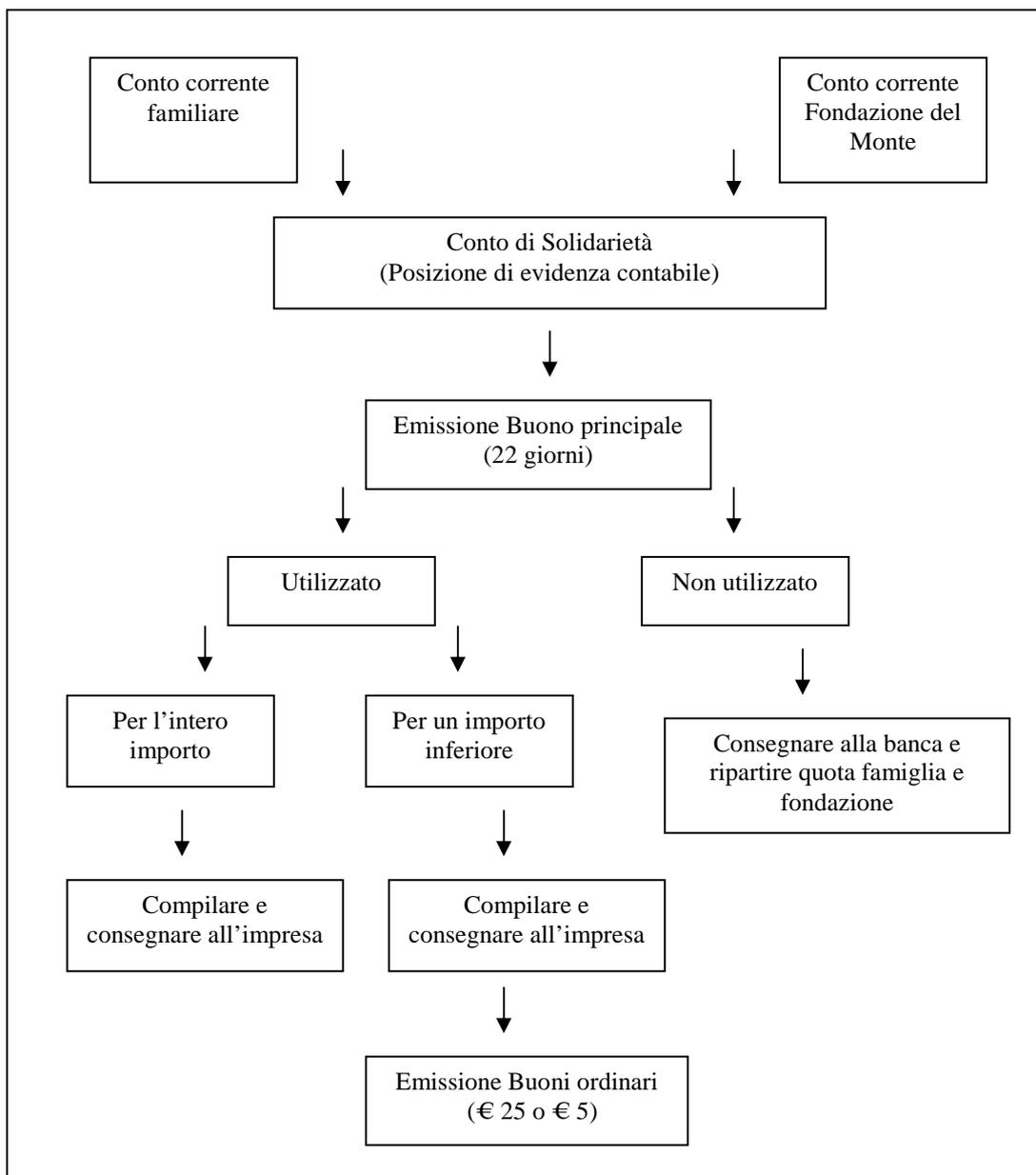


Fig. 4.4. Il percorso di formazione del voucher di cura del *Progetto Anziani* a Bologna e Ravenna.

Dopo la definizione del piano personalizzato, la famiglia acquista le prestazioni di servizio da soggetti coinvolti dalla fondazione, che nel frattempo ha provveduto

ad aprire un conto corrente speciale (il già citato *Conto di Solidarietà*) a nome del beneficiario delle prestazioni, cioè l'anziano. Le imprese coinvolte sono accreditate sulla base di una gara che consente ai vincitori di entrare in possesso di un numero prestabilito di controbuoni.

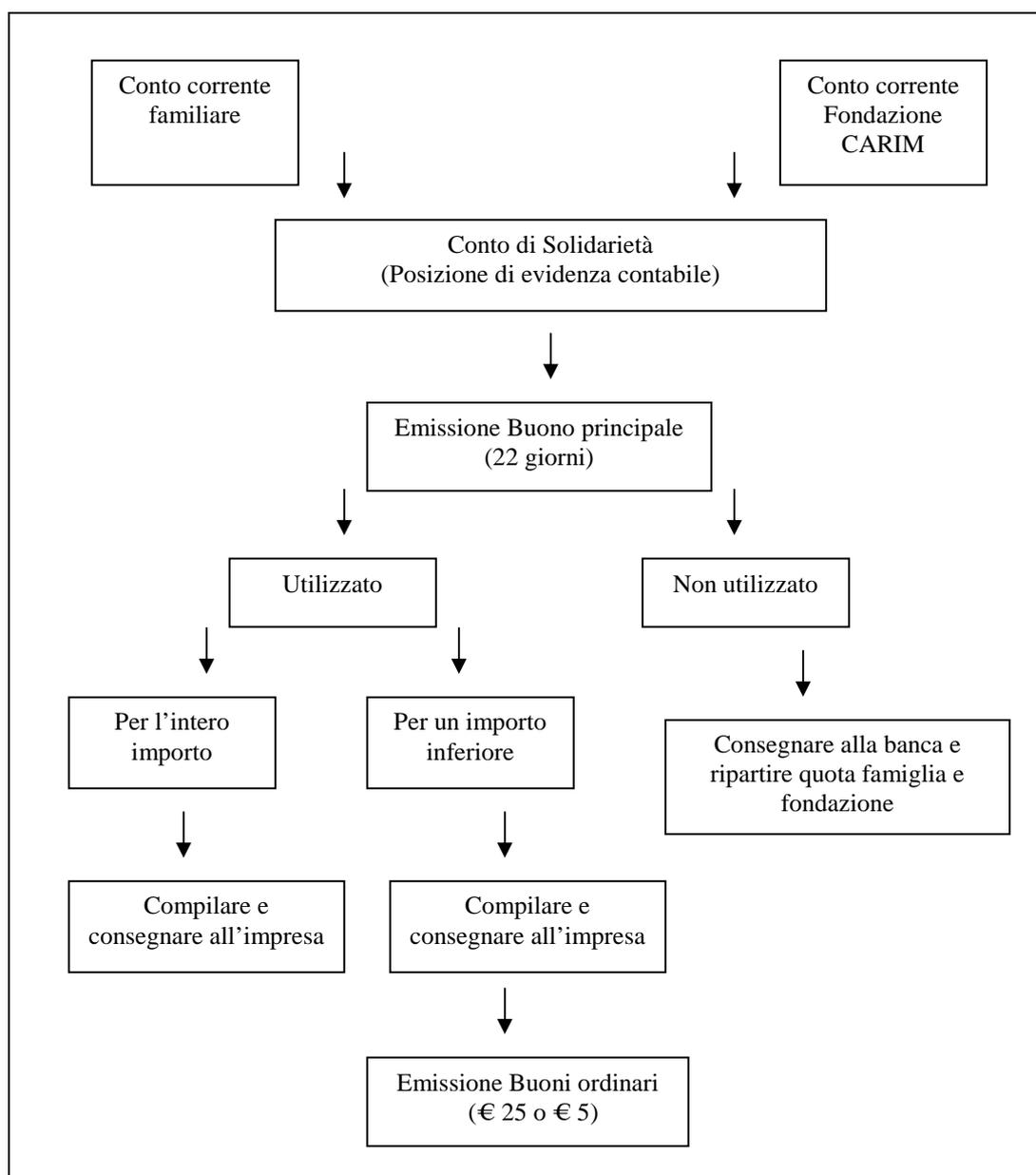


Fig. 4.5. Il percorso di formazione del voucher di cura del *Progetto Anziani* a Rimini.

Tuttavia, questo è solo il primo passaggio. In seguito all'ottenimento dei controbuoni, sta agli erogatori guadagnarsi il consenso dei beneficiari. «L'accreditamento non implica che l'impresa possa già presentarsi al

consumatore [...] il controbuono dà all'impresa il diritto a poter essere scelta dalle famiglie e a essere pagata per il servizio fornito; al tempo stesso il controbuono è per l'impresa un'obbligazione a fornire il servizio a richiesta della famiglia e al prezzo massimo scritto sul controbuono stesso; solo esibendo il controbuono insieme con il buono con cui la famiglia ha comprato il servizio [...] l'impresa ottiene il controvalore monetario della cifra scritta sul buono [...]». (CER 2004, 33). Il sistema dei controbuoni ha quindi la duplice funzione (1) di abilitare gli erogatori (concorrenza *nel* mercato) e (2) di sostenerne la concorrenza in seguito al loro ingresso nel circuito degli enti accreditati (concorrenza *per il* mercato) con lo scopo di incoraggiare la qualità complessiva delle prestazioni fornite nell'ambito del progetto.

*(G) Gli scopi situati e la mission degli interventi.*

Come è facilmente immaginabile, le esperienze di Bologna e di Rimini hanno dimensioni molto diverse. A Bologna, le dimensioni del progetto sono state notevoli, come ricorda il patron Enrico Petazzoni: «[...] Il budget annuale è sempre stato di 5 miliardi delle vecchie lire, oggi 2 milioni e 600 mila euro». (Petazzoni 2004, 72). Del resto, la sperimentazione del Progetto nel capoluogo emiliano è durata dal 2001 fino alla fine del 2005<sup>52</sup>, mentre a Rimini il dispositivo è stato realizzato solamente dal 2004. In ogni modo, dal 2001 al 2004<sup>53</sup> a Bologna sono stati seguiti circa 700 anziani, mentre fino a questo momento la sperimentazione avviata a Rimini riesce a trattare poco più di 70 casi (76). Le prestazioni fornite nell'ambito del provvedimento sono di tipo AD (assistenza domiciliare) che di tipo ADI (assistenza domiciliare intergrata, che comprende anche prestazioni infermieristiche e mediche). Si tratta di prestazioni di servizio articolate in ben 11 pacchetti personalizzati la cui configurazione dipende dalla collocazione del reddito familiare in una delle 5 fasce prestabilite, cui si associa la possibilità di assistere il proprio anziano fuori fascia, quindi corrispondendo il prezzo totale del pacchetto di assistenza. Sono quindi disponibili ben 66 soluzioni, ognuna rappresentata da un *voucher*. A fine 2004, i dati relativi all'esperienza

---

<sup>52</sup> A Bologna, il progetto non esiste più dal 1 gennaio 2006. Sono tuttavia state liquidate, oltre quella data, le situazioni relative alle domande già accolte e i piani personalizzati di servizio in fase di realizzazione.

<sup>53</sup> In effetti, mancano i dati riferiti al 2005, difficilmente reperibili presso la Fondazione e non pubblicati nel report di valutazione, che risale appunto al 2004. Ritengo tuttavia, che per illustrare le proporzioni generali dell'intervento ci siano già elementi non ottimali, ma sufficienti.

della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna riguardavano l'assistenza di più di 700 (720) anziani, con un'età media di circa 81 anni. In particolare, 285 erano uomini e 435 le donne assistite. Per oltre la metà dei destinatari i *care giver* familiari coinvolti erano i coniugi, seguiti dai figli (206 casi). Come osserva il fondatore del progetto «le famiglie scelgono mediamente 6 ore e 45 minuti di assistenza al giorno, quindi 8 volte il numero di minuti medio che viene fornito da un qualunque programma di assistenza domiciliare organizzato da soggetti pubblici. A questo si aggiunge nel 36% dei casi il servizio 24 ore al giorno. [...] Questi numeri valgono per il progetto che ormai conosciamo meglio, quello realizzato a Bologna e Ravenna; i dati che riguardano Rimini, che sono solo di quest'anno, sono più o meno identici, nel 30% dei casi viene scelto il servizio 24 ore al giorno, nel 30% dalle 8 alle 10 ore, nel 40% dalle 4 alle 5 ore [...]». (Petazzoni 2004, 73). A carico della CARIM di Rimini risultano circa € 35.000 impiegati mensilmente per finanziare il progetto. Per ricapitolare, in estrema sintesi, l'obiettivo principale del *Progetto Anziani* sta nel permettere all'anziano non autosufficiente di ottenere un'assistenza domiciliare completa e corredata dalla permanenza all'interno della propria famiglia, evitando così l'istituzionalizzazione presso strutture sanitarie. Il movente strumentale e culturale che accomuna il *Progetto Anziani* al modello lombardo del *voucher* socio-sanitario sta nell'evitare la soluzione del ricovero permanente dell'anziano in struttura. Tuttavia, la cultura della domiciliarità che accomuna formalmente i progetti, si basa su motivazioni profonde sostanzialmente diverse. (Come sarà chiaro tra poco).

*(L) L'orientamento valoriale del provvedimento.*

I connotati culturali del provvedimento indicano una svolta distintiva e promozionale del welfare della società civile che passa per l'implementazione e per la sinergia tra alcune dimensioni fondamentali.

*(1) Regolarizzazione del Mercato del lavoro (MDL).* Questo aspetto è centrale particolarmente nell'ottica della definizione di servizi capaci di incontrare le esigenze degli anziani in una società che ne sente sempre più il bisogno (sia per fattori demografici, che per motivi di sostenibilità economica delle spese di welfare) senza produrre effetti perversi dal punto di vista della sicurezza sociale, della tutela del lavoro, dell'equità del trattamento salariale e della legalità. Come

ricorda a più riprese la documentazione prodotta dal progetto, molte volte i servizi agli anziani sono erogati in nero, da persone che non soltanto non sono qualificate per svolgere mansioni spesso delicate, ma che si presentano anche come soggetti deboli dal punto di vista contrattuale. Questo dispositivo, complesso e articolato, costituisce un programma di indubbio interesse anche in quanto contributo per l'emersione del lavoro nero e per la trasparenza delle procedure orientate alla relazione di servizio. Il modello attuato a Rimini perfeziona la messa a punto di questo orientamento distinguendo fra ore di assistenza *premium* cioè fornite «operatrici di assistenza che hanno seguito un corso di formazione». (Ibidem 2006, 5) e *non premium* «che possono essere coperte ancora da operatrici di assistenza oppure da volontariato specializzato ovvero frequentando un luogo di soggiorno con finalità di attivazione fisica, cognitiva e di socializzazione». (Ibidem 2006, 5). Non è questa tuttavia la sede per approfondire questo tema.

(2) *Potenziamento della libertà di scelta dei soggetti e delle loro famiglie.* In conformità con il modello di fornitura di servizi mediante *voucher*, alle famiglie viene concessa la libertà di scegliere fra più erogatori diversi. Si tratta di una libertà rafforzata dal doppio meccanismo di concorrenza nel mercato e per il mercato che vincola l'offerta a guadagnarsi ampi consensi da parte della domanda e delle aspettative da essa espresse. La libertà accordata alla famiglia destinataria non è quindi di matrice negativa o *lib* (*libertà da*) ma prevede obblighi sostanziali per la realizzazione del progetto stesso. Nelle parole del fondatore del progetto: «La Fondazione co-finanzia e organizza [...] l'assistenza domiciliare per l'anziano [...] Questo rapporto prende la forma giuridica di un contratto [...] quindi la Fondazione si assume con quel contratto l'obbligo di rendere disponibile su un conto [...] una cifra mensile, pari alla sua quota di contratto. La famiglia assume un obbligo analogo; a seconda del reddito può mettere molto se è benestante, non mettere quasi niente, il 5%, se è in più difficili condizioni economiche. Questo è il primo obbligo della famiglia: co-finanziare. Il secondo obbligo della famiglia è quello di garantire al proprio congiunto tutta l'assistenza di cui ha bisogno e che non viene coperta da quanto acquistato sul mercato. [...] Il terzo ed ultimo obbligo è quello relativo all'uso delle risorse: il denaro è in un conto [...] da cui non esce nulla, né in forma di contanti né in forma di assegno né in qualunque altra forma che non sia un buono, un buono che può essere speso

esclusivamente per comperare servizi che siano di interesse per nonno Giuseppe presso imprese accreditate. In altre parole con questo buono non si compra il divano nuovo». (Petazzoni 2004, 74-75). All'originario spirito del *voucher* si connette la responsabilizzazione dei familiari e il loro coinvolgimento nella cura *intenzionale* del proprio congiunto anziano e non più autosufficiente. Infatti «[...] affermare che le famiglie scelgono mediamente di acquistare 6 ore e 45 minuti di assistenza, automaticamente dice che le famiglie offrono [...] 17 ore e 15 minuti al giorno da dedicare ai loro congiunti». (Petazzoni 2004, 79).

(3) *Responsabilizzazione e capacitazione delle famiglie come soggetti impiegati attivamente nella cura e contemporaneamente destinatari delle prestazioni di servizio.* «Il ricorso ai *voucher* [...] consente alla Fondazione di orientare effettivamente, al contrario di quel che accadrebbe con un generico trasferimento in denaro alla famiglia, la domanda verso i servizi per la non autosufficienza. Al tempo stesso, il fatto che la famiglia sia titolare di un Conto di Solidarietà in cui è messo a sua disposizione sotto forma di *voucher* un potere d'acquisto che la famiglia può utilizzare a propria discrezione per comprare servizi [...] costituisce un esempio di quella “carta di credito sociale” che [...] avevamo indicato come strumento di potenziamento della libertà di scelta del consumatore». (CER 2004, 38). Inoltre, come ricorda Enrico Petazzoni: «Mi viene chiesto cosa succede nel caso qualcuno non abbia parenti, e questa è una bella domanda. [...] Nel caso qualcuno sia solo al mondo, visto che questo programma è basato sull'idea dell'assistenza domiciliare cui partecipa la famiglia, può ugualmente usufruirne poiché noi abbiamo allargato la definizione di familiare non solo a persone fisiche, ma anche a persone giuridiche, e abbiamo una lunga lista di Comuni e parroci che hanno firmato in qualità di familiare». In altre parole, alla responsabilizzazione della famiglia, l'impianto del progetto prevede anche l'impiego di legami comunitari in vece di famiglia per gli anziani bisognosi ma soli. Questi legami sono rappresentati da soggetti interni alla Chiesa o all'Amministrazione, che diviene in tal modo uno degli elementi costitutivi del progetto, ma non per questo ne definisce le linee guida o ne intacca l'originario spirito che ispira la generazione di un legame civile. (Donati e Colozzi 2001).

(4) *Aumento della qualità delle prestazioni previste dall'impianto complessivo del progetto attraverso l'incoraggiamento della concorrenza fra gli enti erogatori*

*coinvolti*. «È questa una differenza rilevante [...] rispetto ad altre esperienze in corso nel nostro paese che ricorrono al sistema delle gare assegnano con questo strumento all'impresa il diritto a servire in esclusiva una determinata porzione del territorio, rinunciando così ai frutti che la concorrenza a valle della gara può ancora dare [...] che possono derivare dalla libertà di scelta delle famiglie circa l'impresa cui rivolgersi». (CER 2004, 40). Il sistema definisce un regime di doppia concorrenza (*nel* mercato e *per il* mercato). Al rigore delle procedure di accreditamento sul piano normativo, si accompagna un investimento in qualità sul piano simbolico-valoriale, fondato sui principi originari che orientano la disciplina del *voucher* sul versante della domanda (incoraggiare la libertà di scelta) e dell'offerta (stimolare la concorrenza). Occorre sottolineare che «l'assenza di condizioni di ammissibilità alla gara connesse alla dimensione aziendale consente di mantenere elevato il numero di partecipanti, con effetti di riduzione del rischio di collusione e di contenimento dei prezzi di aggiudicazione. Il prezzo base d'asta è uguale al valore del pacchetto definito con la famiglia, cosicché il prezzo di aggiudicazione del controbuono sarà sicuramente inferiore al valore del buono e il numero dei controbuoni aggiudicati risulterà maggiore del numero dei buoni in mano alle famiglie». (CER 2004, 35).

Step		Soggetti coinvolti
I	Accreditamento e certificazione	Fondazione (Relazione Fondazione-erogatori)
II	Gara (assegnazione dei controbuoni) Concorrenza <i>nel</i> mercato. (Versante dell'offerta).	Enti erogatori (Relazione fra enti erogatori)
III	Scelta erogatore e rilancio concorrenza. Libertà di scelta. (Versante della domanda). Concorrenza <i>per il</i> mercato. (Versante dell'offerta).	Famiglie (Relazione famiglie-erogatori)

Tab. 4.7. La qualità del dispositivo di accesso ai servizi.

Come ricordano il *report* di valutazione dell'esperienza bolognese, così come il responsabile esecutivo della sperimentazione avviata a Rimini l'investimento nella qualità avviene sulla base di tre stadi: (1) la responsabilità che la Fondazione si assume in merito al coinvolgimento degli enti erogatori accreditati sulla base di

una certificazione del proprio operato; (2) il meccanismo della gara, che induce le imprese interessate ad ottenere i controbuoni ad offrire le proprie prestazioni al minor prezzo possibile, ma sempre entro gli *standard* qualitativi fissati dalla fondazione (concorrenza nel mercato); (3) la libertà di scelta conferita alle famiglie, che ha l'effetto di rilanciare la concorrenza fra gli erogatori per guadagnarsi una fetta del mercato delle prestazioni socio-sanitarie (concorrenza per il mercato).

(5) *Significazione della domiciliarità come relazione di prossimità affettiva e familiare.* Rispetto al *voucher socio-sanitario*, evitare l'istituzionalizzazione significa essenzialmente ridurre i costi di gestione che l'istituzionalizzazione comporta. Si tratta di un'affermazione intuitiva, che si inferisce dalle caratteristiche del dispositivo che auspica un ruolo positivo della famiglia del destinatario nell'affiancare il *caregiver* finanziato col *voucher* nell'attività di cura destinata al soggetto fragile (normalmente l'anziano). Tuttavia, l'auspicio non si tramuta in regola contrattuale, la famiglia non ha obblighi né in termini di co-finanziamento del progetto, né in termini di partecipazione a un piano personalizzato che la coinvolga nell'assunzione di specifici compiti di cura.

<b>Denominazione del progetto</b>	<b>Cultura della domiciliarità</b>	<b>Logica di welfare</b>
<i>Voucher socio-sanitario</i>	Esternalizzazione dei costi pubblici per il ricovero dell'anziano	Configurazione <i>lib/lab</i>
<i>Progetto Anziani</i>	Coinvolgimento della famiglia nella cura come regola di attuazione del progetto.	Configurazione <i>societaria</i>

Tab. 4.8. Culture della domiciliarità a confronto.

Anche per quanto riguarda il *voucher* del *Progetto Anziani*, evitare l'istituzionalizzazione del destinatario è un obiettivo procedurale importante, anche dal punto di vista dei costi che graverebbero sulle famiglie se la scelta dovesse cadere sul ricovero del congiunto in struttura. Tuttavia, l'aspetto prevalente è quello della domiciliarità intesa come relazione di cura familiare, all'interno della quale il destinatario è effettivamente al centro (in quanto *individuo-in-relazione*) di un'attività coordinata fra Fondazione, erogatore di

prestazioni specializzate e famiglia. La relazione di cura diviene l'effetto emergente fra queste tre componenti. Ciascuna ha compiti specifici stabiliti contrattualmente, mentre la differenti sinergie che articolano i ruoli assunti dai soggetti sono progettate per stabilire livelli crescenti di qualità del dispositivo (come emerge dalla tab. 4.7). In estrema sintesi «la domiciliarità viene intesa come riattivazione delle potenzialità del dare e del ricevere cura all'interno della famiglia e come dimensione affettiva dei rapporti». (Terenziani 2001, 91).

(6) *Posizionamento del Privato Sociale come soggetto capace di definire le linee guida di un progetto di società civile.* La diversa logica che sottende alla cultura della domiciliarità rispetto ai due provvedimenti socio-sanitari in analisi dipende anche dal soggetto sociale che la interiorizza e la diffonde.

<b>Denominazione del progetto</b>	<b>Cultura della soggettività familiare</b>
<b><i>Voucher socio-sanitario</i></b>	<i>Soggettività delegata</i> Alla famiglia il compito di partecipare al progetto scegliendo di curare liberamente in casa il proprio congiunto attraverso una delle opzioni disponibili predisposte dalla Regione.
<b><i>Progetto Anziani</i></b>	<i>Soggettività sociale piena</i> Alla famiglia il compito di scegliere i servizi e di partecipare alla relazione di cura attraverso co-finanziamento del progetto secondo le possibilità familiari e secondo la disponibilità di tempo dei membri nei confronti dell'anziano.

Tab. 4.9. Modelli a confronto. Stile di coinvolgimento della famiglia.

Nel primo caso è il sistema pubblico (politico-amministrativo) la cui emergenza fondamentale dal punto di vista della creazione del mercato dei servizi di cura alla persona fragile sta nel binomio efficacia delle prestazioni ed efficienza dei costi di gestione. Nel secondo, le linee guida sono definite dal Terzo Settore, il finanziamento del progetto è vincolato da riflessione mirata su alcune delle conseguenze positive che derivano dall'evitare l'istituzionalizzazione, non solo in relazione ai costi ma anche rispetto alla qualità psico-fisica degli anziani assistiti, al sostegno effettivo fornito al soggetto curato all'interno delle proprie relazioni familiari. Si pensi all'esempio del cibo. Nelle parole del responsabile esecutivo

del progetto presso la CARIM di Rimini: «Un'alimentazione corretta è fondamentale anche per gli anziani. Pensiamo a un anziano che non riesce a cucinare da solo. Magari nelle strutture pubbliche gli servono pasti completi e di ottima qualità, ma lo disabitua ai suoi orari, alle sue preferenze, non sempre possono seguirlo in maniera personalizzata, imboccarlo, confortarlo. In famiglia questo sarebbe certamente possibile». Anche nel caso del *voucher* socio-sanitario lombardo questo coinvolgimento della famiglia sancisce un punto di qualità. L'elemento centrale è quello della personalizzazione dell'intervento, della fuoriuscita dal non-luogo ospedaliero, che giustamente Anna Terenziani (2001) definisce il luogo della *criticità*. E dei costi aggiuntivi, aggiungerei. Naturalmente, lo stile di coinvolgimento della famiglia (e le motivazioni alla base del coinvolgimento stesso) sono diverse per entrambi i progetti. Nel caso del *Progetto Anziani*, la famiglia viene valorizzata come soggetto sociale capace di esprimere non solo la volontà generica, ma anche un ruolo effettivo nel realizzare il piano personalizzato di cura dell'anziano. Questo passo in avanti (dal coinvolgimento formale della famiglia nella scelta dei servizi, alla capacitazione familiare come soggettività sociale piena) costituisce lo scarto che separa il modello istituzionale da quello societario, rispettivamente rappresentati in questo contesto, dal *voucher* socio-sanitario lombardo e dal *Progetto Anziani* attualmente attivo a Rimini.

#### 4.2.2. *Voucher e Fondo Sociale Europeo. Attivazione, formazione, conciliazione*

Le politiche di conciliazione del FSE sono inestricabilmente connesse con il principio cardine delle Pari Opportunità, che oltre a configurare un orientamento normativo dell'inclusione sociale, costituisce oramai un postulato culturale e un paradigma infungibile di gran parte delle politiche sociali definite in sede comunitaria. Gli approcci allo studio delle Pari Opportunità sono stati fissati in maniera esaustiva nel classico studio di Teresa Rees (1998). Semplificando, si tratta di tre paradigmi principali. (si veda la tab. 4.10).

*Parità di trattamento salariale.* Il primo punto sancisce un aspetto fondamentale nel cammino verso il riconoscimento del diritto all'equità del trattamento salariale fra uomini e donne. Il *focus* è posto a questo livello

sull'uguaglianza delle condizioni di partenza e di accesso al mercato del lavoro. Per questa ragione si tratta di un principio di inclusione largamente formale, dal momento che al suo riconoscimento (avvenuto per la prima volta con il Trattato di Roma nel 1957) non si accompagna una reale riforma del mercato del lavoro, che continua ad essere influenzato da una certa settorializzazione dei connotati occupazionali, che altrove abbiamo definito con i termini di segregazione orizzontale e verticale<sup>54</sup>.

<b>Pari Opportunità come...</b>	
1. Parità di trattamento salariale	Uguaglianza nelle condizioni di accesso. Parità delle condizioni di partenza.
2. Promozione di <i>azioni positive</i>	Uguaglianza dell' <i>output</i> . Il <i>focus</i> si sposta sul risultato.
3. <i>Mainstreaming</i> di genere	Uguaglianza come tema trasversale a ogni intervento politico. Integrazione.

Tab. 4.10. Gli approcci allo studio delle Pari Opportunità.

Fonte: Rees 1998. Rielaborazione di Martignani.

*Azioni positive.* Il secondo punto riguarda un sorta di riflessione *ante litteram* su un tema estremamente attuale nell'orientare la ricerca in tema di politiche sociali: quello delle buone pratiche (BP). I termini BP e azione positiva hanno un intrinseco connotato valutativo. Quindi, per parlare di raggiungimento dell'uguaglianza di trattamento fra i generi come risultato, è necessario un accordo su quali possano essere gli indicatori di valutazione della bontà e dell'adeguatezza degli interventi. A mio avviso, questo rimane un problema ancora largamente aperto, benché innegabili progressi siano stati certamente compiuti, così come evidenzia l'attuale letteratura sulle BP. (ISFOL 2002; Donati 2006). Il Rapporto CRAS (2004) fa notare come le *azioni positive* per la promozione delle Pari Opportunità possano talvolta assumere la forma di *discriminazioni positive* per agevolare il coinvolgimento attivo della componente femminile, come nel caso delle cosiddette *quote rosa* nell'ambito della partecipazione politica.

<sup>54</sup> Si veda il capitolo precedente.

*Gender Mainstreaming*. Con l'ultima fase evidenziata nello studio di Teresa Rees, le Pari Opportunità diventano un *principio integrativo trasversale*, che sostiene e orienta ogni programma di politica sociale definito in sede comunitaria. La discussione inerente questo progetto di riforma si articola in alcune tappe istituzionali determinanti. È il 1993, quando il Trattato di Maastricht riserva uno spazio apposito nell'Asse Giustizia e Affari Interni per l'elaborazione di azioni e misure rivolte a contrastare la violenza e l'ingiustizia nei trattamenti alle donne. Ma è con la IV Conferenza Mondiale delle Donne, tenutasi a Pechino nel 1995 che vengono gettate le basi per la costituzione del IV Programma di azione sulle Pari Opportunità tra donne e uomini (1996-2000). Il programma viene inaugurato da una fondamentale Comunicazione della Commissione Europea che ha come obiettivo quello di «integrare l'uguaglianza di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e delle azioni comunitarie». (COM). Un successivo momento istituzionale determinante per l'affermazione del principio operativo del Gender Mainstreaming è costituito dal Trattato di Amsterdam del 1997, con il quale l'uguaglianza delle condizioni fra uomini e donne comincia a costituire un vincolo obbligatorio alla progettazione degli interventi, e non più semplicemente un obiettivo privilegiato da perseguire. Così, come ci ricorda il Rapporto CRAS, il *Gender Mainstreaming* inizia a rappresentare «la (ri)organizzazione, il miglioramento, lo sviluppo e la valutazione dei processi politici in modo che la prospettiva dell'eguaglianza di genere venga *integrata* in tutte le politiche, a tutti i livelli, in tutte le fasi, dagli attori normalmente coinvolti nella programmazione e nelle decisioni politiche. [...] ciò che si vuole indicare è che la questione dell'uguaglianza di genere deve essere trattata come uno *standard*, una componente “regolare” della programmazione, dall'analisi iniziale alla formulazione degli obiettivi e della strategia, fino alla valutazione finale. In altre parole, [...] implica che le Pari Opportunità non debbano più essere considerate un'area di intervento separata, ma una parte “normale” ed integrata nel disegno e nella implementazione di tutte le priorità e di tutti gli interventi». (CRAS 2004, 23-26). (Corsivi miei).

Le azioni del FSE rivolte a incoraggiare la conciliazione fra tempi di lavoro e attività di cura familiare sono fortemente sbilanciate sul versante della formazione e dell'inserimento occupazionale.

Non è la prima volta che una simile tesi viene affermata, anche nel corso della realizzazione di questo contributo. L'agenda europea delle politiche sociali che incontrano (e non necessariamente promuovono!) la famiglia continua a venire aggiornata in termini di welfare lavoristico. «Si parla anche di “sostegno alla genitorialità” per designare l'insieme delle politiche sociali che mirano a sostenere l'esercizio della “funzione genitoriale”, a prescindere dalla forma della configurazione familiare». (Théry 2006, 57).

Anche il cosiddetto *voucher* di conciliazione ricalca questa logica. Gli interventi selezionati in questa sede sono una testimonianza empirica di come questo orientamento culturale si tramuti in prassi politica per definire interventi promozionali in materia di formazione, attivazione al lavoro e incoraggiamento delle Pari Opportunità.

«Dal punto di vista della loro legittimazione [...] l'enfasi sulle politiche *attive* ha permesso di coniugare l'obiettivo dell'efficienza economica (incontro domanda-offerta di lavoro), quello della giustizia sociale (intervento in favore dei più deboli) con quello della responsabilità individuale (dimensione contrattuale dei diritti sociali). Da questo punto di vista, le politiche attive del lavoro hanno rappresentato la via continentale al *workfare*». (Negri e Saraceno 2000; Barbera et. al. 2002).

Il Rapporto sulle Buone Pratiche per le Pari Opportunità e il *mainstreaming* di genere redatto dal CRAS rispetto alle azioni promosse dal FSE nella Regione Emilia-Romagna, prosegue questa riflessione identificando alcune aree problematiche, tra le quali il lavoro atipico assume un ruolo di primissimo piano. Infatti, il 15,2% degli occupati in Emilia-Romagna è atipico, mentre il dato relativo alla media nazionale si attesta su un più modesto 13,6%. La criticità di questo dato è elevata, se si pensa che l'Emilia-Romagna viene superata soltanto dal Friuli Venezia Giulia (15,7%) e dal Trentino Alto Adige (19,2%).

La comune emergenza rilevata in queste tre realtà locali rispetto alla precarizzazione del lavoro femminile e al ricorso alla contrattazione atipica, è una delle ragioni che giustifica la selezione degli studi di caso analizzati di seguito rispetto al *voucher* di conciliazione.

L'esame della tab. 4.11, inerente le aree problematiche incontrate nell'attività di affermazione e promozione delle Pari Opportunità, induce a un'interessante riflessione in termini di equilibrio famiglia-lavoro.

<b>Aree problematiche</b>	
Lavoro atipico	Nelle realtà regionali esaminate in questa sede, le donne sottoscrivono soprattutto contratti atipici. Inoltre il lavoro atipico femminile si trasforma in lavoro stabile meno spesso e più lentamente rispetto a quello maschile, generando nuovi e pesanti interrogativi sull'equità del trattamento di genere nei contratti di lavoro.
Segregazione orizzontale	Il concetto rimanda alla concentrazione dell'occupazione femminile in un solo settore principale, o limitatamente ad alcune attività specifiche, solitamente legate al terziario.
Segregazione verticale (Il <i>teito di cristallo</i> )	Questo concetto rimanda invece alla diffusione, ancora limitata, di donne che rivestono posizioni dirigenziali nel mercato del lavoro.
Partecipazione politica	È il tema delle <i>quote rosa</i> . La partecipazione attiva delle donne alla vita politica è uno dei temi più controversi della comunicazione civica degli attuali ordinamenti di welfare.
Imprenditoria femminile	Il numero di imprese a titolarità femminile è ancora limitato. Il dato nazionale più recente si riferisce al 26% delle imprese.
Conciliazione dei tempi	Il tema è quello della <i>doppia presenza</i> . Sulle donne grava un carico di lavoro <i>doppio</i> rispetto a quello sostenuto dagli uomini, che sono ancora in larga parte esonerati dai lavori domestici e di cura familiare.
Vulnerabilità sociale e sistema di welfare	Disoccupazione di lunga durata, nuclei monoparentali con figli a carico, inserimento precario nel mercato, povertà, cronicità del bisogno di cura per disabilità, esclusione sociale.

Tab. 4.11. Le aree problematiche individuate rispetto alla promozione delle Pari Opportunità.

Fonte: CRAS (Centro Ricerche Affari Sociali) 2004, 9-15.

Per le donne coinvolte in un rapporto di lavoro atipico, infatti, è problematica anche la definizione di opportune strategie di conciliazione, dal momento che l'astensione parziale dal lavoro (con contratto part-time, in altre parole) riguarda soprattutto le lavoratrici dipendenti con contratto a tempo indeterminato e

occupate in settori la cui temporanea astensione non determina una penalizzazione della qualità della produzione né una massiccia mobilitazione di costi gestionali legati alla sostituzione o all'assunzione di nuovo personale (che per l'azienda si rivelano spesso insostenibili nel lungo periodo). Per commentare la situazione occorre ricordare che: «il legame tra aumento dell'occupazione femminile e della segregazione settoriale può essere interpretato attraverso il maggiore utilizzo da parte delle donne, delle modalità di lavoro part-time, modalità contrattuale che garantisce flessibilità di orario e maggiore tempo per gli impegni familiari. Gli ambiti produttivi meglio strutturati per il part-time sono quelli con cicli produttivi brevi, dove orari di lavoro più flessibili non comportano elementi di inefficienza o maggiori costi. [...] Queste considerazioni, tuttavia, possono essere lette anche da un altro punto di vista. Spesso una scelta di lavoro part-time per una donna è una scelta consapevole e volontaria, legata alla responsabilità che essa ha nella cura della famiglia. Dunque la valutazione deve tenere presente l'incidenza della volontarietà da parte delle donne di preferire queste modalità di lavoro più flessibili, rispetto a quelle situazioni che invece vengono vissute come una costrizione». (CRAS 2004, 11).

Quindi non è sempre vero che le donne *non* vogliono ricorrere al part-time in nome di un astratto postulato di razionalità strumentale o acquisitiva. Ignorare i termini di questa fondamentale questione condurrebbe all'effetto perverso di viziare l'indagine empirica e di incorrere in quello che Simon Duncan ed alcuni dei suoi collaboratori hanno sapientemente definito errore razionalistico (*Rationality Mistake*). (Duncan 2004; Duncan e Strell 2005)<sup>55</sup>. Spesso le donne *non possono* proprio apportare modifiche al proprio orario di lavoro.

Ciò dipende moltissimo sia dalla tipologia di devozione personale, descritta in conformità con lo schema fornito da Mary Blair-Loy (2002, 6) che dall'inquadramento professionale, dal tipo di contratto, dall'ambiente familiare, dall'accordo di coppia, dalla prossimità e dalla solidità delle reti di sostegno di cui le donne dispongono. Rispetto a questo problema alcuni sistemi locali di politica sociale diffusi in Emilia-Romagna hanno contribuito ad alleviare il problema,

---

<sup>55</sup> Questo aspetto, fondamentale per l'analisi culturale del materiale empirico sul *voucher* di conciliazione verrà ampiamente trattato nel corso del presente capitolo e di quello successivo.

anche se sono ben lungi da rappresentare una adeguata risoluzione<sup>56</sup>. Nelle parole della referente per il progetto *Futura*, le destinatarie sono di fronte a un dilemma «o hanno un sostegno per la cura dei figli, o abbandonano il lavoro o passano a part-time. Quindi, questo è il punto della situazione». Ad ogni modo, nella categoria degli interventi rivolti a determinare un modello innovativo di conciliazione fra tempi di lavoro e di cura grazie al contributo dei fondi strutturali, si collocano anche i *voucher* di conciliazione. Si tratta di azioni che – rispetto al part-time – promuovono un logica culturale e un principio organizzativo di conciliazione sostanzialmente opposto rispetto a quello rappresentato dal part-time, in quanto si collocano nello spettro delle politiche per l’attivazione e sono spesso rivolte alla tutela e all’inserimento professionale delle lavoratrici atipiche. In particolare, il *voucher* di conciliazione rappresenta uno «strumento *esplicitamente* volto alla *rimozione* di *ostacoli* riconducibili alla gestione *familiare*». (ISFOL-CLES 2002, 8). (Corsivi miei). I casi presentati sono afferenti a contesti locali (per lo più regionali) in cui – è bene ricordarlo – il lavoro atipico è una realtà fortemente diffusa.

<b>Tipi di servizi</b>	<b>Politiche lib/lab</b>	<b>Politiche societarie</b>
Corsi di <i>baby sitting</i>	Lista di indirizzi forniti da servizi pubblici alle famiglie.	Organizzazione di una rete di <i>baby sitter</i> da parte di associazioni familiari specializzate.
Asilo Nido	Asili creati e gestiti dall’ente locale per il sostegno ai tempi di lavoro delle madri e dei padri.	Nidi in famiglia, programmi come <i>Un anno in famiglia</i> , <i>voucher</i> alla famiglia da spendere in servizi <b>organizzati dalle stesse famiglie</b> , <i>tagesmütter</i> .

Tab. 4.12. Esempi di due modi di intendere gli interventi e i servizi per la famiglia.

Fonte: Donati 2001, 104.

Occorre sottolineare fin da subito che in via di principio, ciò che manca ai modelli in analisi per definire un progetto di conciliazione declinato in senso familiare, si riferisce a quanto evidenziato in grassetto nella tab. 4.12. Lo si evince

<sup>56</sup> Per l’indagine su alcune strategie di conciliazione fra tempi di lavoro e di cura, sbilanciate ora sul versante strumentale-professionale, ora su quello espressivo-familiare mi permetto di rimandare agli studi di caso da me analizzati e presentati in Donati e Prandini (2006, 169-275).

dalle informazioni e dai dati raccolti nell'ambito degli studi di caso condotti in Friuli Venezia Giulia (Futura) e nella Provincia di Trento (BDS). I *frame* estratti dalle interviste che ho condotto con le destinatarie dei provvedimenti sono il risultato di un campione *non* rappresentativo, ma sono riconducibili a caratteristiche afferenti ai dispositivi. Nell'intraprendere gli studi di caso, ho quindi preferito concentrarmi sui connotati distintivi e promozionali rispetto alla famiglia, così come sui limiti delle configurazioni in analisi, adottando un criterio di *prossimità all'oggetto* con riferimento alle risposte fornite dalle utenti<sup>57</sup>.

A titolo di informazione generale, comunque, le destinatarie intervistate nell'ambito del progetto dei BDS attivato nella Provincia Autonoma di Trento sono ovviamente tutte donne e residenti nel territorio provinciale. Hanno richiesto il *voucher* per il massimo ammontare e tutte intendono rinnovare la domanda una volta esaurito l'intero ammontare del primo titolo. Si tratta di utenti di un servizio flessibile (il centro *Free Way*, che è riconosciuto dall'ente gestore come *pioniere* fra gli enti accreditati) e per ovviare ai problemi inerenti il campionamento interno ho intervistato tutte le destinatarie che hanno utilizzato i buoni fra aprile e novembre 2006. Tutte le destinatarie ritengono che il sistema abbia costituito una forma di sollievo per la propria dimensione familiare, anche se avrebbero preferito un ammontare più elevato, un periodo più lungo di accompagnamento e soprattutto una maggiore libertà di scelta fra i servizi territoriali disponibili. Inoltre, come sarà chiaro dai dati inerenti l'universo delle domande soddisfatte, il progetto presenta una distribuzione delle richieste rispetto ai servizi caratterizzata da una marcata stagionalità. Questo aspetto risulta tutt'altro che secondario nel delineare gli sviluppi successivi del sistema e della sua validità nell'incontrare le esigenze di conciliazione delle famiglie.

Per quanto riguarda le utenti intervistate nell'ambito del progetto *Futura*, le opinioni sollevate sono estremamente interessanti rispetto al dispositivo dei *voucher* di conciliazione, benché anche in questo caso il campione di intervistate (costituito da 42 casi) non sia rappresentativo dell'universo delle richiedenti. Anche se tutte le intervistate hanno ritenuto il progetto utile e abbastanza adeguato a soddisfare le proprie esigenze di cura familiare, più di due terzi delle intervistate

---

<sup>57</sup> Rimando alla nota metodologica riportata nell'introduzione per qualunque considerazione ulteriore.

ha ritenuto di dover sollevare i problemi inerenti le rigidità del dispositivo, soprattutto nella fase iniziale della sua sperimentazione. Mi riferisco in particolare all'apertura alle sole madri lavoratrici *full-time*, all'eliminazione in corso d'opera di alcuni servizi, al limite imposto all'importo (dal 2005 ulteriormente ridimensionato). Inoltre, almeno 10 intervistate hanno giudicato sufficiente l'importo ottenuto con il *voucher*, ma hanno lamentato alcuni caratteri di rigidità nell'impianto generale del progetto. Alcune non hanno potuto comporre il proprio piano di servizi con il titolo a disposizione, mentre questo aspetto viene ritenuto centrale nell'elaborazione del dispositivo flessibile che *Futura* intende rappresentare. Le responsabili di zona (incaricate dall'ente gestore di orientare l'utenza ai servizi territoriali) svolgono certamente un'attività preziosa nell'incoraggiare la libertà di scelta delle utenti, che però a volte risiedono in zone montane impervie e caratterizzate da una scarsa densità di servizi accreditati con il progetto. Nessuna intervistata nega che – potendolo fare – ripeterebbe l'esperienza ma 35 utenti su 42 condizionano la risposta positiva alla possibilità di poter apportare qualche modifica al dispositivo.

#### *4.2.2.1. Il modello trentino a prevalenza social-democratica. I buoni di servizio*

Si tratta di un intervento per promuovere la conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro e rientra nell'ambito delle attività promosse dal FSE.

Come spiega la responsabile del progetto presso lo Sportello di Orientamento Formativo Territoriale (da ora in poi SOFT): «Anche in Trentino, come nel resto dell'Unione Europea, il fatto di essere genitore ha un impatto negativo sull'occupazione delle madri. [...] Nonostante la legge 53/2000 sui congedi parentali, oltre la metà delle donne con figli lascia il lavoro per problemi di conciliazione. [...] Il dispositivo si iscrive pertanto all'interno di una ampia strategia di promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro, sostenendo la donna nel suo duplice ruolo di madre e di lavoratrice [...] Inoltre, esso si integra con altri strumenti previsti a livello locale [...] volti a favorire il passaggio da una politica familiare passiva [...] verso una politica familiare attiva, in cui si intende valorizzare il ruolo [...] che il nucleo familiare può rivestire

nell'ambito di un contesto culturale ed organizzativo che ne favorisce concretamente lo sviluppo». (Tarter 2006, 1).

Il progetto dei *buoni di servizio* (da ora in poi BDS) viene approvato il 24 settembre 2004 e concerne la disciplina della programmazione 2000/2006. L'attivazione del provvedimento risale quindi all'autunno del 2005, con un certo ritardo rispetto all'intervallo di tempo previsto dalla programmazione. Anche in virtù di questo fatto, il progetto rimarrà valido almeno fino alla fine del 2007, grazie anche a una forma di co-finanziamento da parte della Provincia Autonoma di Trento.

(A) *Lo strumento.*

Il modello dei *buoni di servizio* (da ora in poi BDS) consiste in titoli per l'acquisto di servizi di educazione o di cura per minori a fronte di un impegno di spesa del 10% da parte dei destinatari rispetto all'ammontare del buono (che ha un valore compreso fra € 900 e € 1.500). In pratica consiste in un trasferimento monetario che l'Amministrazione locale conferisce in gestione allo Sportello di Orientamento Formativo Territoriale (SOFT). Quest'ultimo valuta le domande delle richiedenti il provvedimento e le orienta alla scelta dei servizi, che devono formalmente essere indicati dalle destinatarie stesse. Dopo la fruizione del programma di servizio lo Sportello provvede a rimborsare gli erogatori per le prestazioni versate. Anche dal punto di vista dei connotati materiali il sistema dei BDS configura un *voucher* atipico, che in altre parole funziona come rimborso spese conferito agli erogatori. Come ho scritto altrove (Martignani 2006) il *voucher* di conciliazione del FSE, nella cui disciplina rientrano anche i BDS, rappresentano un meccanismo di *virtualizzazione* del modello di fornitura che il *voucher* rappresenta.

(I) *I requisiti del patto fra i contraenti e la dimensione organizzativa.*

Per poter fare la richiesta di ottenimento dei BDS le interessate devono possedere alcuni requisiti di accesso. (1) Innanzitutto, la residenza nella PA di Trento. (2) In secondo luogo, la fruizione del provvedimento è associata alla dichiarazione ICEF (Indice di condizione economica familiare, una sorta di ISEE istituito dalla Provincia a Statuto Speciale)<sup>58</sup>. Questo particolare vincolo viene

---

<sup>58</sup> Per una proiezione dettagliata delle soglie ICEF cui sono associati gli importi massimi consentiti per il versamento dei titoli rimando alla documentazione scaricabile dal sito del progetto. In questa

imposto dall'Amministrazione per stabilire una soglia di equità redistributiva fra le domande pervenute. Infine, la condizione fondamentale è rappresentata dalla posizione occupazionale delle potenziali destinatarie. Le donne interessate, infatti, devono *già* possedere un lavoro al momento della richiesta. Il progetto dei BDS è in particolar modo rivolto alle lavoratrici atipiche con esigenze di cura per figli minori. Se nel corso della fruizione del provvedimento la destinataria dovesse perdere il lavoro, cadrebbe anche la possibilità di fruire dei servizi concessi con il dispositivo dei BDS, in conformità con la logica che ispira il progetto, assimilabile in via di principio alla riforma anglosassone del *workfare*.

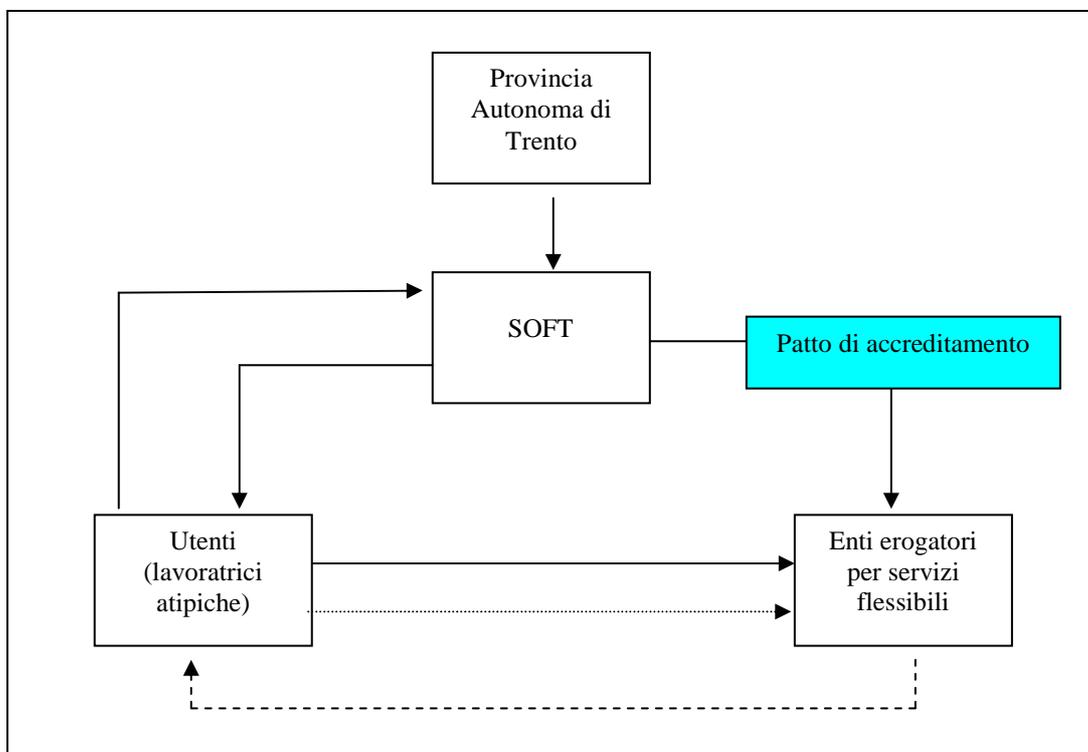


Fig. 4.6. Il modello trentino dei BDS. Lo schema del progetto.

La *governance* del progetto (schematizzata nella fig. 4.6) mi viene dettagliatamente spiegata dalla responsabile esecutiva del progetto in sede di intervista: «Il funzionamento del progetto prevede il ruolo di tre attori principali: la destinataria che inoltra la domanda di ottenimento del titolo allo Sportello di Orientamento Formativo Territoriale (da ora in poi SOFT, N.d.R.) che gestisce il

---

sede sarà utile ricordare che il valore massimo del BDS è concesso alle richiedenti con un indicatore ICEF pari o inferiore allo 0,4.

dispositivo per conto della PA di Trento, la rete degli erogatori che provvedono a implementare la relazione di servizio». In seguito, fra la destinataria e l'erogatore viene stabilito un contratto di fruizione.

Soggetti coinvolti	Funzioni specifiche
<i>Madre lavoratrice</i>	Esprime il bisogno, pianifica l'utilizzo del BDS nel contratto (progetto di erogazione), richiede il titolo, ritira il BDS, fruisce del servizio richiesto.
<i>SOFT</i>	Orienta le destinatarie al servizio, raccoglie le domande, valuta le domande e produce una graduatoria mensile, consegna il BDS alla madre, promuove il dispositivo, coinvolge nuovi potenziali erogatori, supporta gli erogatori e li rimborsa per le prestazioni erogate, svolge un continuo monitoraggio del programma.
<i>Rete di enti erogatori</i>	Ognuno stipula un contratto con la PA di Trento per essere iscritto nella lista dei soggetti coinvolti nel programma dei BDS, stipula il progetto di erogazione con le destinatarie, eroga i servizi richiesti e fattura i costi del servizio.

Tab. 4.13. Funzioni dei contraenti e possibilità di *agency*.

Fonti: SOFT. [www.tempermettendo.info](http://www.tempermettendo.info) (Relazione di Viviana Tarter, 4).

Nell'impostazione della responsabile del SOFT, alle madri spetta una forma di partecipazione attiva nel progetto, in quanto scelgono se aderire al progetto e quali servizi fruire. Tuttavia questa valutazione è leggermente miope, perché non tiene conto delle concrete possibilità di *agency* delle destinatarie, che incappano sovente nella rigidità delle pieghe del dispositivo. (Si vedano i punti 1 e 2 della sezione sulla cultura del provvedimento). Al SOFT spetta una importante funzione di mediazione fra fruitori ed erogatori, che nella logica di sviluppo del dispositivo vengono scandite in attività di *front-office* (promozione e informazione in merito al progetto dei BDS) e di *back-office* (valutazione delle domande e delle singole situazioni)<sup>59</sup>. Gli enti erogatori coinvolti nel progetto sono complessivamente 34<sup>60</sup>. Come sottolinea Viviana Tarter: «la Cooperativa

<sup>59</sup> Sono debitore a Viviana Tarter per le importanti delucidazioni che in sede di intervista mi ha fornito sulla descrizione dell'impianto e del funzionamento del dispositivo.

<sup>60</sup> Dato aggiornato al mese di novembre 2006.

Tagesmutter Il Sorriso, sei tra asili nido privati, spazi gioco e laboratori creativi che accolgono bambini già dai 3 mesi, nove gestori di attività ricreative de colonie [...] per bambini dai 3 anni in su (alcuni solo dai 6) cinque scuole materne dislocate sul territorio provinciale per gli asili estivi nei mesi di luglio e di agosto [...] un Istituto Comprensivo di Scuola elementare e media per attività di doposcuola». (Ibidem, 10).

(G) *Gli scopi situati e la mission degli interventi.*

Destinatarie del progetto sono le *donne* lavoratrici con figli minorenni, di età non superiore a 11 anni (un limite che può essere esteso fino a 18 anni in caso di figli disabili). I servizi concessi sono di natura *complementare* rispetto a quelli istituzionali presenti nel territorio provinciale e vengono fruiti *al di fuori* delle fasce orarie e dei giorni garantiti dai calendari dei nidi di infanzia pubblici.

	2005	2006	Totale
<b>Approvate</b>	28	537	<b>565</b>

Tab. 4.14. BDS. Titoli attribuiti. (Dati aggiornati a novembre 2006).

Fonti: SOFT.

La differenza che separa le frequenze osservate nelle domande accolte tra l'anno 2005 e il 2006 si giustifica ovviamente perché il progetto è divenuto operativo nell'ultimo trimestre del 2005.

Tipologia di servizio	Numero di titoli	Numero di titoli (%)
<b>Colonie estive</b>	328	63.2
<b>Asilo Nido</b>	42	7.4
<b>Tagesmutter</b>	102	18.1
<b>Doposcuola</b>	6	1.1
<b>Servizi diversi (Free Way)</b>	58	10.2
<b>Totale</b>	<b>565</b>	<b>100</b>

Tab. 4.15. BDS. Titoli attribuiti per tipologia di servizio.

Fonti: SOFT. (Nostra elaborazione).

Come ha notato Viviana Tarter a proposito della tipologia di servizi richiesti «la netta preponderanza di richieste per le [...] colonie estive è riferibile all'oggettiva difficoltà per le famiglie in cui la donna lavora di collocare i figli nei mesi di chiusura delle strutture scolastiche». (Ibidem, 10). La distribuzione dei titoli attribuiti per servizio ci informa che il progetto si distingue per un connotato fortemente stagionale. Se – come vedremo in seguito – il messaggio che proviene dai dati di *Futura* può essere interpretato come una richiesta di implementazione della rete di asili nido, in questo contesto l'esigenza maggiormente avvertita riguarda le colonie estive. Indubbiamente si tratta di dispositivi simili, ma che osservano una differente mappatura dei bisogni, variabile che dipende dalle caratteristiche del territorio e dell'occupazione delle madri coinvolte. Molte delle richiedenti i BDS sono impiegate nel settore turistico, e spesso d'estate vedono acuirsi le già intense esigenze di conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare. Il carattere stagionale del progetto ricade sul suo carattere sperimentale. Il SOFT, in qualità di ente gestore, prende atto della distribuzione delle richieste e per incontrare le esigenze delle madri procede nell'accreditare nuove strutture di servizio (che nel bimestre settembre-novembre 2006 sono passate da 29 a 35, dalle 24 originarie). In questo modo, aumentando il bacino dell'offerta, si crede di migliorare la qualità generale del dispositivo, che passa per una maggiore libertà di scelta accordata alla domanda. Questo meccanismo, tuttavia, non è esente da effetti perversi. Infatti, come spiega la referente del progetto presso il SOFT, per gli erogatori, fornire servizi nell'ambito del progetto dei BDS rappresenta sicuramente un investimento in immagine, ma nel breve periodo si traduce in un aumento dei costi, soprattutto perché sono costretti a fornire una prestazione che non gli verrà pagata subito in termini di denaro. Gli erogatori otterranno invece un buono che sarà rimborsato a prestazione avvenuta dalla Provincia. Come afferma un responsabile dei servizi convenzionati: «Ad ottobre mi hanno liquidato delle fatture di marzo! Inoltre questo sistema non sempre ci tutela dalle inadempienze delle madri. Una per esempio, non mi compilava mai il registro delle presenze, l'ho richiamata, lei poi ha deciso di non venire più da noi, ma intanto ha beneficiato di due settimane di servizi che non risultano da nessuna parte. Per cui io quei soldi non li vedrò mai. Per fortuna non capita spesso». Per tutelarsi da costi e da rischi di questo tipo alcuni erogatori hanno richiesto che il costo delle

prestazioni venisse anticipato dalle destinatarie stesse. Il SOFT, coerentemente con la propria politica di espansione dell'offerta, ha avallato questa richiesta, che però rappresenta una modifica in grado di vanificare la libertà di scelta rispetto ai servizi. In maniera analoga a quanto abbiamo scritto a proposito del buono scuola introdotto in alcune Regioni italiane, la logica del rimborso a carico dell'utenza ne limita fortemente la libertà di scelta rispetto ai servizi, poiché spesso sono i problemi di liquidità immediata a gravare sulle famiglie. In questo modo, l'autorità di gestione dei BDS rischia di produrre un *effetto perverso* sulla famiglia. In altre parole, nel tentativo di aumentarne la libertà di scelta (motore trainante del paradigma dei *voucher*) rischia invece di ridurla per venire incontro alle richieste degli operatori dei servizi convenzionati.

Attività professionale	Numero di destinatarie	Numero di destinatarie (%)
Lavoro dipendente	415	89,8
Lavoro autonomo	47	10,2
<b>Totale</b>	<b>462</b>	<b>100</b>

Tab. 4.16. BDS. Beneficiarie per attività professionale.

Fonti: SOFT. [www.tempermettendo.info](http://www.tempermettendo.info)

Il numero delle beneficiarie effettive è di 462 persone. Si tratta di una cifra che non coincide con le 515 domande accolte, perché alcune persone hanno ottenuto più di un titolo. (Ogni madre lavoratrice può richiedere al massimo due BDS nell'arco di un anno solare). Per la maggior parte sono lavoratrici dipendenti (415 persone) in particolare impiegate (267) e operaie generiche o specializzate (139).

Età	Numero	Numero (%)
3 mesi – 3 anni	191	27,2
3 anni – 6 anni	170	24,3
6 anni – 11 anni*	340	48,5
<b>Totale</b>	<b>701</b>	<b>100</b>

Tab. 4.17. BDS. Minori coinvolti nel programma.

\* 18 anni se disabili.

Fonti: SOFT. [www.tempermettendo.info](http://www.tempermettendo.info)

Quasi la metà dei minori coinvolti (il 48,5%, pari a 340 casi) hanno un'età compresa fra 6 e 11 anni. Questo dato è infatti in linea con la tipologia di servizio maggiormente richiesto (la colonia estiva) e sottolinea come l'estate sia la stagione in cui le esigenze di conciliazione si acuiscono in ogni ora del giorno (quando, per esempio, i bambini non sono a scuola nelle ore mattutine).

*(L) L'orientamento valoriale del provvedimento.*

Tre sono le anime del progetto dal punto di vista simbolico: (1) la cultura delle Pari Opportunità di genere ottenute attraverso l'accesso alle professioni; (2) la ricerca dell'equità nelle condizioni di accesso a risorse vincolate a programmi di sviluppo finanziati dal FSE. Da quest'ultimo aspetto, per esempio, deriva la giustificazione della soglia ICEF stabilita sin dall'avvio del progetto dei BDS come criterio di selettività; (3) la compatibilità fra attività di lavoro e di cura familiare, promossa attraverso la realizzazione di pacchetti integrativi costituiti da servizi flessibili. In altre parole, tra i moventi culturali dichiarati compare anche quello di qualificare il Trentino come territorio amico della famiglia, che affianca la logica ufficiale promossa dalle azioni del FSE: incoraggiare l'inserimento lavorativo e la conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare nel contesto della Pari Opportunità. In maniera piuttosto curiosa, il sistema politico-amministrativo che ha adottato come strumento il BDS – che mi pare rappresentare in maniera piuttosto esauriente il progetto di evoluzione di un welfare essenzialmente lavoristico<sup>61</sup> – non esita a definirsi motivato e ispirato da una logica *family friendly*! In altre parole, le politiche attive rappresentate in questa sede dal modello trentino dei BDS incontrano la famiglia, facendo per essa qualcosa di buono (tanto per attenerci a un termine di uso comune)? In prima approssimazione è possibile rispondere affermativamente per una serie di motivi fondamentali.

*(1) Riconoscono il processo evolutivo che dal Male Breadwinner/Female Housekeeper model porta alla Dual Earner Family.* In questa direzione è centrale l'ottica promozionale adottata dal FSE e destinata all'inserimento occupazionale

---

<sup>61</sup> Che però ancora non investe nel progetto di riassetto del mercato del lavoro, un passaggio che rappresenterebbe una riforma di più ampio respiro, soprattutto da parte di un welfare nazionale, sopranazionale e locale che interpreta il benessere dal versante professionale.

delle donne e al sollievo fornito ai nuclei familiari mediante l'accesso a servizi di cura per familiari non più o non ancora autosufficienti. La logica mainstream è quindi quella della ricerca dell'autonomia individuale coadiuvata da denaro vincolato in forma di *voucher*.

(2) *Predispongono dispositivi di alleggerimento del carico di cura familiare, anche per incontrare le esigenze delle madri sole. In altre parole affrontano il tema della doppia presenza che rappresenta tuttora un problema che grava soprattutto sulle donne lavoratrici con familiari a carico.* Per le destinatarie coinvolte, soprattutto giovani madri inquadrare con contratti atipici, la necessità contingente sembra essere quella di lavorare per contribuire al proprio mantenimento e a quello della propria famiglia. I servizi forniti costituiscono una forma di sollievo perché affrontano il problema contingente (la difficoltà di elaborare una strategia di conciliazione per mantenere il lavoro e provvedere alla cura dei propri figli); i titoli di accesso ai servizi sono lo strumento che consente di innescare il meccanismo di equilibrio, quindi normalmente sono salutati dalle destinatarie con un certo entusiasmo (tutte le intervistate sono concordi nell'affermare questo principio).

(3) *Orientano alla fruizione di servizi di cura per l'infanzia, per i familiari disabili e per gli anziani.*

Quindi, la famiglia viene raggiunta per lo più in maniera trasversale rispetto agli obiettivi da promuovere (incoraggiare l'occupazione femminile) e ai principi culturali e normativi da affermare (rafforzare le Pari Opportunità). Tuttavia, incontrare la famiglia non significa promuoverla come soggettività sociale. In altre parole le politiche di attivazione (e di inserimento lavorativo) promosse attraverso i *voucher* di conciliazione e i BDS scontano alcuni *limiti* nel promuovere la soggettività sociale della famiglia<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Le porzioni di testo che di seguito riporto in corsivo sono estratti di interviste che ho personalmente effettuato presso la sede di uno dei principali enti erogatori coinvolti nel progetto. Le interviste sono complessivamente 25 e sono state condotte con il tecnica del colloquio finalizzato in situazione. Le informazioni che riporto sono infatti state raccolte presso il centro *Free Way* di Rovereto (c/o Opera Famiglia Materna), approfittando della disponibilità accordata dai genitori a rispondere alle domande mentre raggiungevano il centro per recuperare i propri figli a fine giornata. Per ovviare a problemi di campionamento rispetto al servizio, e per ottenere un approfondimento qualitativo rispetto all'atteggiamento nei confronti del progetto, ho intervistato

(1) Innanzitutto non considerano il ruolo della specifico della famiglia nel personalizzare gli interventi. Ecco come «Certo, il top sarebbe se li si potesse usare anche per la scuola materna, ecco. Perché le esigenze di una mamma che lavora sono molto diverse...». A orari di lavoro flessibile (turni, atipici, part-time, stagionali) dovrebbero corrispondere servizi flessibili, che invece sono marginali rispetto a quelli istituzionali che per lo più corrispondono alle esigenze orarie standardizzate dei lavoratori tipici. Il sistema dei servizi non è in grado di osservare una porzione di realtà legata alla trasformazione del sistema occupazionale (contratti e orari di lavoro). Per dirla con Luhmann, il sistema dei servizi si fa autopoietico, non comunica con le esigenze espresse dalla società civile e non riesce ad accoppiarsi strutturalmente con il proprio ambiente e diviene operativamente chiuso. Il BDS non può che riprodurre la residualità dei servizi innovativi, fino a che il sistema politico ne garantisce l'accesso stanziando fondi. «L'ammontare credo che andrebbe rivisto. Il mio è di € 1.500 (il massimo, N.d.R.) e lo uso per sole 4 ore al giorno. Siccome però sto cercando di cambiare lavoro per ottenerne uno da 8 ore, dopo il servizio per mia figlia mi costerebbe ogni giorno il doppio e il buono si consumerebbe molto in fretta. E poi si può chiedere solo due volte all'anno. Per ora va bene, ma se dovessi cambiare lavoro? Questo mi chiedo da qualche giorno...». Anche chi è soddisfatto e dice che il BDS va bene così com'è alla domanda di controllo sulle caratteristiche che il BDS dovrebbe avere per migliorare ulteriormente la propria vita personale e familiare risponde (1) un ammontare più elevato; (2) un periodo più lungo di copertura (3) un accesso a servizi territoriali meglio distribuiti sul territorio. Spesso il BDS incontra la soddisfazione dell'utenza perché tampona esigenze contingenti. Il problema è l'assenza di tempo, che però si ripresenta dopo qualche mese. Non c'è un percorso continuativo di crescita delle capacità professionali e di aiuto nella cura dei figli. Non vi è, in altre parole un concreto percorso di capacitazione delle destinatarie e di valorizzazione del concetto di cura e sostegno alla relazione familiare che sia stabile nel tempo.

---

tutte le utenti che frequentavano *Free Way* tramite l'accesso ai BDS. Tuttavia, rispetto all'universo, composto dal totale delle destinatarie dei titoli residenti in Provincia, il campione risulta – ovviamente – *non rappresentativo*.

(2) *Non promuovono una effettiva libertà di scelta rispetto ai servizi.* Spesso, anche per caratteristiche legate alla conformazione del territorio, vengono accreditati pochi erogatori per tipologia di servizio. Inoltre non sempre gli utenti possono *comporre* il proprio piano di servizio col *voucher*. «*Non c'è scelta sul territorio. Siamo andati alla ricerca, e anche volendo... Ancora a tutt'oggi non ho capito dove sono gli altri servizi! Io ho questa impressione. [...] Ho chiesto tante volte in giro, a persone che avevano carrozzine e passeggini se conoscevano asili nido privati, perché avevo questa esigenza, dovevo rientrare al lavoro dopo la maternità... Ma non mi sapevano dire. Adesso siamo entrati in graduatoria per l'asilo comunale. Ma i problemi con i turni di lavoro per me, e per il lavoro di mio marito distante da casa, quello rimane*». Inoltre è opportuno osservare che il titolo *non* è valido per essere speso per più realtà di servizi. Dopo la formulazione del piano di servizio occorre attenersi a una sola realtà, mentre alcune intervistate – avendo scelto servizi attivi nei mesi invernali avvertendo la necessità di spendere il titolo per poche ore la settimana – sarebbero costrette dopo alcuni mesi a trovarsi tra le mani denaro vincolato *non* più spendibile presso le strutture di servizio aperte esclusivamente fino a giugno. Vorrebbero quindi scegliere un centro estivo, per coprire con l'ammontare residuo del BDS i mesi di luglio e di agosto. Ma non sempre possono farlo materialmente. Dipende dalla lungimiranza degli utenti nel dichiarare al momento della richiesta presso il SOFT di voler spendere il titolo presso più di un erogatore, e dalla volontà degli erogatori di spartirsi l'attività e l'ammontare del buono. Alcuni erogatori, come ho scritto sopra, hanno recentemente espresso la volontà di continuare a far parte del progetto ponendo una condizione. Che fossero le destinatarie ad anticipare l'importo del servizio erogato. Questa non è certo una clausola *user (mother o family che sia!) friendly*, ma è stata avallata dal SOFT per accogliere nel dispositivo un numero più elevato di erogatori. Come abbiamo già sottolineato in precedenza (sia in questo paragrafo, che nelle sezioni precedenti, parlando dei buoni scuola) questa riflessione si presta a una logica paradossale. Il rischio sta nel voler implementare la libertà di scelta secondo un determinismo logistico e organizzativo (più servizi → più scelta → più qualità) quando invece la libertà di scelta viene nei fatti vanificata da meccanismi perversi (come la logica del

rimborso, o la richiesta dei pagamenti delle eventuali assenze dei bambini) che si affiancano a una distribuzione territoriale ancora inefficiente.

(3) *I servizi flessibili sono considerati in maniera ancora ampiamente residuale rispetto a quelli istituzionali.* Dal punto di vista del sistema politico-amministrativo e istituzionale, la loro funzione è quindi sostanzialmente riconducibile alla compensazione delle lacune incontrate dal pubblico nel sostenere spazi crescenti di formazione della domanda. Nella prospettiva delle destinatarie, alla soddisfazione per l'ottenimento di servizi flessibili di alta qualità ed elevata personalizzazione dell'intervento, si affiancano anche le ragioni che ne confermano la residualità. Per esempio, ai servizi flessibili viene riconosciuta la funzione di *collettore* fra la presa a carico dei compiti di cura da parte delle madri e l'effettivo inserimento al nido. In altre parole, pur lodandone la flessibilità organizzativa, le madri non riconoscono uno statuto culturale autonomo al servizio flessibile, che viene per lo più fruito in maniera residuale rispetto ai servizi istituzionali e con una funzione di *ponte* o di *cerniera* fra due momenti: l'assenza di una soluzione di cura adeguata nella contingenza immediata e l'effettivo inserimento in struttura (al nido pubblico, per esempio) in un secondo momento. *«Certo, mio figlio è piccolo per andare al nido. Ha 17 mesi. Io a dire la verità lo avevo iscritto lo stesso. La lista d'attesa non era nemmeno troppo lunga, ma era l'attività del servizio in sé che non era adeguata ai miei orari di lavoro. [...] Mi serviva qualcosa di più flessibile. Io nel pomeriggio sono a casa, non avevo bisogno di portarlo. Però, la mattina, magari avrei bisogno di portarlo prima o di venirlo a prendere dopo. Sicuramente l'anno prossimo dovrò richiedere un altro buono, da marzo a giugno, prima di portarlo alla materna a settembre». «Spesso lavoro per due settimane consecutive la mattina e una il pomeriggio. Come orari qui è comodo perché i nidi non sono mai aperti fino alle sei. Al massimo stanno aperti fino alle 16,30. Non di più. Mentre io faccio dalle 10 alle 13,30 e dalle 14 alle 17,30. Poi ho mezzora di strada, quindi non arrivo prima delle 18. Da novembre dell'anno scorso, da quando ho ottenuto il buono*

*per mandare mia figlia qui va molto meglio rispetto agli orari. Io sono già alla seconda richiesta, quindi, sono molto soddisfatta»<sup>63</sup>.*

(4) *Ignorano i diritti e i doveri specifici della cittadinanza familiare, riproducendo il mero principio dell'inclusione sociale dei bisogni individuali. Il titolo è in effetti pensato e realizzato in senso lavoristico, e questo non è di per sé un male. Lo è se, rivolgendosi al versante familiare del principio organizzativo di conciliazione, concepisce la famiglia come fardello o vincolo. Infatti il dispositivo conferisce alle madri servizi di cura per un indifferenziato familiare, che siano figli piccoli o anziani, che siano uno o più figli non importa. Una donna può richiedere il BDS per due bambini, ma i soldi rimangono quelli. In altre parole viene emesso avendo come referente simbolico il profilo astratto della madre lavoratrice, talvolta ignorandone le reali esigenze. Non siamo quindi in presenza di un welfare che si riforma in chiave *family friendly*. Tuttavia anche parlare di logica *mother friendly* (Prandini 2006) è tutt'altro che automatico. Si potrebbe azzardare che i BDS siano *working mother concerned*.*

(5) *In maniera non secondaria, fanno corrispondere ai bisogni individuali (nel caso dei BDS, delle madri lavoratrici atipiche) un'immagine stereotipata e irrelata, che non corrisponde al vero. Complice di tale impostazione, che ritrae le destinatarie come individui orientati dalla ragione utilitaristica, è una certa retorica modernista che si avvale dell'immagine astratta e acquisitiva dell'uomo, sposata dalla RCT in economia e – più in generale – dall'individualismo metodologico nelle scienze sociali. Nelle parole di alcune destinatarie dei servizi: «La bambina viene qui dalle 08,30 fino alle 16,30. Perché è sempre quello l'orario che mi serve. Soltanto che per 5 giorni alla settimana [...] Mi vanno via tante ore e il voucher mi dura pochissimo. [...] 37 giorni lavorativi ed è già andato! Un mese e mezzo al massimo. Certo, è meglio di niente. Dico questo perché, se non ci fosse il voucher lavorerei solamente per la bambina. Il servizio mi costerebbe € 800 al mese, io lavoro per € 950, quindi [...] Ho fatto il conto. 40 ore settimanali, a € 5 l'ora sono € 200 alla settimana. In altre parole lavorerei a*

---

<sup>63</sup> Indubbiamente, nella logica del colloquio finalizzato in situazione le intervistate si sono dimostrate maggiormente disponibili a commentare i caratteri del servizio rispetto a quelli del dispositivo.

*tempo pieno per non stare mai con mia figlia».* Ecco che cosa fanno le politiche attive: promuovono la logica che, dai tempi di Parsons, possiamo richiamare con la definizione di individualismo istituzionalizzato, incappando in un vischioso errore razionalistico.

*(6) Infine si configurano come politiche di contrasto alla povertà, che re-interpretano i connotati assistenziali del welfare istituzionale attraverso il coinvolgimento delle OPS nella programmazione e gestione dei servizi.* Per molte delle destinatarie intervistate, e – come assicurano diversi erogatori dei servizi contattati telefonicamente o intervistati direttamente a loro volta – poche hanno la possibilità di appoggiarsi a un familiare per la cura del figlio. Molte fra le richiedenti che ottengono il BDS sono segnalate dai servizi sociali e ancor prima dell’approvazione del servizio erano ospiti delle strutture che poi sono entrate a far parte della rete di erogatori dei servizi (esclusi, come è ovvio, i centri estivi). *«Io ho chiesto il buono perché ho due figli a carico e sono separata, in attesa di divorzio. Quindi, non avendo nessuno che me lo può tenere, il problema è tutto sulle mie spalle».* Un’altra si esprime così: *«Mi sembra un aiuto per le persone in difficoltà. Una buona idea. Parlo per me che sono in difficoltà economiche e sono sola. Quindi diversamente non ce l’avrei fatta a tenere la bambina che è piccola, ha un anno e due mesi e il nido mi sarebbe costato troppo. Con il buono riesco a pagare questo servizio e ad andare a lavorare».* Un’altra ancora dice: *«Ho cominciato a gennaio. Ora ho fatto la domanda per il nido. Io ora lavoro ma sto cercando un altro impiego quindi mi serve un servizio che mi copre di più. Io sono sola, quindi... Porto qui la bimba per le 9 del mattino. Lavoro 8 ore, poi verso le 17 vengo a riprenderla».* Chi può si appoggia a un familiare, almeno per esigenza di costi e flessibilità oraria. *Le destinatarie più soddisfatte del sistema dei BDS sono quelle che già possono contare sull’aiuto di amici e familiari, del resto la loro esigenza è maggiormente circoscritta rispetto all’isolamento forzoso da reti di prossimità affettiva e sostegno alla cura. «Il mio turno finisce alle 19,30, ma tra prepararmi e fare la strada del ritorno, riesco a venire a prendere la bambina per le 21 o le 21,30, mai prima. Quindi, normalmente, chiedo ai miei genitori o a uno dei miei fratelli di venire a prendere mia figlia alle 19,30. Poi lei sta con uno di loro per un’ora e mezza circa, poi io la vengo a prendere. Di*

*inverno poi è ancora più dura. Perché la strada è rischiosa da fare e comunque anche mio padre e i miei fratelli lavorano. Sono fortunata ad avere persone che mi aiutano, ma chiedere sempre a loro mi pesa. A volte arrivo dai miei che la bambina gioca e mio padre è lì che è andato a prenderla, dopo il lavoro, e spesso si è addormentato sul divano ancora con la giacca e il cappotto, insomma. Quindi io prendo la bambina e non gli dico niente, non lo sveglio, perché mi vergogno, già mi sembra di chiedergli molto se me la va a prendere! Ma se non fosse così, come potrei fare? Al nido non potevo mandarla, non ha ancora l'età, e poi chiudono al massimo alle 17,30 e io ho ancora almeno due ore di lavoro».*

Tuttavia emerge di frequente come anche l'aiuto delle reti di parentela non sia che un ripiego necessario nella cura quotidiana dei figli piccoli. Se le madri intervistate potessero, affermano con chiarezza, resterebbero volentieri in prima persona con i loro figli, anche per ragioni di affermazione di una raggiunta condizione di indipendenza socio-professionale e affettivo-familiare. Ciò che manca a questo sistema (e la mia impressione è che tale critica sia trasferibile all'intero impianto del *voucher* di conciliazione del FSE, fatte salve alcune felici esperienze locali) è l'investimento in un progetto di vita o di accompagnamento a lungo termine come avviene per i *voucher* scolastici USA. La *governance* del provvedimento, la selettività della misura, il *target* e gli obiettivi perseguiti fanno piuttosto pensare ad un dispositivo assistenziale di aiuto alle madri sole di matrice social-democratica, che investe nelle Pari Opportunità di genere fino a che ci sono i soldi per mantenere la sperimentazione. Simili conclusioni trovano una conferma nelle parole della responsabile esecutiva del provvedimento, intervenuta recentemente al convegno "Tempopermettendo" tenutosi a Modena nei giorni 29 e 30 settembre 2006. «Il modello di welfare mediterraneo, fondato sulla famiglia come ambito di protezione sociale, tende come è noto ad andare in crisi quando la donna esce dalla sfera privata e conquista un ruolo nel mercato del lavoro; mercato che, soprattutto nel privato, fatica ad adottare forme di flessibilizzazione degli orari di lavoro [...] e modelli organizzativi alternativi più *family friendly* [...]. Per questo serve un'azione coordinata da parte di tutti i soggetti sul territorio, che permetta a quel 94% di donne che dichiarano, in una recente indagine europea, di voler essere madri, di *far quadrare il cerchio* dell'essere,

contemporaneamente, lavoratrici (desiderio espresso dal 93% dello stesso campione)». (Tarter 2006, 1). (Corsivi Miei)<sup>64</sup>.

#### 4.2.2.2. *E se una femmina si chiamerà Futura*

*Futura* nasce come progetto finalizzato al potenziamento dell'autonomia formativa e professionale delle donne residenti nella Regione Friuli Venezia Giulia (FVG) e finanziato nell'ambito delle attività promosse dal FSE 2000/2006. Viene avviato ufficialmente nel Marzo 2003. Come mi ricorda in sede di intervista uno dei responsabili politico-amministrativi del progetto presso la Regione FVG: «*Futura* sta nel Programma Operativo Obiettivo 3 2000/2006. Già in fase di negoziato con la commissione europea c'era stata una particolare attenzione al tema delle Pari Opportunità, tanto è vero che l'Asse che finanzia attività relative allo sviluppo delle pari opportunità all'interno della programmazione Obiettivo 3 pesa più del 10%. Rispetto a questa tematica, inoltre c'era – e lo abbiamo visto quando abbiamo preparato il Programma Operativo Regionale (Il POR, N.d.R.) nel 2000 – c'era nella nostra Regione una notevole differenza fra il dato di disoccupazione maschile e il dato relativo alla disoccupazione femminile. Pur avendo, insomma, tassi di disoccupazione non elevatissimi rispetto alla media nazionale, c'era comunque una disoccupazione femminile notevole rispetto a quella maschile. Di qui si è pensato di realizzare qualcosa di strutturale di operativo nel tempo e di radicato sul territorio regionale. Per cui è nata l'idea di *Futura*». La citazione precedente rimanda quindi alla decisione di trasferire sull'intero territorio regionale, un modello in grado di offrire alle madri o alle donne lavoratrici e con figli o familiari a carico di completare o consolidare il proprio percorso di autorealizzazione (lato *lib*) accompagnandole nel rafforzamento della propria posizione professionale (lato *lab*). Per fare questo *Futura* propone un *voucher* per l'acquisto di servizi di cura. In altre parole, il progetto tratta il tema della *doppia presenza* femminile offrendo una strategia sbilanciata sul versante lavoristico del principio di conciliazione.

---

<sup>64</sup> La quadratura del cerchio in politica sociale rimanda al *pamphlet* ormai classico di Ralph Dahrendorf (2001).

(A) *Lo strumento.*

Alle beneficiarie dei servizi viene assegnato un *voucher* per l'acquisto di servizi come: (1) accogliimento in strutture educative (tipo asilo nido); (2) servizi educativi domiciliari; (3) accogliimento in strutture assistenziali per anziani o disabili; (4) pulizie e pasti a domicilio per anziani o disabili. L'importo del *voucher* varia a seconda delle situazioni e dei servizi richiesti. In ogni caso *attualmente* l'importo massimo è *sempre* di € 350 stanziati con scadenza mensile per un massimo di 6 mesi.

Le modifiche principali apportate dal nuovo regolamento riguardano la riduzione degli importi dei titoli e la definizione di percorsi di accompagnamento più brevi (da un massimo di 8 mesi a un massimo di 6 mesi dopo il novembre 2005).

Inoltre si registra l'ingresso degli uomini nel novero dei potenziali destinatari. Questa rimane tuttavia una modifica legata maggiormente all'aspetto culturale e formale del provvedimento, più che a quello sostanziale del dispositivo.

Valore mensile	Dal 2002 (in €)	Da novembre 2005 <sup>65</sup> (in €)
<b>Occupazione</b>	415	350
<b>Formazione</b>		
20-40 h/m (ore mensili)	130	110
41-80 h/m	260	220
81-119 h/m	335	280
120 h/m o più	415	350
<b>Sostegno preventivo sp.</b>	200	150

Tab. 4.18. Il *voucher* di *Futura*. Variabilità dell'importo a seconda delle situazioni.

Fonti: Per *L'Impresa Sociale* [www.futurafig.it](http://www.futurafig.it). [www.tempermettendo.info](http://www.tempermettendo.info)

Questa riflessione non è motivata da alcun pregiudizio culturale, ma dalla valutazione dell'assenza finora riscontrata delle richieste provenienti da persone di genere maschile. Inoltre, l'apertura agli uomini non è esplicitamente definita dal FSE, ma è una condizione che la regione ha istituito come clausola per il ri-

<sup>65</sup> Mese in cui è entrato in vigore il nuovo regolamento.

finanziamento del progetto lungo l'intero anno 2006. Le risorse impiegate per la realizzazione del progetto ammontano attualmente a circa € 12.000.000.

Voci	Importo in €
<b>Dotazione iniziale per servizi</b>	<b>5.440.000</b>
Rifinanziamenti 2004	2.360.000
Rifinanziamenti 2005	2.382.000
<b>Totale per servizi (84,3%)</b>	<b>10.182.000</b>
Quota gestione (12%)	1.449.000
Quota promozione (3,7%)	444.000
<b>Totale Futura</b>	<b>12.075.000</b>

Tab. 4.19. Risorse finanziarie del progetto.

Fonti: Per L'Impresa Sociale [www.futurafig.it](http://www.futurafig.it). [www.tempermettendo.info](http://www.tempermettendo.info)

*(I) I requisiti del patto fra i contraenti e la dimensione organizzativa.*

La gestione del *voucher* che permette l'accesso ai servizi di Futura è affidata all'*Organismo Intermediario* (OI), un dispositivo complesso creato *ad hoc* per l'implementazione e la gestione delle diverse fasi del progetto; dall'esame delle domande alla definizione del piano di servizi, fino alla valutazione delle singole esperienze attivate.

Felice Carta: «Abbiamo stilato questo bando, che chiedeva 1) di individuare un soggetto che avesse le caratteristiche idonee per gestire questo servizio; 2) di avere un progetto da realizzare. Avevamo dato preventivamente le coordinate, esprimendo la volontà di intervenire su donne con figli, con familiari disabili o anziani a carico, le quali si trovano nella condizione di seguire corsi di formazione finanziati dalla Regione, o che si trovano in situazioni di difficoltà sul piano occupazionale. Quindi un sostegno temporaneo che faciliti la conciliazione. Rispetto a queste che erano poi le coordinate del bando, ci sono state le offerte. In seguito alla valutazione è stato individuato il soggetto che ha appunto *Per L'Impresa Sociale* come capofila, e siamo partiti. [...] Questa è un po' la storia del progetto». Così si compone l'OI nelle parole della referente del progetto presso l'ente capofila: «Il soggetto di cui facciamo parte è una associazione temporanea tra imprese che è costituita da noi, che saremmo il consorzio *Per*

*L'Impresa Sociale*, quindi un consorzio di cooperative sociali, un altro consorzio di cooperative sociali, l'*Enaip* che è un ente di formazione della Regione FVG e la Coop Nord-Est». I requisiti di accesso al progetto riguardano la necessità di cura di (1) un figlio di età inferiore a 15 anni; (2) un anziano a carico di età superiore a 75 anni; (3) un familiare disabile. Possono fare domanda le donne che rientrano dalla maternità con contratto full-time; quelle che passano dal part-time al full-time; quelle coinvolte in programmi di rimodulazione dell'orario di lavoro.

Ente	Funzioni specifiche
<i>Per L'Impresa Sociale</i>	Capofila. Gestione centrale. Coordinamento generale dell'area di Trieste e Gorizia. Coordinamento locale. Amministrazione. Rendicontazione. Valutazione delle domande
<i>COSM</i>	Coordinamento locale dell'area di Pordenone
<i>Coop Consumatori Nordest</i>	Informazione c/o punti vendita (fase iniziale e avvio del progetto)
<i>Enaip FVG</i>	Informazione e accettazione delle domande

Tab. 4.20. Composizione e funzioni dell'OI.

Fonti: Per *L'Impresa Sociale* [www.futurafvg.it](http://www.futurafvg.it).

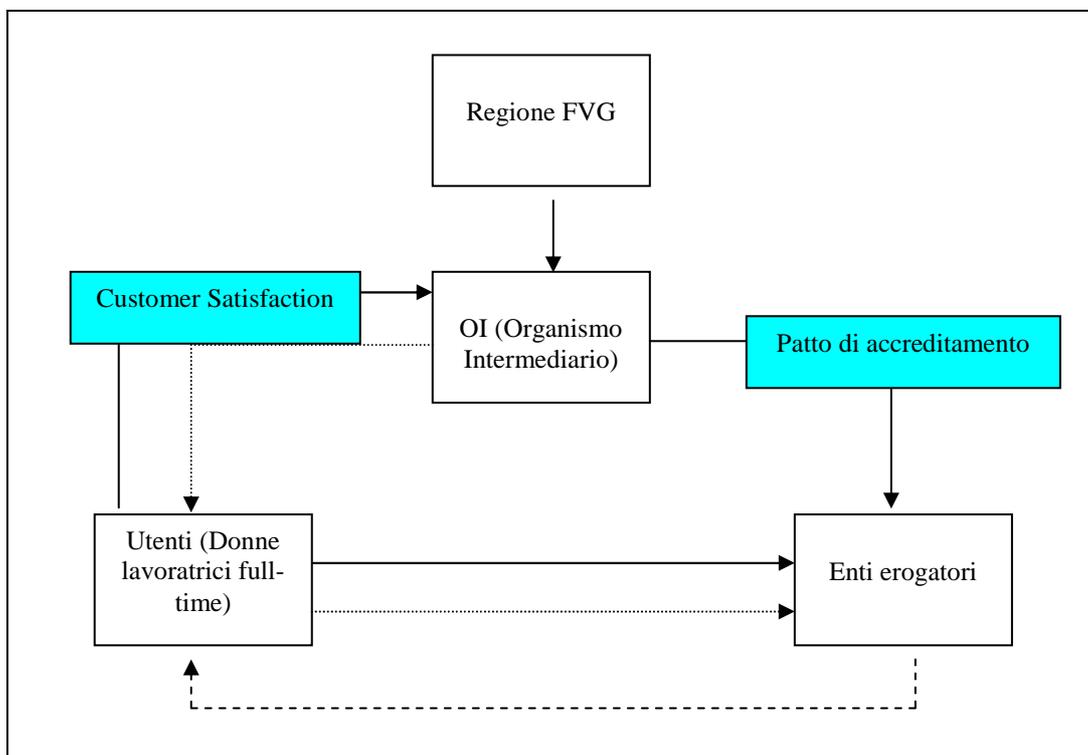


Fig. 4.7. Futura. Lo schema del progetto.

Recentemente, la condizione inizialmente fondamentale per richiedere il *voucher* – l’impiego con regolazione *full-time* – ha leggermente temperato la propria rigidità, includendo nel potenziale bacino di utenza di *Futura* anche le assegniste di ricerca, le impiegate con forme di lavoro atipico e le neo-imprenditrici. Inoltre sono state inserite nel programma anche le donne che rientravano al lavoro a tempo pieno dopo un periodo di disoccupazione, dopo la fruizione di congedi di maternità ed anche dopo permessi presi per provvedere personalmente all’allattamento dei figli. Infine è stata inaugurata anche una via più propriamente *assistenziale*, che ha visto il coinvolgimento di destinatarie segnalate dai servizi sociali, coinvolte in programmi di reinserimento e di riabilitazione in seguito a periodi di detenzione<sup>66</sup>. Inizialmente non era stato stabilito alcun limite di reddito per richiedere il provvedimento, che si connotava quindi per uno spirito esplicitamente universalista. In seguito, nel novembre del 2004, dopo il primo ri-finanziamento regionale, è stata introdotta la soglia ISEE: come limite massimo per l’accesso ai servizi è stato fissato un livello di € 25.000. Con scadenza bisettimanale, il gruppo di valutazione composto dai responsabili del progetto, dalle coordinatrici regionali e territoriali e da un consulente si riunisce per esaminare le domande pervenute e procedere alla loro valutazione. Se la domanda viene accolta, la destinataria viene contattata ed aiutata a stabilire un piano di servizio consono alle sue esigenze. In questo frangente assumono un ruolo centrale le coordinatrici territoriali, che sono cinque – una per provincia più una ulteriore per coprire la vasta area montana – che stipulano per conto dell’Amministrazione di *Futura* un contratto di adesione con la beneficiaria. La funzione delle coordinatrici è quella di orientare le destinatarie al servizio, interpretando le loro esigenze e rendendone effettiva la libertà di scelta rispetto a servizi territoriali ragionevolmente raggiungibili. Come ricorda la referente del progetto con il pubblico: «Futura può contare su più di 250 enti erogatori. Tutti i soggetti erogatori – Comuni, privati non profit, privati profit, enti religiosi, e quant’altro – firmano una convenzione. Le interessate presentano una domanda. Ogni quindici giorni compiliamo l’elenco delle richiedenti che presentano i requisiti verificati, delle aventi diritto al servizio. Queste signore si incontrano con

---

<sup>66</sup> Uno sguardo ai dati rivela tuttavia che la portata di queste ultime situazioni è però limitatissima.

le nostre colleghe: una per Trieste, una per Gorizia, una per Udine e una per Tolmezzo e Pordenone. È nell'incontro con queste nostre colleghe, che si compone il servizio». In quest'ottica l'organizzazione di *Futura* gioca come dispositivo fiduciario (Karpik 1996) nei confronti delle destinatarie dei servizi.

*(G) Gli scopi situati e la mission degli interventi.*

Le destinatarie sono *donne* coinvolte in percorsi di integrazione nel lavoro con contratto *full-time* di cura di figli o di parenti anziani e/o disabili. Il progetto ha due *mission* specifiche: (1) Favorire la partecipazione delle destinatarie ad attività formative allo scopo di qualificarne le future opportunità occupazionali; (2) Agevolare l'inserimento e la permanenza delle beneficiarie coinvolte nel mercato del lavoro, contrastando l'esclusione professionale, la segregazione e perfezionando la conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare. Il tema è quindi pienamente compatibile con le aree problematiche elencate nella sezione introduttiva di questo paragrafo (tab. 4.11).

	2003	2004	2005	2006	Totale
<b>Approvate</b>	470	1.608	981	862	<b>3.921</b>
<b>Respinte</b>	24	145	89	63	321
<b>Totale</b>	494	1.753	1.070	925	4.252

Tab. 4.21. Progetto *Futura*. Domande presentate e accolte. (Dati aggiornati a novembre 2006).

Fonti: *Per L'Impresa Sociale*

L'anno in cui si concentra il maggior numero di domande presentate e accolte è il 2004. Nel 2006 le domande approvate sono circa la metà.

La flessione osservata dal numero delle richieste dipende certamente da alcuni fattori fondamentali, come le modifiche apportate dal nuovo regolamento (entrato in vigore nel novembre 2005) che ridimensiona il valore dei titoli di accesso e riduce il periodo di copertura.

Il bisogno fondamentale che emerge dalla distribuzione delle domande per tipologia di carico familiare che grava sulle donne è quello della cura dei figli a carico.

Nelle parole di una delle referenti presso l'OI: «Oltre il 90% delle donne che presentano domanda a *Futura* chiede servizi per i figli con meno di 15 anni. Il

secondo *step* è questo: che l'età media è di 35 anni. E che quasi il 50% chiede servizi nel momento in cui – ed è uno dei requisiti – rientra al lavoro dopo le assenze di maternità. Quindi noi stiamo parlando di un 50% circa delle domande che chiede servizi per i bimbi piccolissimi. Quindi definiamo: a) che nella nostra Regione le donne mettono al mondo figli a una certa età; b) che sono prevalentemente occupate, c) che quello che ci dicono è che hanno bisogno di servizi per la primissima infanzia. Ovviamente il servizio più richiesto, come primo servizio, è l'inserimento del bimbo al nido. [...] Perché ho fatto questo ragionamento? Perché *Futura* inizia nel marzo del 2003 e deve concludersi il 31 dicembre del 2006, nel senso che è legato a questa fase degli interventi del FSE nella nostra Regione. Quindi l'*input* che abbiamo avuto fin dall'inizio è questo: ricavate il massimo di ragionamento da questo servizio che è sperimentale per capire che cosa deve mettere in linea sul bilancio corrente l'Amministrazione Regionale per dare continuità o comunque per dare risposta alle fasi. Il punto a cui stiamo arrivando è che sostanzialmente c'è un grido unanime, cioè: "Rete forte di asili nido"! In Regione nascono circa 10.000 bambini all'anno e abbiamo circa 3.000 posti nido, dei quali circa 1.000 a Trieste, il resto sparsi nel resto della Regione. Questo è evidentemente insostenibile [...]».

<b>Carico familiare</b>	<b>Numero di domande</b>	<b>Numero di domande (%)</b>
<b>Figlio under 15</b>	3.508	89,47
<b>Nucleo monoparentale</b>	327	8,34
<b>Parente non autosufficiente</b>	32	0,75
<b>Parente over 75</b>	21	0,49
<b>Morte ascendente diretto</b>	13	0,31
<b>Separazione coniugale</b>	10	0,24
<b>Altro (Malattie)</b>	10	0,24
<b>Totale</b>	<b>3.921</b>	<b>100</b>

Tab. 4.22. Domande approvate per tipologia di bisogno.

Fonti: *Per L'Impresa Sociale*

Nonostante il regolamento faccia rientrare nel novero delle potenziali destinatarie le madri con figli in età non superiore a 15 anni, le richieste sono

soprattutto concentrate nella fascia 0-3 anni. Una simile informazione è confermata non soltanto dalle parole delle responsabili del progetto, ma anche dai dati sulle tipologie di servizi fruiti. Il totale dei servizi (5.317) non coincide con il totale delle domande accolte (3.921) perché ottenuto il *voucher* le destinatarie possono comporre, a seconda delle proprie esigenze, il proprio percorso di servizi che può comprenderne più di uno.

<b>Servizi</b>		<b>(%)</b>
<b>Asilo Nido</b>	3.133	55,5
<b>Pulizie*</b>	995	17,6
<b>Educatore domiciliare</b>	794	14,1
<b>Struttura educativa</b>	376	6,7
<b>Scuola materna</b>	174	3,1
<b>Pasti a domicilio*</b>	75	1,3
<b>Altri</b>	99	1,7
<b>Totale servizi</b>	<b>5.317</b>	<b>100</b>

Tab. 4.23. Tipologia di servizi.

\* Fino a novembre 2004.

Fonti: *Per L'Impresa Sociale*

Per esempio se una destinataria ottiene un *voucher* di € 350 valido per 6 mesi potrà utilizzarne una quota per un servizio (poniamo di nido) per un certo periodo, esaurendo parte dell'importo. In seguito, con la differenza potrà richiedere un nuovo servizio, magari nel periodo in cui il nido è chiuso, o solo per qualche ora la settimana (è il caso di chi chiede l'educatore domiciliare come supporto al servizio di asilo pubblico).

La domanda accolta resta una, ma i servizi richiesti e fruiti sono due. Questo aspetto rendiconta la flessibilità del dispositivo, che però in corso d'opera (con le modifiche al regolamento del novembre 2004 e 2005) è stata di fatto sostanzialmente ridotta a causa (1) del restringimento del bacino dei servizi e (2) del ridimensionamento degli importi concessi e dei mesi connessi al periodo di utenza.

Tipologia di <i>voucher</i>	Domande accolte	Domande accolte (%)
<b>Formazione</b>	498	12,7
<b>Occupazione</b>	3.423	87,3
<b>Totale</b>	3.921	100

Tab. 4.24. Tipologia di *voucher* per logica di inserimento.

Fonti: Per *L'Impresa Sociale*

L'esigenza principalmente osservata dal flusso delle domande è quella dell'inserimento professionale. Circa la metà delle richiedenti richiedono il *voucher* a causa del rientro dalla maternità. Da segnalare anche che più del 9% delle destinatarie dei servizi ha aderito a *Futura* a causa del passaggio da regolazione part-time a contratto di lavoro a tempo pieno. Oltre il 10% ottengono un lavoro *full-time* in seguito a un periodo di disoccupazione.

(L) *L'orientamento valoriale del provvedimento.*

Il confine fra gli scopi situati e la motivazione profonda che orienta gli interventi non sempre è facilmente individuabile, la cesura fra le due dimensioni è sovente arbitraria. Nemmeno questo progetto fa differenza. Infatti non è difficile ravvisare, negli obiettivi dichiarati (presumibilmente a lungo termine) dall'autorità di gestione di *Futura* un movente culturale piuttosto pregnante, che affonda le proprie radici nel concetto di Pari Opportunità. Ecco, per l'agenda delle politiche attive europee, le Pari Opportunità sono sia una risorsa simbolica per orientare le politiche sia un obiettivo da perseguire nei singoli programmi. In altre parole, nei termini di AGIL, costituiscono il riferimento simbolico-valoriale (*refero*), l'asse L-G. Rispetto alle caratteristiche rilevate nell'analisi della configurazione del progetto dei BDS attivato dalla Provincia Autonoma di Trento, anche il Progetto *Futura* presenta alcune caratteristiche interessanti così come alcuni aspetti problematici sul piano della *capacitazione* dei soggetti interessati<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Le porzioni di testo che di seguito riporto in corsivo sono estratti di interviste che ho personalmente effettuato con alcune destinatarie del progetto. Le interviste sono complessivamente 42. Data la difficoltà di raggiungere fisicamente un certo numero di destinatarie presso le loro abitazioni in FVG o presso la sede dei servizi (peraltro, trattandosi di lavoratrici a tempo pieno, avrei dovuto effettuare i colloqui in orari difficoltosi, soprattutto serali) ho preferito adottare la tecnica dell'intervista telefonica, avvalendomi della disponibilità dei locali dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia. Normalmente ho contattato le destinatarie in orari pomeridiani (tra le 17 e le 18) o nell'intervallo costituito dalla pausa pranzo (tra le 13 e le 14). In genere la disponibilità è stata apprezzabile, anche se, per ragioni contingenti, difficilmente le interviste hanno avuto una durata superiore ai 30 minuti. Tutte le intervistate, che hanno usufruito

(1) Come il progetto dei BDS, anche Futura non considera il ruolo della specifico della famiglia nel personalizzare gli interventi, ed è ancora piuttosto rigido. Il referente privilegiato rimane la donna impiegata (o da impiegare) *full-time* con familiari (soprattutto figli piccoli) a carico. Alla cornice socialdemocratica del progetto di inclusione sociale dei bisogni delle giovani madri si accompagna il progetto di attivazione come inserimento lavorativo che definisce la via europea al *workfare*. In altre parole siamo al cospetto di un raffinato esperimento *lib/lab*, che incontra alcuni bisogni familiari espressi dalle destinatarie (soprattutto la cura dei figli piccoli) ma che non promuove la famiglia come soggetto di cura, anzi la sostituisce per consentire l'investimento delle energie materne nel lavoro. Questo non è un elemento da considerare negativamente. Semplicemente configura un welfare connotato in chiave *mother friendly* o *mother concerned*, ma non *family friendly*. Tra le intervistate, un simile aspetto si nota soprattutto nelle critiche provenienti dalle madri che hanno richiesto *voucher* per l'accesso a servizi poiché impiegate in corsi di formazione professionale. Una intervistata afferma: «Volevo richiedere un altro voucher, ma non mi è stato possibile. Puoi prenderlo una volta e poi più. Eh, certo che è stato utile, ma dovrebbe venire più incontro alle esigenze delle famiglie». Un'altra ancora: «Penso che il progetto sia molto buono, ma mi ha aiutato per troppo poco tempo. Io ho ottenuto un voucher perché iscritta a un corso di formazione professionale. Mi copriva per 4 mesi, ma il corso dura 8, quindi in pratica sono rimasta scoperta per la metà del tempo». Una ulteriore critica è connessa con le caratteristiche peculiari del territorio in cui il progetto si sviluppa e al tipo di servizi che vengono fruiti. «Il corso mi impegnava molto come orario; 16 ore alla settimana, distribuite su 4 giorni. Quindi 4 ore al giorno. Con gli orari del nido pubblico, al quale mi ero orientata... beh ho avuto delle difficoltà. Allora sarebbe

---

del progetto tra il 2004 e il 2005 dichiarano che ripeterebbero l'esperienza, ritenendola utile, pur sottolineando la necessità di apportare modifiche al dispositivo considerato da alcune troppo rigido, da altre ancora insufficiente in termini di importo e di tempo, per incontrare le richieste delle destinatarie. Si tratta di donne in età compresa fra 30 e 38 anni, residenti lungo l'intero territorio regionale, in possesso di un livello di istruzione medio-alto (diploma o laurea) e occupate *full-time*, normalmente con un contratto dipendente. Tuttavia, date le caratteristiche del campione, non si tratta di dati rappresentativi, ma solo di informazioni utili per l'analisi dell'accesso al dispositivo e per l'individuazione delle matrici prevalenti espresse dal progetto.

*stato meglio un asilo privato. Nella nostra zona, a Monfalcone, c'è poca scelta... Poi so che a Udine è diverso, ci sono più servizi...». Un'intervistata che ha recentemente utilizzato il voucher dice: «Non è male come idea, ma potrebbe essere ancora meglio! [...] Mi spiego: ti danno servizi tipo asili, o centri gioco... insomma che fanno orari tipo fino alle 16 o alle 17! Eh, ma io non sono mica ancora tornata il più delle volte! Voglio dire che è bello che abbiano pensato, a un certo punto, di dare il voucher anche alle assegniste, se non alle atipiche, comunque a qualche donna che ha contratti non proprio classici. Però poi non ne hanno considerato gli orari! [...] I servizi sono pensati per quelle che fanno le ore di ufficio, il più delle volte. Al massimo puoi pensare di prendere la baby-sitter [...]». Queste donne lamentano quindi l'assenza di un adeguamento al profilo socio-lavorativo del suo status di destinataria. «Per me è stato prezioso... Però vede, è una logica contraddittoria in certe parti quella di Futura! Non lo critico mica il progetto, eh! Sono stata soddisfatta della mia esperienza e la ripeterei... Però dico che è ancora un po' troppo... come dire [...] standardizzata perché i suoi destinatari privilegiati sono le donne che lavorano a tempo pieno, ma il cui orario è facilmente quantificabile... Non so, un lavoro di ufficio dalle 8 alle 17, per intenderci! A mio avviso invece, [il progetto Futura, N.d.R.] dovrebbe rivolgersi anche ad altre categorie! Ora in effetti è da un po' che è aperto alle assegniste di ricerca... lo so! E meno male... Non è che ce ne stiamo con le mani in mano». «Se fossi dipendente, come lo ero quando l'ho chiesto, sarebbe un'altra cosa. [...] So che hanno aperto alle neo-imprenditrici, ma preferiscono comunque darti il voucher se sono sicuri o quasi che ti dai da fare per le classiche otto ore. [...] Il fatto è che io nel frattempo ho già avuto un altro figlio, e – sinceramente – non potrei lavorarne più di cinque adesso! Eppure ne avrei bisogno ora più di prima [...] Beh, è vero che il progetto è diventato un po' più elastico e accettano anche le lavoratrici in proprio [...] Ma immagino che in graduatoria privilegino ancora le lavoratrici dipendenti a tempo pieno».*

Da questo punto di vista, il progetto trentino dei BDS fa un passo avanti, prevedendo esclusivamente la fruizione di servizi flessibili, alternativi a quelli istituzionali proprio dal punto di vista dell'elasticità oraria.

(2) *Rispetto al progetto dei BDS, ritengo di poter affermare che Futura promuova comunque una maggiore libertà di scelta rispetto ai servizi. Pur estendendosi su un territorio più vasto, ed altrettanto articolato, ha coinvolto più erogatori e ha definito una strategia più sofisticata di governance, attraverso la costituzione di un organismo intermediario che si avvale di responsabili territoriali cui spetta il compito di orientare l'utenza ai servizi. Una tale caratteristica costituisce un notevole risparmio di tempo per le destinatarie (che non sono costrette a brancolare nel buio nella ricerca di un servizio adeguato) senza inficiare la necessaria conoscenza delle alternative disponibili (senza la quale sceglierebbero di propendere per il servizio più vicino a casa). Quest'ultimo aspetto, inerente la cultura organizzativa del dispositivo (la I di L, insomma) si è rivelato centrale nelle opinioni di quasi tutte le intervistate.*

(3) *Tuttavia permangono ancora alcuni elementi di rigidità nel dispositivo, dovuti in parte alla peculiarità del territorio (carezza di servizi coinvolti soprattutto nelle zone montane) in parte ai requisiti dell'oggetto acquistato e del patto fra i contraenti, in parte alla cultura lavoristica che orienta questo modello di welfare locale. Rispetto al progetto dei BDS attivati a Trento, Futura sembra essere maggiormente orientata alla promozione di un ruolo attivo del richiedente i servizi, che compone il proprio piano personalizzato grazie al dispositivo fiduciario costituito dalle responsabili di zona. Il destinatario, tuttavia, è sempre standardizzato, dal momento che l'impianto generale di questi dispositivi assume come interlocutore un profilo astrattamente individualizzato di destinatario (o di destinataria). «Volevo gestire il titolo per i miei due figli. Per il più piccolo ho scelto l'accompagnamento al nido e non ho avuto problemi, ma per il secondo, che è più grande, volevo l'accesso alla scuola materna, ma non è stato possibile. Potevo solo scegliere la babysitter a domicilio. Però, le dirò la verità, non volevo estranei in casa... Se col voucher avessi potuto mandarlo alla materna, avrei preferito». Inoltre, come nota un'intervistata: «Il voucher è stato abbastanza adeguato alle mie esigenze, ma non ho potuto scegliere che fra poche soluzioni di servizio convenzionate con il consorzio. Nella zona dove abito (nei pressi di Tolmezzo, N.d.R.) ci sono solamente 3 asili convenzionati. Io ho scelto quello più vicino a casa, perché per raggiungerne un altro avrei dovuto impiegare ogni*

*mattina più di mezzora». Molte intervistate hanno definito sostanzialmente adeguata la copertura finanziaria del progetto, ma avrebbero preferito un periodo di accompagnamento più lungo. Le critiche al patto di accreditamento sono anche state utili – in alcuni casi – per snidare l'errore razionalistico che talvolta accompagna il dispositivo. Come emerge dalle parole delle utenti coinvolte, non siamo in presenza di donne interessate a liberarsi da un generico e mal tollerato vincolo familiare: «Ne ho parlato anche con altre mamme che hanno usufruito del progetto. Per essere sincere, ci ha aiutate molto, eh! Solo che vai bene per un po' di mesi... Poi sei daccapo! Il risultato è che sono tornata al part-time». Un'altra dichiara: «Sono stata costretta a rimanere full-time. Ora mio figlio va alla materna, quindi non ci sono grossi problemi... Però al tempo ho dovuto chiedere aiuto a parenti, in particolare alla mamma di mio marito». Un'altra ancora: «Non ho la possibilità di passare a part-time, quindi mio marito porta il bimbo all'asilo e va a lavorare, gli hanno dato la possibilità di slittare di un'ora, entra alle 9 ed esce alle 18. Almeno, di norma facciamo così». La cultura lavoristica che orienta il progetto è chiara in diversi punti dell'analisi delle interviste: «Dovevo lavorare a tempo pieno. [...] Molte volte ho i turni di notte, quindi soprattutto in questo periodo mi serviva la baby-sitter per mio figlio. Ne ho trovata anche una che me lo tiene quando ho i turni». «Rientro da part-time a full-time. Eh, per forza... Certo, non è che timbri un cartellino, però tra una cosa e l'altra manco da casa la mattina e buona parte del pomeriggio... Mi serviva il nido per mia figlia piccola. Con la più grande, che va alla materna, insomma alla scuola di infanzia dove lavoro io non ci sono problemi: la porto lei va nella sua classe e poi viene a casa con me. Farò così anche con la piccola, che però potrà entrare alla materna solo l'anno prossimo». La logica lavorista dell'attivazione sarà centrale anche nel proseguo di questo lavoro per individuare l'errore razionalistico che orienta le politiche attive.*

(4) *I servizi flessibili sono considerati in maniera ancora ampiamente residuale rispetto a quelli istituzionali.* Il progetto *Futura* ha avuto alcuni significativi effetti sulla legislazione regionale, in particolare con l'approvazione della *Legge Regionale 18/08/2005, N. 20* relativa all'approvazione del *Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia*.

*Articolo I (Finalità ed oggetto)*

*Comma II.* La Regione, riconoscendo il diritto di scelta e l'autonomia educativa delle famiglie, offre sostegno al lavoro di cura dei genitori in modo da favorire la conciliazione tra impegni familiari e scelte professionali e facilitare l'accesso delle donne nel mercato del lavoro, in un quadro di pari opportunità.

Inquadrato 4.1.

Le modifiche apportate al disciplinare in corso d'opera, pur non intaccando l'impianto generale del dispositivo, propongono a onor del vero una logica più sofisticata di tipo *mother friendly*, in particolare rispetto all'inserimento nel programma di donne che rientrano nel lavoro dopo congedi di maternità.

*Articolo II (Sistema educativo integrato)*

*Comma I.* Il sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia [...] tende a garantire risposte unitarie e coerenti alla complessità dei bisogni delle bambine e dei bambini e delle loro famiglie mediante la messa in rete dei servizi socio-educativi [...] pubblici, del privato sociale e privati, che comprendono i nidi d'infanzia, i servizi integrativi e i servizi sperimentali.

Inquadrato 4.2.

Si tratta tuttavia di aggiustamenti che perfezionano l'inclusione sociale delle destinatarie potenziali nell'ottica di un welfare state attivo (lavoristico). Queste modifiche, di indubbia importanza nella direzione del riconoscimento delle realtà di servizio alla famiglia di natura extra-istituzionale, confermano tuttavia il ruolo marginale e integrativo loro affidato dal diritto amministrativo (e più in generale dal diritto pubblico, si pensi alla legge 328/2000 sul sistema integrato dei servizi sociali). In *Futura* gli enti erogatori sono oltre 250, compresi gli enti pubblici e dalle madri provengono soprattutto richieste di accoglimento in strutture come gli asili nido e i centri per l'infanzia. In altre parole, la matrice culturale del progetto continua a considerare l'attività di cura familiare delle donne come un vincolo all'inserimento professionale. Del resto, essendo questa la logica che permea i dispositivi promossi dal FSE, non potrebbe essere che così.

(5) *Il progetto ignora i diritti e i doveri specifici della cittadinanza familiare, riproducendo il mero principio dell'inclusione sociale dei bisogni individuali e incontrando spesso l'errore razionalistico di cui parlano Simon Duncan e collaboratori. Questo tuttavia è un limite intrinseco alla stessa programmazione del FSE, che il progetto friulano si limita a riprodurre, non certo ad esacerbare.* Alcune intervistate, pur apprezzando i servizi ottenuti e ritenendo positiva la propria personale esperienza come destinatarie dei progetti sono critiche con l'impianto lavoristico della programmazione generale: *«Non mi pare che abbia molto senso dare il voucher solo alle mamme che lavorano! Mi creda, è impossibile cercare lavoro se hai un bambino a casa...».* Altre ancora, ritengono di dover criticare lo stile di realizzazione del progetto nel suo specifico, in particolare la scelta politica di destinare i benefici previsti dal voucher per le madri impiegate full-time: *«Ora per esempio sono passata al part-time e i soldi vanno tutti al nido. Anche questa è conciliazione, mica solo quella di chi passa da part-time a tempo pieno! Potrebbero darlo a tutte le mamme, o almeno anche a quelle che lavorano part-time».* Comunque, è importante segnalare che le recenti evoluzioni del progetto, in particolare l'apertura alle potenziali destinatarie impiegate con contratti atipici, assegniste di ricerca e responsabili di nuove attività imprenditoriali, modificano il progetto nella direzione auspicata dalle intervistate, pur non costituendo la maggioranza delle situazioni richieste (si vedano i dati riportati nelle tabelle precedenti). Come già affermato a proposito del progetto dei BDS anche *Futura* è principalmente un dispositivo *working mother concerned*. Inoltre, come ricordato anche nel punto (1), è ancora piuttosto rigido dal punto di vista della spendibilità del titolo e dell'accesso a soluzioni di servizio diversificate e flessibili attraverso il voucher. Anche in questo caso, ai bisogni individuali (nel caso dei BDS, delle madri lavoratrici atipiche, nel caso di *Futura* delle lavoratrici a tempo pieno prima e di altre tipologie di lavoratrici poi) corrisponde un'immagine stereotipata e irrelata, che non corrisponde al vero. *«Inutile dirlo, i nidi costano tanto! Mio marito lavora, i nonni non è che possono venire tutti i giorni, quelli paterni poi stanno anche lontano. Stare a casa comunque non si può! [...] Certo, se fosse possibile lo chiederei ancora! Almeno non dovrei pagare la babysitter di tasca mia, come faccio adesso!».* Un'altra ancora: *«Però vede la cosa è questa: per riuscire a fare le faccende di casa, dopo*

*il periodo di accompagnamento in cui ho usato il voucher sono passata al part-time. I soldi che prendo, vanno in parte al nido, in parte mio figlio lo tengo io. Mi piace stare con lui, ma a volte mi rendo conto che ha bisogno di cose e le cose costano! Per me dovrebbero dare il voucher anche a tutte le altre mamme, almeno anche a quelle che lavorano part-time, perché fare i genitori è anche un lavoro». Un'immagine confermata anche da chi esplicitamente ritiene di dover sottolineare il proprio entusiasmo per un provvedimento che ha portato motivi di sicurezza all'interno del nucleo familiare, pur ritenendo utile la ricerca di un equilibrio con tempi di lavoro differenti. «Con due figli, una dei quali molto piccola è stato un gran sollievo! [...] Un sacco di spese... insomma, dovevo lavorare e avevo il problema di dove mettere la piccola. Il grande andava già a scuola, e poi avevo due mamme di suoi amichetti che me lo tenevano, lo andavano a prendere dopo la scuola mentre andavano a prendere i loro figli, lo portavano a mangiare da loro e poi i bambini si mettevano a giocare o a fare i compiti. Con la piccola, però, avevo altre esigenze... Bisognava cambiarla, darle da mangiare, sorvegliarla di più [...] Ho chiesto il voucher per il massimo dell'importo e l'accompagnamento al nido». «Lo richiederei, ma richiederei anche la disponibilità a darmi il voucher passando al part-time. Avrei potuto tenermi il bimbo qualche ora in più e spalmare il servizio su un periodo più lungo». «Sono stata costretta a rimanere al tempo pieno, per conservare la possibilità di tenere il voucher di Futura, se no avrei perso il diritto [...] Per cui, va bene, ora ho avuto il posto alla materna, ma per tenerla io quando ero ancora al lavoro e avevo finito il voucher ho dovuto coinvolgere i parenti!» «Per aiutarmi dovrebbe darmi più tempo. L'importo va bene, eh, per carità! Però, insomma... Ho un bimbo di 3 anni, e uno più piccolo di un anno e mezzo... Tra lavorare, fare un po' la spesa e star dietro a tutto [...] Non basta mai il tempo, come dice Vasco! [...] Se lo prendo per il massimo del tempo, comunque lo finisco subito!».*

(6) Pur venendo avviato senza prevedere limiti di reddito (come manovra universalista) Futura rappresenta da un lato una politica di inclusione sociale e dall'altro una misura di contrasto alla povertà, anche per procedere a una selezione più economicamente efficiente delle richieste di servizio rispetto alla volontà del sistema politico amministrativo. Questa impressione trova una

primissima conferma anche nel contatto con le intervistate. *»Rientravo al lavoro dopo il periodo obbligatorio di maternità, pagato all'80% dello stipendio. Mio marito – come me – fa l'operaio e avevamo bisogno di due redditi, come ora del resto. Ma quando la bimba era più piccolina era un continuo spendere per pannolini, attrezzature, baby-sitter, una tragedia!». «I soldi. Il problema sono i soldi. [...] Come facevo a pagare la baby-sitter? Dovevamo avere un appoggio. Per fortuna c'era il posto al nido, ma sia io che mio marito lavoriamo oltre l'orario di chiusura del nido, cioè le 16,30. A volte potevamo lasciare il bimbo lì, con le maestre, ma non per ore! [...] Allora, la baby-sitter che avevamo scelto con il voucher di Futura, lo veniva a prendere, lo portava a casa, lo teneva fino alle 18,30, quando rientriamo noi». «Ero a tempo pieno prima come ora, magari devo pagare di tasca mia la baby-sitter, e non sempre ci si riesce. C'è da fare un po' i conti. Del resto, non posso permettermi di perdere il lavoro o di ridurre l'orario». «Ho chiesto il voucher perché ho 4 figli e mio marito fa l'impiegato! Insomma, mi serviva il nido per il più piccolo, perché gli altri sono più grandini, vanno anche al doposcuola, ma per i bimbi fino a 3 anni è sempre un problema capire dove metterli e le loro ansie, i bisogni che hanno. Era così anche con i miei figli più grandi. Poi abbiamo cominciato a essere tanti e ora più che mai c'è bisogno che lavori a tempo pieno. Con gli anziani, poi, che a volte ti trattengono...».*

Nel corso degli anni, il progetto è stato interessato da una complessa evoluzione interna, culturale ed organizzativa, che ha toccato diversi punti, dall'introduzione della soglia ISEE, oltre a un intervento della Regione che ha cassato alcuni servizi (novembre 2004) fino alla revisione degli importi alla modificazione del periodo di copertura; dal mutamento del profilo dei destinatari in termini di genere e di contratto di lavoro (novembre 2005). Come confermano le parole di una delle referenti: «Nelle pieghe del bando, c'era già una affermazione importante da parte della Regione, e cioè che, in corso d'opera, esaminando la realtà ed esaminando le domande pervenute il gestore – e quindi noi – avremmo potuto suggerire all'Amministrazione Regionale delle modificazioni in corso d'opera del progetto. Questo è avvenuto abbondantemente, sin dal bando, nel senso che sin dal bando abbiamo fatto un'osservazione banale, è cioè che tra i requisiti fondamentali oltre ai bimbi con meno di 15 anni e i

familiari anziani ci fossero anche i familiari disabili [...] Includendo due consorzi di cooperative sociali, le nostre priorità erano di garantire fin dall'inizio una rete di circa 15 o 16 cooperative sociali che già operavano nei servizi alla persona attraverso l'incarico degli enti pubblici e quindi già riconosciuti dagli enti pubblici per la loro qualità e serietà».

Normalmente si è quindi verificata una situazione tendente all'*isomorfismo* politico (Powell e DiMaggio 1998) – peraltro ricalcata dalla struttura degli enti coinvolti nella progettazione del dispositivo e nell'erogazione dei servizi – che si è ripresentata puntualmente ad ogni ri-finanziamento del progetto ad opera della Regione. Il sistema politico-amministrativo accetta di sostenere il progetto ponendo però condizioni che vanno nella direzione di una sempre più sistematica circoscrizione delle domande. La prima volta (novembre 2004) restringendo l'ambito delle potenziali richiedenti e l'area dei servizi disponibili; la seconda volta (novembre 2005) entrando direttamente nel merito delle risorse materiali impiegate (ammontare dei titoli e periodo di copertura) tentando una vana compensazione dell'impoverimento del progetto sul versante dell'affermazione delle Pari Opportunità intese come co-partecipazione al progetto in termini di genere (l'apertura agli uomini, che è rimasta sostanzialmente lettera morta).

L'impressione generale è che la cultura del provvedimento si sedimenti in un *mix* fra libertà nella scelta dei servizi (versante *lib*) e di controllo politico-amministrativo delle facoltà dell'utenza (versante *lab*), che rientra a pieno titolo nella logica della cosiddetta Terza Via (Giddens 1998) e che procede in linea con quello che più volte è stato richiamato come *individualismo istituzionalizzato*.

### **4.3. Conclusioni. Requisiti dei sistemi e matrici prevalenti**

Nel corso di questo capitolo sono stati analizzati alcuni casi di utilizzo del *voucher* come titolo di accesso a servizi e come dispositivo di definizione di politiche sociali. Nell'analisi di alcuni contesti locali italiani è stata riscontrata la prevalenza di politiche per la cura degli anziani e per la conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare prettamente rivolte a donne lavoratrici. Dopo una descrizione sullo stato dell'arte dei casi trattati, i requisiti fondamentali dei sistemi

analizzati sono stati trasferiti dei dispositivi analizzati su uno schema AGIL, allo scopo di evidenziarne le peculiari caratteristiche dal punto di vista strutturale (asse A-I) e simbolico-valoriale (asse L-G). In seguito, sarà opportuno riprendere il discorso introdotto in apertura di questo capitolo, per comprenderne quali siano le matrici prevalenti in ognuno dei casi presentati e analizzati, secondo lo schema adottato da Boltanski e Thévenot. *Come risulterà immediatamente chiaro, non sempre la matrice prevalente nell'utilizzo del voucher è quella mercantile.* Infatti, anche se lo strumento nasce come modello di fornitura *ibrida* rispetto ai trasferimenti *in cash* (massima libertà/minimo controllo) e *in kind* (minima libertà/massimo controllo) il punto di vista economico non è che uno dei paradigmi fondamentali per orientare un'analisi sul *voucher* (come ho tentato di spiegare nel secondo capitolo).

<p><b>L</b></p> <p><b>Intento promozionale del progetto</b></p> <p>Sostenere i soggetti <i>fragili</i> nel loro contesto domiciliare e di vita quotidiana.</p>	<p><b>I</b></p> <p><b>Requisiti del contratto</b></p> <p>Accreditamento di enti <i>non profit</i> per il sostegno di soggetti fragili senza limiti di età e di reddito.</p>
<p><b>A</b></p> <p><b>Requisiti della domanda e dell'offerta</b></p> <p><i>Voucher</i> dall'importo variabile per gravità del profilo dell'assistito. La famiglia partecipa nella scelta del piano di servizi.</p>	<p><b>G</b></p> <p><b>Requisiti dell'oggetto e scopi del progetto</b></p> <p>Prestazioni socio-sanitarie integrate, servizi erogati da <i>caregiver</i> professionali (si riducono i costi dell'istituzionalizzazione).</p>

Fig. 4.8. I requisiti dei sistemi oggetto di indagine. Il *voucher* socio-sanitario lombardo.

Per trasferire tale ipotesi nel contesto dell'analisi sociologica sulle matrici prevalenti dei singoli progetti, occorre definire la cultura di welfare in cui il *voucher* trova applicazione (L) l'obiettivo e il settore di riferimento in politica sociale (G), le norme di realizzazione del circuito di erogazione e i requisiti del patto fra gli attori (I), fino a riconsiderare i connotati mutevoli che lo strumento può riflettere (A). La prevalenza di una o più matrici sulle altre dipende quindi dal tipo di *voucher* che si crea, dalle caratteristiche del patto fra gli attori, dallo status assegnato ai destinatari, dal campo di applicazione dello strumento, dai servizi erogati (la loro mission, ma anche il loro codice costitutivo), dalla cultura che

orienta i singoli progetti, che definisce la configurazione dei dispositivi e che li contestualizza in un modello preciso di welfare locale. Per quanto riguarda il *voucher* socio-sanitario, le matrici prevalenti che orientano il progetto risultano essenzialmente essere quella mercantile e quella civica, dove la priorità assunta dal welfare locale sta nell'incoraggiare logiche di *welfare mix* adeguate per esternalizzare alcuni costi di gestione, riducendo la spesa sociale.

<p><b>L Matrice Domestica</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella <i>responsabilizzazione</i> dell'ambiente familiare del destinatario del progetto e nel coinvolgimento della sfera affettiva nei compiti di cura. La matrice domestica riconsegna alla famiglia funzioni di pubblica utilità.</p>	<p><b>I Matrice Per Progetti (Attivazione)</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella <i>capacitazione</i> dell'individuo. (Nel senso inteso da Sen e Nussbaum). In questo frangente avviene il passaggio da individuo (inteso come mero recettore biologico) a persona (intesa come individuo-in-relazione).</p>
<p><b>A Matrice Mercantile</b></p> <p>Il principio di giustificazione risiede nella sollecitazione della libertà di scelta di chi fruisce di un servizio e nell'incoraggiamento della concorrenza tra i soggetti che compongono l'offerta e che competono per attrarre la domanda.</p>	<p><b>G Matrice Civica</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella costruzione del <i>bene pubblico</i>, inteso come risposta ai bisogni sociali emergenti, alla lotta all'esclusione e al controllo politico delle aspettative crescenti (Colozzi 2006).</p>

Fig. 4.9. Matrici dell'agire e criteri di giustificazione. Il *voucher* socio-sanitario lombardo.

In questo frangente all'obiettivo generale di evitare l'istituzionalizzazione del malato (movente esplicito) si associano alcune logiche operative (moventi impliciti) che tendono alla ristrutturazione complessiva in chiave *lib* del piano regionale per l'assistenza a soggetti *fragili*. Il ruolo della famiglia nella definizione del piano di assistenza è limitato alla scelta di questo o di quell'altro erogatore. È vero che nel modello del *voucher* socio-sanitario lombardo si registra un intento dichiarato nei confronti della matrice domestica, che tuttavia sembra corrispondere all'esigenza di creare una *camera di compensazione* per i costi elevati che il sistema pubblico incontrerebbe nel rispondere ai crescenti bisogni degli anziani con risposte istituzionalizzate. La matrice che sembra prevalere è

quella mercantile – in accordo con quanto sostenuto da Vitale (2005) – ma non bisogna sottovalutare la propensione dimostrata dal sistema politico-amministrativo di includere e controllare le aspettative crescenti dell’ambiente sociale attraverso una risposta generalizzata ai bisogni della popolazione anziana.

*L’analisi della cultura e della configurazione del modello lombardo sembrano delineare uno scenario lib/lab più spostato sul versante lib.*

<p><b>L</b></p> <p><b>Intento promozionale del progetto</b></p> <p>Sostenere la domiciliarità degli interventi e il ruolo attivo della famiglia come soggetto sociale e di cura.</p>	<p><b>I</b></p> <p><b>Requisiti del contratto</b></p> <p>Complesso sistema di buoni e di controbuoni orientato a incentivare la concorrenza e a investire nella qualità del servizio offerto.</p>
<p><b>A</b></p> <p><b>Requisiti della domanda e dell’offerta</b></p> <p><i>Voucher</i> dall’importo variabile per reddito familiare e profilo dell’assistito. La famiglia partecipa in tutte le fasi della realizzazione del progetto (dalla scelta del piano di servizi al co-finanziamento del pacchetto, alla realizzazione materiale delle cure).</p>	<p><b>G</b></p> <p><b>Requisiti dell’oggetto e scopi del progetto</b></p> <p>Pacchetti personalizzati che prevedono il ruolo coordinato di familiari e <i>caregiver</i> professionali nella cura dell’anziano.</p>

Fig. 4.10. I requisiti dei sistemi oggetto di indagine. Il *voucher* di cura del *Progetto Anziani*.

Il *Progetto Anziani* privilegia invece la struttura di mercato (A) vincolata alla cultura della responsabilizzazione familiare (L). In questo modo costituisce un esempio di finanza eticamente qualificata rivolta alla realizzazione di un progetto (I) di attivazione delle capacità familiari che alimenta il nesso fra libertà di scelta dei servizi e diritti e doveri di cittadinanza familiare.

Le matrici prevalenti che orientano il progetto risultano essenzialmente essere quella domestica (in quanto rigenerazione del legame familiare e riattivazione del ruolo della famiglia come agente di cura) e quella mercantile, che definisce operativamente il sistema attraverso la creazione di un conto speciale all’interno del quale confluiscono i contributi della famiglia e della Fondazione, in quanto soggetti coinvolti nel programma. In secondo luogo, anche la matrice per progetti

viene attivata, perché la progettazione di cui si incaricano soggetti di società civile (come le Fondazioni) risponde ad aspettative di cura domiciliare differenti rispetto alle aspettative degli assetti di welfare locali fondati sul compromesso *lib/lab*.

*L'analisi della cultura e della configurazione del Progetto Anziani sembrano delineare uno scenario conforme con l'idea di welfare plurale societario. Tuttavia una rondine non fa primavera. Infatti il modello, pur ispirato da una logica sofisticata, registra una diffusione ancora estremamente frammentaria e un carattere fortemente sperimentale.* Inoltre, come dimostra l'archiviazione dell'esperienza bolognese, anche i progetti implementati dalle Fondazioni bancarie *non* sono esenti da meccanismi politici interni che ne possono anche sancire la chiusura. La tendenza all'isomorfismo istituzionale, può quindi anche vanificare completamente le spinte innovative dei singoli interventi, quando non esiste un piano organico di trasferibilità del modello attuativo.

<p><b>L Matrice Domestica</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella <i>responsabilizzazione</i> dell'ambiente familiare del destinatario del progetto e nel coinvolgimento della sfera affettiva nei compiti di cura. La matrice domestica riconsegna alla famiglia funzioni di pubblica utilità.</p>	<p><b>I Matrice Per Progetti (Attivazione)</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella <i>capacitazione</i> dell'individuo. (Nel senso inteso da Sen e Nussbaum). In questo frangente avviene il passaggio da individuo (inteso come mero recettore biologico) a persona (intesa come individuo-in-relazione).</p>
<p><b>A Matrice Mercantile</b></p> <p>Il principio di giustificazione risiede nella sollecitazione della libertà di scelta di chi fruisce di un servizio e nell'incoraggiamento della concorrenza tra i soggetti che compongono l'offerta e che competono per attrarre la domanda.</p>	<p><b>G Matrice Civica</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella costruzione del <i>bene pubblico</i>, inteso come risposta ai bisogni sociali emergenti, alla lotta all'esclusione e al controllo politico delle aspettative crescenti (Colozzi 2006).</p>

Fig. 4.11. Matrici dell'agire e criteri di giustificazione. Il *Progetto Anziani*.

Per il momento il *Progetto Anziani* rimane una sorta di *buon esempio* in politica sociale (Donati 2006; Prandini 2006), non tanto dal punto di vista prescrittivo (che vorrebbe definire come un elemento dovrebbe essere sulla base

di alcune caratteristiche ideali definite a priori) ma perché unisce a una *governance* partecipata tra il privato sociale e il pubblico anche un intento realmente sussidiario nei confronti della relazione familiare. Infatti, non si limita a erogare un titolo di accesso a servizi sollevando la famiglia dalle proprie responsabilità di cura (come fanno i modelli promossi dal FSE), ma la coinvolge nell'attività di cura stessa attraverso una logica di crescente compenetrazione fra i ruoli espressi dagli attori.

L'esempio costituito dal *Progetto Anziani* è buono perché lo stile partecipativo plurale sul piano della *governance* (I) è orientato da una cultura sussidiaria della relazione familiare, cui fa da corollario il pluralismo culturale in politica sociale. Il ruolo della Fondazione nel promuovere e diffondere il progetto è di rilievo perché suggerisce le capacità (spesso virtualizzate) del Privato Sociale nell'esprimere un codice di osservazione della realtà sociale differente rispetto a quello agito dal sistema pubblico-istituzionale.

<p><b>L</b></p> <p><b>Intento promozionale del progetto</b></p> <p>Promuovere la cultura delle Pari Opportunità e qualificare il Trentino come territorio amico della famiglia. Perfezionamento dell'inclusione sociale (<i>individualismo istituzionalizzato</i>).</p>	<p><b>I</b></p> <p><b>Requisiti del contratto</b></p> <p>La destinataria finanzia con una quota del 10% il programma di servizi. Il buono può essere richiesto due volte in un anno. L'ente gestore orienta la destinataria alla scelta del profilo di servizi più adeguato alle sue esigenze.</p>
<p><b>A</b></p> <p><b>Requisiti della domanda e dell'offerta</b></p> <p>Titolo di accesso variabile rispetto al reddito della destinataria occupata con contratto atipico che richiede l'accesso a servizi flessibili.</p>	<p><b>G</b></p> <p><b>Requisiti dell'oggetto e scopi del progetto</b></p> <p>Servizi flessibili, integrativi rispetto a quelli istituzionali. Scopo del progetto è favorire l'inserimento lavorativo delle destinatarie attraverso una strategia di conciliazione sbilanciata sul versante del lavoro.</p>

Fig. 4.12. I requisiti dei sistemi oggetto di indagine. Il modello trentino dei BDS.

*Rispetto ai modelli di voucher di conciliazione promossi dal FSE valgono invece considerazioni differenti.*

Per quanto attiene al modello trentino dei BDS le matrici prevalenti che orientano il progetto risultano essenzialmente essere quella civica, mentre un ruolo collaterale è associato a quella per progetti e a quella mercantile. Prevale il controllo politico dell'emergenza disoccupazione e segregazione professionale femminile. La matrice di riferimento è quella civica, cui si associa una presenza temperata di quella mercantile e di quella per progetti. Rispetto alla matrice (A), la libertà di scelta non è propriamente incoraggiata dal modello, complice la peculiare distribuzione dei soggetti che compongono l'offerta di servizi territoriali e la forma assunta dal titolo di accesso a servizi.

<p><b>L Matrice Domestica</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella <i>responsabilizzazione</i> dell'ambiente familiare del destinatario del progetto e nel coinvolgimento della sfera affettiva nei compiti di cura. La matrice domestica riconsegna alla famiglia funzioni di pubblica utilità.</p>	<p><b>I Matrice Per Progetti (Attivazione)</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella <i>capacitazione</i> dell'individuo. (Nel senso inteso da Sen e Nussbaum). In questo frangente avviene il passaggio da individuo (inteso come mero recettore biologico) a persona (intesa come individuo-in-relazione).</p>
<p><b>A Matrice Mercantile</b></p> <p>Il principio di giustificazione risiede nella sollecitazione della libertà di scelta di chi fruisce di un servizio e nell'incoraggiamento della concorrenza tra i soggetti che compongono l'offerta e che competono per attrarre la domanda.</p>	<p><b>G Matrice Civica</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella costruzione del <i>bene pubblico</i>, inteso come risposta ai bisogni sociali emergenti, alla lotta all'esclusione e al controllo politico delle aspettative crescenti (Colozzi 2006).</p>

Fig. 4.13. Matrici dell'agire e criteri di giustificazione. Il modello trentino dei BDS.

Rispetto alla matrice (I) la marginalità deriva dalla configurazione assunta dal progetto stesso, che accompagna le giovani madri per un periodo di tempo fortemente limitato e che non garantisce l'adeguata flessibilità fra i servizi fruibili, né un grado adeguato di componibilità degli interventi.

La matrice familiare (L) è in latenza, sia per quanto riguarda la filosofia che orienta i *voucher* di conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare predisposti dal FSE (che in generale privilegiano il polo occupazionale) sia per

quanto riguarda la quota parte del 10% a carico delle famiglie e richiesta dal dispositivo locale. Questo meccanismo introdotto per responsabilizzare le madri rispetto all'utilizzo del titolo conferma tuttavia la logica *mother friendly* del provvedimento. I servizi cui i BDS danno accesso sono certamente flessibili e di grande qualità, espressi secondo un codice familiare (in particolare i servizi forniti dal Centro *Free Way* e dalla Coop tagesmütter *Il Sorriso*), ma la griglia di riferimento delle matrici riguarda comunque il dispositivo di accesso ai servizi, *non* i servizi presi singolarmente<sup>68</sup>.

*L'analisi della cultura e della configurazione del modello trentino dei BDS sembrano delineare uno scenario lib/lab più spostato sul versante lab.*

<p><b>L</b></p> <p><b>Intento promozionale del progetto</b></p> <p>Promuovere la cultura delle Pari Opportunità e qualificare il territorio in chiave <i>mother friendly</i>. Perfezionamento dell'inclusione sociale (<i>individualismo istituzionalizzato</i>).</p>	<p><b>I</b></p> <p><b>Requisiti del contratto</b></p> <p>L'ente gestore orienta la destinataria alla scelta del profilo di servizi più adeguato alle sue esigenze. Tramite le responsabili di area il piano di servizi può essere composto in modo elastico.</p>
<p><b>A</b></p> <p><b>Requisiti della domanda e dell'offerta</b></p> <p>Titolo di accesso variabile rispetto al reddito della destinataria occupata prevalentemente con contratto full-time che richiede l'accesso a servizi pubblici e privati.</p>	<p><b>G</b></p> <p><b>Requisiti dell'oggetto e scopi del progetto.</b></p> <p>Servizi misti, istituzionali e integrati, dal sostegno alla prima infanzia a servizi di pulizie e pasti a domicilio. Scopo del progetto è favorire l'inserimento lavorativo delle destinatarie attraverso una strategia di conciliazione sbilanciata sul versante del lavoro.</p>

Fig. 4.14. I requisiti dei sistemi oggetto di indagine. Il Progetto *Futura*.

<sup>68</sup> Il Centro *Free Way*, fornisce il servizio omonimo presso la sede della Fondazione *Opera Famiglia Materna* di Rovereto, che è stato uno dei primi enti ad accogliere il sistema dei BDS e dove ho condotto i colloqui finalizzati in situazione. Si tratta di un vero e proprio servizio flessibile, prestato attraverso il contributo di alcune tagesmutter che accolgono soprattutto bambini da 0 a 3 anni (pur essendo aperte ad altre fasce di età) in una struttura equiparabile a un centro gioco e a un nido familiare e che si contraddistingue per il livello personalizzato di cura e assistenza, per l'adeguatezza della struttura e per la flessibilità degli interventi, in particolare rispetto agli orari di chiusura del centro, che rimane aperto alle madri lavoratrici atipiche anche oltre le 19 e 30.

Infine per quanto attiene al progetto *Futura*, le matrici prevalenti che lo orientano risultano essenzialmente essere quella civica e quella mercantile, con una valenza emergente di quella per progetti.

*L'analisi della cultura e della configurazione del modello friulano espresso dal progetto Futura sembrano delineare uno scenario lib/lab più spostato sul versante lab. Dove si colloca la famiglia in questo quadro concettuale?*

<p><b>L Matrice Domestica</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella <i>responsabilizzazione</i> dell'ambiente familiare del destinatario del progetto e nel coinvolgimento della sfera affettiva nei compiti di cura. La matrice domestica riconsegna alla famiglia funzioni di pubblica utilità.</p>	<p><b>I Matrice Per Progetti (Attivazione)</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella <i>capacitazione</i> dell'individuo. (Nel senso inteso da Sen e Nussbaum). In questo frangente avviene il passaggio da individuo (inteso come mero recettore biologico) a persona (intesa come individuo-in-relazione).</p>
<p><b>A Matrice Mercantile</b></p> <p>Il principio di giustificazione risiede nella sollecitazione della libertà di scelta di chi fruisce di un servizio e nell'incoraggiamento della concorrenza tra i soggetti che compongono l'offerta e che competono per attrarre la domanda.</p>	<p><b>G Matrice Civica</b></p> <p>Il processo di giustificazione risiede nella costruzione del <i>bene pubblico</i>, inteso come risposta ai bisogni sociali emergenti, alla lotta all'esclusione e al controllo politico delle aspettative crescenti (Colozzi 2006).</p>

Fig. 4.15. Matrici dell'agire e criteri di giustificazione. Il Progetto *Futura*.

In prima approssimazione mi sembra opportuno rispondere: nell'interfaccia con il lavoro. Quindi, *non* viene valorizzata come sfera sociale autonoma, e come soggetto in grado di esprimere una propria progettualità. In termini più sintetici la famiglia risiede nella sfida alla conciliazione fra tempi di lavoro e di cura. Le politiche attive rappresentano dunque un tentativo di *ibridazione* fra interventi di inserimento occupazionale e servizi specifici per la famiglia. In altre parole, dall'analisi condotta sembra profilarsi l'immagine di dispositivi che sostengono ove possibile le esigenze individuali, in conformità con i propri vincoli di bilancio e con il carattere sperimentale di alcuni progetti (come appunto quelli che rientrano nella programmazione FSE 2000/2006).

Le relazioni familiari vengono riconosciute formalmente come fondamentali, ma solamente il *Progetto Anziani* sembra in grado di valorizzarle come agente di cura in senso proprio.

Negli altri casi, la configurazione assunta dagli interventi sembra invece ridimensionarne la portata a camera di compensazione (nel caso del *voucher* socio-sanitario) o a vincolo per la realizzazione dell'autonomia individuale nel contesto delle Pari Opportunità (nel caso dei BDS e di *Futura*).



## CONCLUSIONI

### **OLTRE LA SPIEGAZIONE. UN TENTATIVO DI ANALISI RELAZIONALE PER GLI STUDI DI CASO**

In questa sezione conclusiva, vorrei tentare un piccolo passo avanti nell'analisi del *voucher*, in particolare rispetto ai casi studiati e presentati nella sezione precedente, tentando anche di definire quali sono i risultati della ricerca. La ragione di questa scelta sta nella costruzione di un modello di analisi sociologica relazionale del *voucher* che si collochi su un piano meta-descrittivo e che confluisca in un disegno della ricerca organico e articolato. Per fare questo intendo riprendere le fila generali del discorso, dagli assunti teorici che motivano l'introduzione del *voucher* nelle politiche sociali fino all'attuazione di configurazioni complesse incontrate negli studi di caso. In questo modo risulteranno più chiari i mutamenti di indirizzo e gli effetti registrati dall'applicazione dello strumento qualora si intenda utilizzarlo per fini differenti, in contesti culturali e sociali diversi da quello di origine e per rispondere a esigenze differenti rispetto all'investimento nella qualità del benessere e dei servizi sociali.

L'analisi relazionale, così come viene proposta recentemente da Donati (2006) è un approccio metodologico che può prestarsi ad indagini di tipo quantitativo e qualitativo. Per definire il proprio complesso percorso, articolato in cinque fasi analiticamente distinte ma connesse sul piano teorico-pratico, deve avvalersi di una pluralità di tecniche di ricerca.

In questa tesi ho preferito indagare le matrici prevalenti del *voucher* rispetto all'adozione dello strumento in contesti di welfare diversi, per esigenze differenti e secondo logiche di sviluppo talvolta opposte. Ne deriva una ricerca prettamente

qualitativa, orientata all'approfondimento delle tematiche descritte attraverso la logica dello studio di caso (*case study*).

### **(I) Il problema. Perché il *voucher*?**

Il *voucher* vanta la paternità di Milton Friedman, che ne propone l'adozione per migliorare la qualità complessiva del sistema scolastico americano attraverso l'incoraggiamento della concorrenza fra istituti privati certificati e coinvolti nei singoli *voucher program*. Ovviamente, incoraggiare la concorrenza non significa automaticamente investire in qualità, quindi il piano di Friedman prevede che gli istituti privati che compongono l'offerta competano fra loro in una politica di prezzi fissi, tentando dunque di attirare la domanda

In Italia, il titolo di accesso a servizi viene disciplinato da una normativa molto più recente rispetto al periodo che vede l'introduzione del *voucher* per la scelta scolastica negli USA. Abbiamo visto inoltre che il *buono scuola* all'italiana si diffonde in maniera frammentaria e sul nostro territorio, complici non soltanto le resistenze culturali incontrate dal tentativo di introduzione dello strumento (che – del resto – si sono rivelate aspre anche negli USA) ma anche alla cultura complessiva del welfare che, pur declinata in maniera diversa all'interno dei sistemi amministrativi locali, ha un punto di equilibrio nel promuovere il binomio libertà-controllo che si colloca diversamente rispetto all'ordinamento statunitense.

Se negli USA il discorso sul *voucher* per l'accesso a servizi parte dalla scuola per estendersi a campi di applicazione come l'acquisto o l'affitto della casa, in Italia lo strumento viene introdotto per incontrare esigenze differenti, che il welfare ritiene vere e proprie emergenze sociali. In particolare, i settori di applicazione sono riferibili a due grandi problematiche.

(1) La prima, riconducibile all'assetto demografico e al mutamento del tessuto solidale fra le generazioni, riguarda la cura degli anziani. Ci sono indicatori statistici e demografici (l'aumento della speranza di vita per uomo e donna, il tasso di natalità, il numero medio di figli per donna, etc.) che giustificano le argomentazioni secondo le quali il vecchio continente è anche un continente che invecchia. Si tratta tuttavia di indicatori che poco informano sulla qualità della

vita delle persone, anche di quelle che vivono di più rispetto a un ventennio fa. Ad esempio, più anziani significa maggiore richiesta di spesa sociale per gli anziani. Una simile esigenza incontra un welfare che già affronta una crisi di sostenibilità dei costi e una erosione del proprio tessuto solidale connessa con la crescita delle aspettative della popolazione. Il coinvolgimento di enti privati o di privato sociale in grado di alleggerire il carico dei costi per la realizzazione di servizi istituzionali si rivela necessario. Ecco in breve le ragioni dello sviluppo di *quasi/mercati* in sanità, che sovente sono l'assetto organizzativo del circuito di welfare che si avvale del *voucher* come strumento. In altre parole, al welfare locale, costa di meno erogare un titolo per l'assistenza domiciliare all'anziano che ampliare l'offerta di servizi in strutture residenziali, come le RSA.

(2) La seconda emergenza, segnalata e promossa con vigore dalla programmazione europea 2000/2006, riguarda il tema della *doppia presenza* femminile sul mercato del lavoro (MDL) e intende produrre un discorso solidale fra gli individui in termini intra-generazionali, promuovendo un modello di conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare orientato a potenziare il riconoscimento delle Pari Opportunità. In questo contesto, anche il voucher trova una sua collocazione. In particolare, viene adottato per garantire alle destinatarie l'accesso a servizi di cura familiare permettendo loro di accedere a corsi di formazione professionale o di rafforzare la propria posizione occupazionale.

Dunque, rispetto agli USA diverse sono le esigenze sociali da affrontare, differenti sono i campi di applicazione in politica sociale. C'è di più. Anche la cultura di welfare è diversa. Negli USA gli *school voucher* sono dispositivi orientati a incoraggiare un progetto di vita sensato attraverso la capacitazione dei soggetti individuali (gli studenti meritevoli ma bisognosi), l'aumento della concorrenza (fra gli erogatori) e l'incoraggiamento della scelta per le famiglie. Nella triangolazione capacitazione del destinatario-potenziamento della scelta della famiglia come complesso fiduciario-aumento della concorrenza sul versante dell'offerta si esprime il dibattito su uno strumento che, pur avvalendosi di finanziamenti pubblici, si sviluppa primariamente fra soggetti che compongono la società civile.

In Italia (e in Europa, con significative differenze riconducibili ai diversi sistemi di welfare), l'ottica promozionale del *voucher* sembra essere diversa.

Rispetto ai casi da me esaminati in alcuni contesti locali italiani, l'immagine prevalente è quella di configurazioni organizzative create dal pubblico che si trova costretto a delegare all'esterno parte delle proprie competenze per assolvere alla propria funzione, cioè quella di perfezionare l'inclusione sociale di bisogni emergenti dalla popolazione. Il *voucher* è quindi al centro di una morfogenesi organizzativa del welfare, che però non sembra rinnovarsi sul piano culturale, almeno rispetto al proprio mandato funzionale. Emblematico, al riguardo il caso dei *voucher* di conciliazione del FSE che propongono una versione soft del *workfare* all'americana, che è una sorta di ibrido culturale fra la social-democrazia europea (copertura universalistica dei bisogni crescenti) e la svolta *neo-lib* del welfare anglosassone, che condiziona l'accesso ai servizi e il diritto al benessere allo statuto di cittadino attivo sul MDL.

L'osservazione problematizzante ci informa dunque di questo. Il *perché* del *voucher* ha un'origine precisa. Tradotto in altri contesti di welfare, caratterizzati da una cultura diversa e da differenti emergenze sociali, non può che vedere mutata la propria ragion d'essere. In altre parole, se negli USA viene introdotto per migliorare la qualità dell'istruzione, in alcuni settori della politica sociale italiana viene adottato per ridurre i costi dei servizi istituzionali e per perfezionare l'inclusione sociale di alcune categorie della popolazione. Non ultima, rimane l'esigenza di adeguarsi a direttive europee, che nella propria agenda inseriscono come strategia trasversale rispetto ai singoli ordinamenti, l'attivazione degli individui sul piano occupazionale e la promozione delle Pari Opportunità di genere (*gender*). Il *voucher* è dunque associato a una logica prevalentemente *lib* negli USA e prevalentemente *lab* in contesti istituzionali di welfare, come riscontrato in alcune esperienze locali afferenti quello italiano.

## **(II) Il *voucher* come relazione fra aspetti strutturali e simbolici**

Rispetto ai suoi connotati intrinseci e alla retroazione (*feedback*) ambientale che intende incoraggiare il *voucher* può essere rappresentato come relazione sociale complessa, in quanto si articola fra una pluralità di componenti naturalmente interconnesse.

(I) Il modello originario dello *school voucher* proposto da Milton Friedman può essere sinteticamente schematizzato come nella fig. 5.1. L'evoluzione interna al dibattito su ogni componente è peraltro richiamata anche nel secondo capitolo.

<p><b>L</b></p> <p><b>Ragioni di equità sociale e libertà di scelta</b></p> <p>(1) Elaborare un modello intermedio tra la libertà di scelta massima garantita dai trasferimenti <i>in cash</i> e quella minima dai trasferimenti <i>in kind</i>.</p> <p>(2) Potenziare la scelta delle famiglie rispetto all'istruzione dei figli.</p>	<p><b>I</b></p> <p><b>Ragioni di pluralità della <i>governance</i> dei servizi scolastici e incentivo alla concorrenza</b></p> <p>Incoraggiare la concorrenza fra istituti privati coinvolti mediante investimento in qualità e politica dei prezzi fissi.</p>
<p><b>A</b></p> <p><b>Ragioni connesse al <i>mix</i> di risorse</b></p> <p>Elaborare un modello che garantisca l'accesso a scuole di qualità attraverso la creazione di un <i>mix</i> di risorse finalizzate ma dotate di un margine di scelta.</p>	<p><b>G</b></p> <p><b>Ragioni connesse al miglioramento della qualità dei servizi.</b></p> <p>(1) Attrarre la domanda implica investire nella qualità dell'istruzione da parte dei soggetti che compongono l'offerta.</p> <p>(2) L'offerta si traduce nella produzione di eccellenze.</p>

Fig. C. 1. Il *voucher* scolastico come relazione sociale.

Per procedere a un'analisi delle configurazioni dei modelli di *voucher* oggetto di indagine sociologica, occorre trasferire sullo schema AGIL le caratteristiche principali dei singoli dispositivi analizzati. Come risulterà chiaro dall'analisi delle dimensioni fondamentali dello schema, le configurazioni oggetto di studio propendono per una logica differente di sviluppo del *voucher* come strumento, sia dal punto di vista distintivo (cos'è il *voucher* e come si realizza) sia da quello promozionale (per quali servizi viene predisposto, per venire incontro a quali bisogni e per che tipo di relazioni promuovere).

(II) Rispetto ai modelli di *voucher* di cura per l'anziano presi in analisi, dobbiamo innanzitutto tenere in considerazione la differenza fra i soggetti che definiscono le linee guida dei due progetti, le dimensioni dei due interventi, le

prospettive e le capacità di realizzazione e di diffusione che i dispositivi presi singolarmente dimostrano di avere nel proprio contesto. Avremo quindi due diverse relazioni emergenti.

<p><b>L</b></p> <p><b>Intento promozionale del progetto</b></p> <p>Sviluppo della cultura domiciliare di cura.</p>	<p><b>I</b></p> <p><b>Governance del progetto</b></p> <p>Governance plurale di <i>quasi/mercato</i>.</p>
<p><b>A</b></p> <p><b>Risorse del progetto</b></p> <p><i>Voucher</i> come modello di fornitura ibrido fra trasferimenti <i>in cash</i> e <i>in kind</i>.</p>	<p><b>G</b></p> <p><b>Scopi situati del progetto e requisiti dell'oggetto acquistato</b></p> <p>Evitare l'istituzionalizzazione del soggetto fragile.</p>

Fig. C. 2. Il modello lombardo del *voucher* socio-sanitario come relazione sociale.

Il modello lombardo del *voucher* socio-sanitario ha per scopo situato (G) la creazione di alternative all'istituzionalizzazione dei soggetti fragili. Questo movente generale ha tuttavia due componenti, una esplicita e una implicita. In primo luogo si afferma l'idea di incoraggiare l'iniziativa della società civile per consentire alle famiglie un ventaglio più ampio di alternative (Motive esplicito). In secondo luogo, tuttavia, evitare l'istituzionalizzazione del soggetto fragile significa anche esternalizzare parte dei costi dei servizi istituzionali (Motive implicito). L'unione fra questi due intenti ha come motivazione culturale di fondo il potenziamento (*empowerment*) del benessere individuale dei soggetti fragili curati in famiglia e l'aumento della libertà di scelta familiare rispetto alle soluzioni di cura istituzionali. Per raggiungere i propri scopi, l'Amministrazione regionale stanziava un finanziamento finalizzato all'emissione dei *voucher*. In seguito procede accreditando soggetti di privato sociale in grado di offrire prestazioni socio-sanitarie erogate da *caregiver* professionali. Il percorso di incontro fra la domanda e l'offerta viene gestito dalle ASL che, dopo un esame delle condizioni di fragilità del soggetto che richiede le cure, definiscono il profilo di assistenza adeguato, cui corrisponde un *voucher* dall'ammontare variabile. Per il resto non vi è nessun requisito di reddito o di età per accedere al progetto. Il *voucher* socio-sanitario interpreta il proprio codice sussidiario come una alternativa individualizzata alla cura. Certamente coinvolge le famiglie nella

sceita dei servizi offerti, ma non stabilisce criteri di priorità fra le domande, se non erogando più o meno risorse rispetto alla gravità (che si traduce in costi di cura) della situazione da affrontare. In altre parole, l'impressione generale è che l'assenza di criteri di selettività imposti all'utenza (per esempio rispetto all'età, ma soprattutto al reddito) sia finalizzata a incoraggiare più famiglie che versano in situazioni differenti di disagio a propendere per la soluzione del *voucher*. Ciò significa che non viene incoraggiato un programma di cure specifico, ma la libertà negativa rispetto all'istituzionalizzazione. Non ci si concentra su destinatari con patologie specifiche, legate a un particolare frangente del ciclo di vita individuale, né si sviluppa un dispositivo adatto a intervenire sulle famiglie meno abbienti. Prevale la promozione della libertà di scelta come libertà da vincoli imposti dalle soluzioni istituzionali, e l'immagine della famiglia come camera di compensazione dei costi derivanti dalla differenza fra l'ammontare del *voucher* e il potenziale ricorso al ricovero in strutture specifiche.

<p><b>L</b></p> <p><b>Intento promozionale del progetto</b></p> <p>Sviluppo della cultura domiciliare di cura.</p>	<p><b>I</b></p> <p><b>Governance del progetto</b></p> <p>Governance plurale in un piccolo <i>quasi/mercato</i>.</p>
<p><b>A</b></p> <p><b>Risorse del progetto</b></p> <p><i>Voucher</i> (buoni principali e ordinari) come modello di fornitura ibrido fra trasferimenti <i>in cash</i> e <i>in kind</i>.</p>	<p><b>G</b></p> <p><b>Scopi situati del progetto e requisiti dell'oggetto acquistato</b></p> <p>Evitare l'istituzionalizzazione del soggetto fragile.</p>

Fig. C. 3. Il *Progetto Anziani* come relazione sociale.

Come suggerisce la denominazione dello stesso intervento, il *Progetto Anziani* avviato prima a Bologna poi a Rimini, individua negli anziani – in particolare gli ultra-sessantacinquenni non autosufficienti – il *target* specifico della propria azione di servizio. Anche lo scopo situato di questo progetto, sta nell'evitare l'istituzionalizzazione dell'anziano. Tuttavia, si tratta di un obiettivo che, pur nell'ambito di una sperimentazione dai numeri molto più limitati rispetto al modello lombardo dell'assistenza domiciliare, procede con il sostegno di un mandato culturale molto peculiare. Una delle motivazioni fondamentali sta nel

riattivare la famiglia come soggetto di cura di società civile che concorre con le OPS a definire soluzioni di cura partecipate. Questo movente fondamentale non è solo affermato come linea guida generale dalla Fondazione che finanzia il progetto, ma è anche incoraggiato dallo stile di coinvolgimento della famiglia nell'ambito del progetto, che ha tra i suoi elementi fondamentali il sistema dei buoni principali e ordinari, il co-finanziamento del pacchetto di servizi, la personalizzazione dell'azione di cura. Al sollievo del destinatario delle cure, derivante dall'essere curato nel proprio ambiente domestico e familiare, si affianca anche la prospettiva dell' *empowerment* della famiglia come risorsa, o soggetto attivo nella definizione dell'intervento, nel finanziamento del pacchetto dei servizi e nella gestione della cura del proprio familiare anziano. In questo caso, la libertà di scelta implica una maggiore responsabilità della famiglia dal punto di vista finanziario, ma anche come investimento di tempo nello svolgere parte dell'attività di sostegno all'anziano. Il finanziamento del progetto avviene da parte della Fondazione, che adotta le linee guida generali dell'intervento e che quindi lo implementa attraverso il proprio codice culturale solidaristico, che si conferma differente da quello della Pubblica Amministrazione. Questo emerge con chiarezza dal confronto fra le due configurazioni del voucher di cura per l'anziano (il modello socio-sanitario lombardo e il *Progetto Anziani*), che pur condividendo l'esigenza di evitare l'istituzionalizzazione dei destinatari e di sostenere la domiciliarità degli interventi lo fanno con priorità, capacità di azione e risorse differenti, anche dal punto di vista del radicamento territoriale dell'intervento. Nell'ambito del progetto riminese, il coinvolgimento del settore pubblico, in particolare delle ASL è centrale nella segnalazione dei casi. La rete dei soggetti erogatori coinvolti è composta da un piccolo numero di cooperative sociali, che costituiscono una forma embrionale di quasi/mercato nei servizi alla persona. Tuttavia, si tratta di dimensioni adeguate rispetto alla forma finora assunta dal progetto. Il sistema della concorrenza è garantito dalla gara per l'assegnazione di una quota di mercato e in seguito dalla logica dei *controbuoni*, che sono emessi in numero maggiore rispetto ai buoni principali in circolazione per garantire anche la concorrenza nell'azione di mercato<sup>69</sup>. Diversamente dal

---

<sup>69</sup> La descrizione sistematica del funzionamento del doppio regime di concorrenza esula dalla rappresentazione del voucher come relazione sociale che si intende affrontare in questa sede. Per una spiegazione dettagliata del sistema rimando dunque al capitolo precedente.

modello lombardo, i titoli emessi nell’ambito di questo progetto vengono erogati in maniera selettiva rispetto al reddito del nucleo familiare e per un bacino preciso di utenza (gli anziani e *non* genericamente i soggetti *fragili*). Si tratta di una scelta dettata non solo dalla condizione “isolata” del progetto (il *voucher* socio-sanitario lombardo si inquadra in un progetto ben più articolato di interventi socio-assistenziali rispetto a questa singola esperienza) ma anche dall’entità dei finanziamenti stanziati, che è certo inferiore a quella di una realtà istituzionale come la Regione Lombardia.

<p><b>L</b></p> <p><b>Intento promozionale del progetto</b></p> <p>Pari Opportunità e cultura lavoristica di welfare.</p>	<p><b>I</b></p> <p><b>Governance del progetto</b></p> <p>Governance plurale senza <i>quasi/mercato</i>.</p>
<p><b>A</b></p> <p><b>Risorse del progetto</b></p> <p>Voucher come modello di fornitura ibrido fra trasferimenti <i>in cash</i> e <i>in kind</i>.</p>	<p><b>G</b></p> <p><b>Scopi situati del progetto e requisiti dell’oggetto acquistato</b></p> <p>Rafforzamento posizione occupazionale F</p> <p>Fornire servizi flessibili e integrativi.</p>

Fig. C. 4. Il modello trentino dei BDS come relazione sociale.

(III) Rispetto al *voucher* di conciliazione del FSE, la configurazione relazionale emergente si produce come segue. Il modello trentino dei BDS recepisce la disciplina europea *working mother concerned*, sostenendo il rafforzamento della posizione occupazionale delle donne impiegate con contratto atipico e con un’esigenza familiare specifica: la cura dei figli minori. Il protetto si occupa quindi di fornire servizi flessibili per minori in età compresa fra 0 e 11 anni. I servizi flessibili vengono considerati, nell’ambito del progetto come integrativi (complementari) rispetto a quelli pubblici. In altre parole nel dispositivo dei BDS vengono accreditati soltanto servizi *non* istituzionali per favorire la conciliazione fra tempi di lavoro e di vita familiare per le madri che osservano (o sono costrette ad osservare) un orario di lavoro che non corrisponde all’immagine del lavoratore dipendente con contratto di lavoro full-time a tempo indeterminato. Si registra quindi lo sforzo da parte dell’Amministrazione locale di contestualizzare le direttive FSE rispetto a una emergenza sociale come la segregazione

occupazionale femminile, incanalando le risorse del progetto verso le atipiche con figli piccoli o comunque non pienamente autosufficienti. Nella prospettiva della Provincia Autonoma di Trento questo aspetto è ritenuto sufficiente per definire il progetto *family friendly*. In realtà, la logica promozionale del FSE è declinata in chiave lavoristica, prende atto dell'esistenza di una realtà familiare che percepisce come vincolo all'inserimento professionale delle lavoratrici e ne agevola un percorso di inserimento lavorativo attraverso l'attivazione di un contributo vincolato all'utilizzo di servizi di cura per l'infanzia. La *governance* del progetto è affidata allo Sportello di Orientamento Formativo Territoriale (SOFT), un ente incaricato dalla Provincia di raccogliere e valutare le richieste di ottenimento dei buoni di servizio. Gli enti erogatori sono coinvolti mediante procedura di autorizzazione sulla base della *mission* dei servizi. Nell'ambito della definizione del patto di accreditamento vengono stipulati dei contratti di convenzione fra il SOFT e gli erogatori interessati ad aderire al progetto. Nonostante un loro recente incremento, il numero dei soggetti che compongono l'offerta non è ancora ritenuto adeguato, né dalle destinatarie interpellate, né dagli stessi gestori del SOFT (34 enti erogatori lungo tutto il territorio provinciale). Rispetto alla *governance* del sistema, non si può parlare di una forma autentica di concorrenza, poiché i servizi accreditati sono sparsi lungo l'intero territorio provinciale. Inoltre, occorre considerare che il territorio ha una morfologia molto particolare ed è sottoposto a condizioni climatiche difficili, che a volte rendono difficoltoso raggiungere servizi che sulla carta risultano poco distanti. La concorrenza, inoltre, è anche influenzata dalla *mission* dei servizi. Tra gli erogatori vi sono colonie estive per minori fino a 13 anni, centri gioco, asili privati per bambini da 0 a 3 anni, doposcuola per i frequentanti le scuole elementari, e così via. Una situazione simile serve a definire un progetto di offerta completo rispetto al ciclo di vita delle madri, ma riduce la libertà di scelta per le specifiche esigenze osservate, date anche le caratteristiche territoriali di cui sopra. Da qui il recente tentativo intrapreso dal SOFT di coinvolgere più soggetti erogatori. Per questi ultimi, aderire al progetto è una sorta di investimento a medio termine, ma nell'immediato genera un costo poiché si vedono costretti ad erogare i servizi che gli verranno poi rimborsati in un secondo momento, in ogni caso sempre con qualche mese di ritardo. Questa situazione ha portato alcuni erogatori a

condizionare il proprio coinvolgimento nell'ambito del dispositivo dei BDS tramite una clausola sostanziale: la possibilità di imporre agli utenti di anticipare il costo dei servizi, e di farsi rimborsare in seguito dal SOFT. In altre parole, come già scritto nel capitolo precedente, la strategia di ampliamento della libertà di scelta intrapresa dal SOFT, può tradursi in un generale paradosso del sistema. Il rischio di virtualizzazione degli effetti del *voucher* risulta quindi evidente. In primo luogo, per quanto riguarda la libertà di scelta rispetto ai servizi, affermata in via di principio dal dispositivo, ma ridotta de facto rispetto alla composizione dell'offerta, al suo carattere di rotazione stagionale e alla sua distribuzione territoriale. In secondo luogo, per gli effetti potenzialmente paradossali che possono modificare lo statuto del *voucher* nei termini di un mero rimborso spese accordato all'utenza, che spesso però ha proprio problemi di liquidità immediata, e non può anticipare per intero la quota necessaria per usufruire del servizio. La gestione del progetto si connota infine per la temporanea assenza di procedure di valutazione rispetto all'utenza, soprattutto in termini di soddisfazione per i servizi ottenuti e per il dispositivo di accesso alle prestazioni tramite BDS. L'intervento è selettivo rispetto al reddito, condizionato a un indicatore ICEF (una sorta di ISEE definito da procedure speciali dalla Provincia Autonoma di Trento) e all'obbligo imposto alle destinatarie di finanziare il progetto per il 10% del costo effettivo del servizio fruito. Questo aspetto non è tuttavia da interpretare come una co-responsabilizzazione effettiva della famiglia nel definire il progetto, quanto una sorta di impegno simbolico richiesto per dare continuità al piano di fruizione.

<p><b>L</b></p> <p><b>Intento promozionale del progetto</b></p> <p>Pari Opportunità e cultura lavoristica di welfare.</p>	<p><b>I</b></p> <p><b>Governance del progetto</b></p> <p>Governance plurale di <i>quasi/mercato</i>.</p>
<p><b>A</b></p> <p><b>Risorse del progetto</b></p> <p>Voucher come modello di fornitura ibrido fra trasferimenti <i>in cash</i> e <i>in kind</i>.</p>	<p><b>G</b></p> <p><b>Scopi situati del progetto e requisiti dell'oggetto acquistato</b></p> <p>Rafforzamento posizione occupazionale F</p> <p>Servizi di conciliazione e corsi di form. prof.</p>

Fig. C. 5. *Futura* come relazione sociale.

Come il progetto dei BDS, anche *Futura è working mother concerned*, sostiene il rafforzamento della posizione occupazionale delle donne ma presenta due sostanziali differenze rispetto al modello trentino proprio sulla dimensione G.

(i) La prima riguarda la tipologia di destinatari coinvolti. *Futura* ha interpretato la logica di attivazione femminile al lavoro promossa dal FSE individuando inizialmente le lavoratrici dipendenti *full-time* come destinatarie del *voucher*. Il corollario di questa logica consiste nel fatto che il possesso di un contratto di lavoro a tempo pieno è il requisito di accesso principale per l'accoglimento della domanda di servizi. Questa condizione è piuttosto rigida tanto che, non solo le madri intervistate ne hanno spesso sottolineato l'inadeguatezza rispetto ai propri bisogni, ma anche l'organismo intermediario (OI) incaricato della gestione del dispositivo ha corretto il tiro, proponendo alla Regione programmi annuali di revisione del disciplinare, tentando di includere tipologie di destinatarie con contratto atipico, come assegniste di ricerca, oppure neo-imprenditrici e libere professioniste. Restano tuttavia escluse dalla possibilità di ottenere il titolo le lavoratrici part-time, a meno che non scelgano di passare a un contratto di lavoro a tempo pieno. Il progetto sottolinea quindi la propria declinazione lavorista, che interpreta la logica della conciliazione come sollievo dai carichi di cura condizionato all'attivazione professionale. Recentemente (novembre 2005) l'annuale piano di rifinanziamenti del progetto, ha esteso la possibilità di utilizzo anche agli uomini, senza tuttavia sortire effetti significativi dal punto di vista della effettiva fruizione del provvedimento.

(ii) La seconda differenza riguarda i requisiti dell'oggetto acquistato, cioè i servizi offerti. Se nel dispositivo dei BDS vengono forniti soltanto servizi *non* istituzionali o flessibili (in conformità con la tipologia delle destinatarie coinvolte, cioè le lavoratrici atipiche) nell'ambito di *Futura* il *voucher* consente l'acquisto di servizi sia pubblici che privati, e che si possono definire più genericamente a base familiare. In altre parole, i servizi non riguardano soltanto la cura dei figli, (che dall'esame dei dati relativi all'universo delle destinatarie si sono comunque rivelati la tipologia più richiesta) ma anche la cura degli anziani e dei familiari disabili. Inoltre, mentre nella Provincia di Trento, i *voucher* per l'accesso alla formazione e quelli per l'accesso a servizi appartengono a due progetti separati e distinti, nel modello friulano i due meccanismi sono accorpati in un unico

dispositivo, che rafforza il proprio carattere *working oriented*. Il fatto di fornire servizi di conciliazione e consentire l'accesso a corsi di formazione professionale rappresenta, nell'impostazione recepita dal FSE una forma di sollievo da carichi di lavoro familiare e si inquadra in un progetto di lotta alla discriminazione e alla segregazione professionale, confermando l'ottica lavorista attraverso la quale la via europea delle politiche attive e di conciliazione ha recepito e promosso la cultura delle Pari Opportunità.

Se la cultura del progetto dei BDS e di *Futura* è sostanzialmente la stessa, abbiamo visto che dal punto di vista della realizzazione degli interventi ci sono differenze significative. Lo stesso avviene per lo strumento utilizzato (A), cioè il titolo di accesso, o *voucher*. Come già ricordato, *Futura* ha accorpato nell'ambito del medesimo progetto *voucher* per la conciliazione e *voucher* di servizio. Il progetto dei BDS è esclusivamente orientato all'offerta di titoli di accesso a servizi. Nella PA di Trento, i *voucher* per la formazione erano già stati avviati nel 2002, quindi molto prima dell'attivazione del *voucher* per l'accesso a servizi. La disciplina del *voucher* di formazione ha costituito, nelle parole della responsabile esecutiva del progetto, una sorta di insegnamento. Infatti, è dalla sperimentazione dei titoli formativi, che l'autorità di gestione dei BDS ha ritenuto opportuno che il nuovo progetto prevedesse l'obbligo per la madre di co-finanziare il progetto, mediante una quota pari al 10% del costo effettivo del servizio fruito. Tuttavia, questo aspetto rivela una valenza più simbolica che sostanziale. Innanzitutto perché il contributo dato dalle madri è condizionato a una elevata standardizzazione. In secondo luogo perché non costituisce una base per una forma continuativa di personalizzazione del progetto, come invece avviene – ad esempio – nell'ambito del *Progetto Anziani*.

Dal punto di vista della *governance* (I) le differenze fra BDS e *Futura* sono essenzialmente le seguenti.

(i) La modalità di gestione di entrambi i progetti prevede il ruolo di una autorità di coordinamento, che nel progetto trentino è il SOFT, mentre per *Futura* è l'OI. Il SOFT è uno sportello pubblico, mentre l'OI è una struttura complessa, creata *ad hoc* per *Futura*, che comprende quattro differenti realtà di privato

sociale, tra le quali un consorzio cooperativo in qualità di ente capofila<sup>70</sup>. Questa peculiare costituzione ha consentito a *Futura* di partire con un numero già elevato di enti accreditati nel progetto (cooperative interne al consorzio) e di procedere con una certa facilità nel coinvolgerne altre. La prossimità politica fra molti degli enti accreditati riduce di fatto la spinta concorrenziale fra gli erogatori. Tuttavia, proprio grazie al profilo sofisticato della governance di *Futura*, la libertà di scelta per servizi è uno degli elementi più apprezzati, anche dalle destinatarie. Questo avviene perché l'OI, anche grazie al proprio radicamento territoriale, si avvale di responsabili di zona (una per Provincia) che conoscono bene il territorio e la distribuzione dei servizi e aiutano le destinatarie (1) a definire un piano personalizzato rispetto all'importo ottenuto e alla zona di residenza; (2) a comporre un percorso di servizi complesso, che può comprendere più realtà rispetto alle specifiche esigenze espresse. L'azione dell'OI è sicuramente il punto di forza di *Futura*, che avvicina il modello alla matrice per progetti (attivazione lavorativa-conciliazione-capacitazione individuale) che pure rimane legato a una logica *lib/lab* (o ibridazione tra matrice civica e matrice mercantile).

(ii) Diversamente dal progetto dei BDS, *Futura* si avvale di un sistema di valutazione del proprio operato. Questo aspetto costituisce sicuramente un feedback fondamentale per l'utenza. Tuttavia, rimane all'interno di una logica di *customer satisfaction* nell'ambito della quale le destinatarie sono chiamate quasi per intero a valutare presso l'OI la soddisfazione rispetto agli specifici servizi fruiti, e non a esprimere la propria opinione rispetto alle caratteristiche del dispositivo di accesso ai servizi.

In conclusione, dal punto di vista culturale il voucher di conciliazione del FSE è condizionato dalla logica del *Rationality Mistake*, che non ravvisa nelle destinatarie la tensione fra il volere a tutti i costi lavorare a tempo pieno, e il dovere lavorare a tempo pieno pur dovendo anche occuparsi dei propri figli. Questo malinteso, genera la squalificazione della famiglia come vincolo alla piena realizzazione professionale, che le esperienze locali analizzate (tanto i BDS quanto *Futura*) hanno il merito di avere parzialmente mitigato. *Futura* ha il proprio punto di forza in una gestione sofisticata da parte dell'OI. Il progetto dei

---

<sup>70</sup> Per una analisi dettagliata della composizione dell'OI rimando al sito [www.futurafyg.it](http://www.futurafyg.it). Inoltre, mi permetto di citare anche Martignani (2006).

BDS ha una *governance* più rigida (tanto dal punto di vista della forma assunta dal *voucher*, quanto rispetto alla composizione dell'offerta di servizi), che può generare effetti perversi sulla libertà di scelta. Il punto di forza dei BDS sta nell'individuazione di realtà di servizio innovative e flessibili (in G), che tuttavia restano residuali rispetto all'azione dei servizi pubblici territoriali.

### (III) Il disegno della ricerca

La terza regola dell'analisi relazionale corrisponde alla creazione del disegno della ricerca. Per costruirlo in maniera conforme con l'approccio relazionale occorre riconsiderare lo scopo situato della relazione sociale (Y) oggetto di analisi (nel nostro caso il *voucher*) e definirlo sulla base dei fattori che ne hanno motivato l'elaborazione. *Rispetto a G quali sono i fattori (Xi) che permettono ai singoli sistemi di diffondersi e di operare?*

G →	Potenziare la qualità dell'istruzione sostenendo la concorrenza dell'offerta e ampliando la libertà di scelta della domanda composta da studenti meritevoli l'accesso a servizi di scolastici pagati col <i>voucher</i> .
-----	---

Fig. C . 6. Il *voucher* per la scelta scolastica.

(I) Nel caso del *voucher* per la scelta scolastica gli Xi sono la cattiva qualità delle scuole pubbliche locali, la presenza di studenti meritevoli, l'esistenza di sacche di povertà. Nella prospettiva di Milton Friedman il potenziamento della libertà di scelta avviene in seguito all'utilizzo di uno strumento capace di ampliare il margine di scelta presente rispetto alla domanda e a favorire la concorrenza attraverso l'offerta.

G →	Evitare l'istituzionalizzazione di soggetti non autosufficienti (soprattutto anziani) attraverso l'accesso a servizi di cura familiare pagati col <i>voucher</i> .
-----	--

Fig. C. 7. Il *voucher* per l'assistenza domiciliare.

(II) Nel caso delle differenti declinazioni del *voucher* per l'assistenza domiciliare, occorre tenere in considerazione a che tipo di destinatari è dato il *voucher*, per quali esigenze, per quali servizi, quale lo stato della spesa per l'istituzionalizzazione, qual è la cultura che orienta i singoli progetti, qual è l'ottica distintiva e promozionale nei confronti della famiglia, quali le agenzie che progettano il dispositivo, definendone le linee guida. Rispetto ai casi presi in esame (il *voucher* socio-sanitario lombardo e il *Progetto Anziani*) occorre specificare un aspetto fondamentale. Anche se il Privato Sociale è in grado di coinvolgere la famiglia con uno stile più sussidiario, ha potuto mobilitare meno risorse (A) e attenersi a regole (I) che hanno a volte comportato l'archiviazione del progetto (G). In altre parole, il *Progetto Anziani* bolognese, pur rispondendo a requisiti di trasferibilità (o riproducibilità, CTRL!) è collassato in G a causa della debolezza strutturale riscontrata sull'asse A-I.

G →	Potenziare l'inserimento occupazionale delle donne attraverso l'accesso a servizi di cura familiare e corsi di formazione pagati col <i>voucher</i> .
-----	---

Fig. C. 8. Il *voucher* di conciliazione del FSE.

(III) Nel caso del *voucher* di conciliazione del FSE occorre tenere in considerazione i livelli di disoccupazione presenti nelle singole aree di intervento, la composizione del fenomeno per genere e per aree territoriali, la presenza di servizi distribuiti nell'area di competenza del dispositivo, la tipologia di esigenza di conciliazione più richiesta (che abbiamo visto essere differente nel contesto del progetto Futura rispetto a quello dei BDS trentini), lo status di rilevanza culturale assegnato dalla progettazione generale europea alla famiglia e alla logica delle Pari Opportunità, le modalità di gestione scelte dall'ente locale, i requisiti del patto di accreditamento che sostengono la formazione del progetto.

Quindi, per riprendere il discorso avviato nel capitolo precedente rispetto alle matrici analitiche che orientano l'*agency* nelle politiche sociali, è vero che il *voucher* nasce come strumento per riformare la qualità dei servizi (scolastici) attraverso la definizione di un mercato dell'istruzione. In altre parole, esiste una componente mercantile, che però si unisce a due prospettive fondamentali.

La prima è quella dell'*empowerment* familiare orientato alla scelta da parte dei genitori di ciò che è meglio per i propri figli. La seconda prospettiva, inevitabilmente legata alla precedente, è quella dell'investimento nel futuro dello studente meritevole, quindi nella capacitazione individuale e nella creazione di un progetto di vita soddisfacente, elemento chiaramente riconducibile alla cultura protestante, ancor prima che alla matrice monetarista del *voucher* à la Friedman.

La matrice prevalente rispetto al *voucher* non è sempre quella mercantile. Si tratta a mio avviso (e sempre per utilizzare il linguaggio di AGIL) di una analisi che si ferma al binomio A-G. Questo significa che dovrebbe bastare definire una matrice mercantile soltanto perché il *voucher* nasce in A (come strumento di politica sociale, definito peraltro come *terza via* rispetto ai provvedimenti *in cash* e *in kind*) e perché in G è orientato alla definizione di (*quasi*)*mercati* dei servizi sociali (scolastici, per l'infanzia, assistenziali, e così via).

Non è che questa conclusione non colga elementi di verità. Tuttavia, non prende in considerazione le aspettative inerenti i campi di applicazione in politica sociale (come ho affermato nel terzo capitolo) né i contesti di welfare e la cultura che li orienta (lo si è visto nel secondo e nel quarto capitolo).

In altre parole, affermare la prevalenza della matrice mercantile rispetto al *voucher*, rappresenta un'eccessiva astrazione da regole di applicazione e cultura del welfare (anche locale). Nei termini dello schema AGIL, siamo al cospetto di un tentativo di introdurre l'analisi dell'organizzazione di un dispositivo limitata alle sole componenti A-G, relegando sullo sfondo le dimensioni I ed L.

#### **(IV) La morfogenesi dei sistemi. Aspetti organizzativi e culturali**

Dopo avere collocato sullo schema AGIL le caratteristiche dei dispositivi che nel capitolo precedente erano state ricondotte alle loro matrici prevalenti secondo l'impostazione di Boltanski e Thévenot (1993), vediamo ora quali sono gli indicatori che giustificano l'appartenenza dei sistemi oggetto di analisi a una determinata logica di welfare, e che ne condizionano l'evoluzione in chiave morfogenetica.

**(A)**

Adottano una versione dello strumento (il *voucher*, appunto) capace di declinare in senso progettuale il binomio che unisce libertà di scelta rispetto all'erogatore del servizio (aspetto *lib*) e vincolo di destinazione al servizio (aspetto *lab*).

**(Indicatore di *internalizzazione* dell'utenza).**

- (1) Garanzia della libertà di scelta per l'utente rispetto ai servizi.
- (2) Modulazione del *voucher* (agisce come rimborso o come titolo di credito).
- (3) Ampiezza dell'area territoriale per la spendibilità del titolo.
- (4) Importo del titolo, tempo di copertura e di attivazione del servizio.
- (5) Possibilità accordata all'utenza di definire un piano personalizzato di servizi.
- (6) Possibilità accordata all'utenza di valutare i servizi ottenuti e il dispositivo di accesso.

Rispetto a questo primo aspetto, il *voucher* socio-sanitario garantisce una forma di libertà che Monteleone (2005) e Vitale (2006) derubricano come libertà negativa, cioè come libertà da vincoli, in questo caso quelli imposti dalla sola alternativa istituzionale della cura familiare. La libertà accordata da questo dispositivo è quindi in realtà uno strumento connesso con l'obiettivo di alleggerire i costi dell'istituzionalizzazione; lo testimonia anche il ventaglio di soluzioni adottate dalla direzione regionale delle politiche familiari, tutte rivolte al medesimo obiettivo. In altre parole il sistema privilegia le dimensioni A-G. Non deve trarre in inganno il fatto che l'alternativa domiciliare sia proposta come soluzione umanizzante alla cura. In realtà, la matrice domestica è – in questo caso – una mera camera di compensazione utilizzata come risorsa relazionale (A) rivolta allo scopo (G) di creare un *welfare mix* nei servizi assistenziali, che è uno degli obiettivi prevalenti espressi dal codice di auto-osservazione del sistema politico. Diversa è la situazione del *Progetto Anziani* che propone una libertà positiva, espressa attraverso la facoltà – accordata alla famiglia dell'assistito – di assumere l'effettiva responsabilità di co-partecipazione alla cura del familiare anziano. Ciò è attribuibile essenzialmente alla sua matrice di società civile, anche se resta un intervento sperimentale, di modeste dimensioni, che non è ancora essenzialmente l'espressione organica di una strategia di welfare diffuso. Per

quanto riguarda i *voucher* di conciliazione del FSE, la libertà di scelta dipende da due elementi principali: (i) il livello di modulazione del *voucher*, che – nel caso dei BDS trentini – evolve sempre di più nella direzione del rimborso spese a carico dell’utenza e (ii) la distribuzione dei servizi territoriali, che in alcuni casi può contribuire a virtualizzare la libertà di scelta effettiva in materia di servizi. L’importo e il tempo di copertura dei titoli sono variabili in ogni progetto, ma mentre i *voucher* di conciliazione del FSE sembrano conservare una maggiore vocazione assistenziale (mediante l’imposizione di una soglia ICEF o ISEE) il *Progetto Anziani* impone un limite di reddito per gestire risorse finanziarie più ridotte, attribuendo tuttavia alle famiglie più abbienti, la facoltà di aderire al progetto, con la condizione di accollarsi per intero i costi di gestione del programma di cura. Il piano personalizzato dei servizi è una finalità normalmente definita dal profilo della *governance* dei singoli dispositivi, che però definisce nei fatti una risorsa per l’implementazione del programma di *voucher* in analisi. In un ambito come il progetto lombardo, la personalizzazione è incentivata dalla sola definizione del livello di gravità del destinatario delle cure prestate e dalla possibilità accordata alle famiglie di optare per una soluzione di servizio specifica, senza obbligo di co-finanziamento, senza la definizione di un ruolo specifico e attivo della famiglia, senza un vero incentivo alle imprese erogatrici ad investire nella qualità dell’*output* produttivo. Abbiamo visto come – invece – questi aspetti vengano tutti tematizzati nell’ambito del *Progetto Anziani*, che si distingue proprio per un *mix* di risorse complesse e coordinate secondo un patto (o contratto) relazionale (Donati 2001) che ha per obiettivo proprio la personalizzazione dell’intervento di cura. L’azione di valutazione non è ancora contemplata nell’ambito del progetto dei BDS né nell’esperienza riminese del *Progetto Anziani*. Per *Futura* funziona come *customer satisfaction*, così come per il *voucher* socio-sanitario lombardo. In entrambi i casi, all’utenza viene richiesto di valutare principalmente i servizi fruiti e non le modalità di accesso ad essi. Questo avviene nell’evidente intento di procedere ad un *upgrading* della qualità nell’ottica del patto di accreditamento. Qualora alcuni enti di servizio risultassero inadempienti rispetto ai propri doveri potrebbero essere sostituiti dall’autorità di gestione, nel rispetto dei requisiti di trasparenza delle procedure di trasferimento e degli *standard* minimi di qualità per fare parte dell’offerta. Tuttavia, questa azione

di monitoraggio non dice nulla sulle capacità dei dispositivi di raccogliere le reali esigenze dell'utenza.

Rispetto al primo indicatore, la capacità di internalizzazione dell'utenza osservata dai singoli dispositivi è più elevata nel codice costitutivo del *Progetto Anziani*, più rigida nel modello lombardo del voucher socio-sanitario. Inoltre è problematica anche rispetto al *voucher* di conciliazione del FSE. Indubbiamente, il progetto *Futura* rivela una disciplina più flessibile e – anche grazie alle proprie capacità di articolazione territoriale – accorda all'utenza una maggiore libertà di scelta rispetto al modello trentino dei BDS. Tuttavia, è proprio l'orientamento alla logica del *workfare* che incontra le perplessità di destinatarie che trovano ambivalente la disciplina che condiziona l'accesso a servizi al possesso di un'occupazione.

**(G)**

Orientano a servizi o misure capaci di incontrare o di promuovere le esigenze specifiche delle famiglie.

**(Indicatore di modulazione del servizio).**

- (1) Intervento rivolto alla famiglia o a singoli membri interni alla famiglia.
- (2) Priorità assegnata all'attivazione professionale o alla cura familiare.
- (3) Intervento di genere o esteso alla famiglia nel suo complesso.
- (4) Coinvolgimento di realtà di servizio dal profilo istituzionale diverso.
- (5) Capacità del dispositivo di creare *quasi/mercati* per l'erogazione dei servizi.
- (6) Capacità del dispositivo di valorizzare le specifiche competenze familiari.

Il *voucher* socio-sanitario orienta i soggetti fragili all'utilizzo di servizi di assistenza domiciliare. Data la condizione di fragilità normalmente sono i familiari a procedere alla scelta della soluzione di servizio. In ogni caso l'intervento normalmente è rivolto a singoli membri e la famiglia funge da camera di compensazione. La priorità dell'intervento, trattandosi di una logica assistenziale, è orientata al principio della cura familiare. Il coinvolgimento del terzo settore, o delle organizzazioni di privato sociale (OPS) avviene sulla base

della logica del *welfare mix*. Ciononostante, da quando il modello è attivo sull'intera realtà regionale, gli enti accreditati sono diversi, quindi si crea un effettivo mercato dei servizi sociali. Il modello lombardo non riesce comunque a valorizzare le specifiche competenze familiari, puntando sulla famiglia come sostituto dell'azione di un welfare che non riesce a reggersi sull'effettiva azione istituzionale. Il *voucher* del *Progetto Anziani* si rivolge a uno specifico stato di bisogno, ma cerca di attivare la relazione familiare nel suo insieme attraverso tre momenti precisi (si veda il quarto capitolo) che hanno come denominatore comune la partecipazione familiare alla cura del proprio membro anziano e il potenziamento della rete solidaristica interna alla famiglia e tra la famiglia e gli altri soggetti di società civile coinvolti nell'implementazione del progetto. Questa sembra essere la logica promozionale prevalente che fa da sfondo ai servizi offerti dal dispositivo.

Per usare un termine caro alla letteratura sociologica contemporanea il *Progetto Anziani* sembra essere quello più orientato alla produzione di capitale sociale familiare (Coleman 1988; Donati 2003; Donati e Colozzi 2006; Prandini 2003). Tuttavia rispetto al punto 5 del nostro indicatore G c'è l'aspetto problematico delle ridotte dimensioni del progetto, che limitano fortemente la capacità del dispositivo di creare un mercato sociale dei servizi radicato dal punto di vista territoriale. Il quadro del welfare locale, soprattutto rispetto alla disciplina del voucher per l'accesso a servizi, rimane ampiamente dominato dal settore pubblico-istituzionale. Questo non significa che non vi sia un ruolo positivo per le OPS, in particolare in qualità di erogatori dei servizi. Tuttavia, è raro trovare esempi come questo, in cui è il Terzo Settore a definire le linee guida del progetto. Come ho sottolineato più volte nel corso della trattazione, una rondine non fa primavera, e il *Progetto Anziani* resta semplicemente un tentativo circoscritto di progettare e realizzare (in un numero di casi molto limitato) l'assistenza all'anziano in modo diverso, nello specifico attraverso un codice di cura familiare. Il modello trentino dei BDS e il *voucher* di conciliazione attivato nell'ambito del progetto *Futura* sono interventi rivolti a singoli membri della famiglia, o per meglio dire sono dispositivi che cercano di allentare il legame sociale familiare percepito come vincolo alla realizzazione professionale.

La priorità dell'*agency* è appunto assegnata all'attivazione professionale, mentre la cura familiare fornita da agenzie specializzate riveste il ruolo di una sorta di restituzione di diritti conferita alle madri che accettano la sfida del mercato. Si tratta quindi di un intervento di gender, il che non significa che non abbia effetti positivi sulla famiglia, in termini di sicurezza nell'ottenimento del servizio e di soddisfazione rispetto alle prestazioni ricevute, normalmente ritenute di grande qualità dalle destinatarie. Tuttavia, la relazione familiare non è la protagonista dell'ottica promozionale degli interventi FSE, che sono piuttosto orientati in conformità con i principi del welfare lavoristico e delle Pari Opportunità come forma di inclusione sociale. La creazione dei *quasi/mercati* rimane problematica per le modalità del patto di accreditamento (fondato sul principio di autorizzazione), sia per la carenza di servizi territoriali, particolarmente avvertita in alcune zone di montagna, soprattutto rispetto al progetto avviato a Trento.

La gestione dei progetti è affidata a organismi differenti. Nel caso di *Futura* all'OI, un ente creato *ad hoc* che si è rivelato il fiore all'occhiello del dispositivo, anche in virtù della propria capacità nell'orientare le destinatarie ai servizi. Tuttavia, la specificità relazionale del Terzo Settore non viene incoraggiata oltre il mero frangente gestionale. Ci troviamo del resto nell'ambito di interventi di natura politico-istituzionale, e la creazione di un organismo intermediario è uno dei requisiti richiesti espressamente dalla disciplina pubblica europea, che ne impone la costituzione come requisito per l'accesso ai finanziamenti stanziati con sovvenzione globale. Non vi è quindi una autonoma iniziativa del Terzo Settore nell'attivare il progetto, e il successo dell'azione dell'OI in *Futura* è da attribuire a una logica più contingente che strategica.

Per concludere, l'unico modello capace di promuovere un ruolo effettivo per le famiglie sembra essere quello dalle dimensioni più limitate e attivato secondo le linee guida emergenti dalla società civile, cioè il *voucher* di cura del *Progetto Anziani*. Anche il *voucher* di conciliazione del FSE nelle varianti esaminate (*Futura* nella Regione FVG e il modello trentino dei BDS) incontra alcune esigenze familiari, ma senza promuovere la famiglia come soggetto sociale di cura e senza capacitare le persone nel proprio contesto familiare, limitandosi a favorirne l'inserimento professionale.

**(I)**

Optano per uno stile regolativo e per una *governance* che intende sostenere la creazione di un mercato dei servizi sociali.

**(Indicatore di *governance* sussidiaria del dispositivo fiduciario).**

- (1) Capacità del dispositivo di creare una rete stabile di soggetti erogatori.
- (2) Capacità del dispositivo di orientare l'utenza al servizio.
- (3) Capacità del dispositivo di coinvolgere le famiglie nel patto di accreditamento.
- (4) Capacità del dispositivo di coinvolgere la famiglia nella realizzazione dei servizi.
- (5) Capacità del dispositivo di modificare in corso d'opera alcuni requisiti in chiave *user friendly*.
- (6) Capacità del dispositivo di ampliare la propria capacità di *agency*.

Rispetto alla *governance*, il *voucher* socio-sanitario ha dimostrato un forte radicamento territoriale, che si è affermato progressivamente negli ultimi anni dopo la fase di sperimentazione avviata nel 2002 e circoscritta al territorio di competenza di due sole ASL. Il dispositivo non ha definito una autorità di gestione *ad hoc* per orientare l'utenza ai servizi, per cui le famiglie destinatarie non fanno altro che scegliere da una lista il proprio *care giver* professionale, che è il solo agente di cura coinvolto nel programma. Il *voucher* socio-sanitario non è un intervento isolato, ma è contestualizzato all'interno di un piano organico di azioni rivolte a sostituire l'alternativa istituzionale per gli anziani. Questo suggerisce che la Regione interpreta la propria *mission user friendly* nell'ottica dell'elaborazione di un programma integrato di servizi e trasferimenti monetari alla persona, tra le quali il *voucher* è soltanto una delle alternative possibili. Il *voucher* di cura del *Progetto Anziani* trasferito a Rimini, ha dimostrato la capacità della Fondazione CARIM di entrare in contatto con alcune altre realtà locali del Terzo Settore, in particolare con le cooperative sociali (11) che compongono l'offerta dei servizi. Tuttavia, si tratta di un intervento estremamente circoscritto, che presenta un carattere ancora fortemente sperimentale. L'impianto normativo del progetto si distingue maggiormente per il carattere sussidiario del dispositivo nei confronti della famiglia, che non funge soltanto da camera di compensazione

del settore pubblico, ma viene coinvolta in ogni fase dello sviluppo della relazione di cura mediante un contratto di responsabilità che la impegna in quanto relazione significativa per il membro non più autosufficiente. Il problema degli anziani soli è stato recentemente affrontato dall'Amministrazione del progetto, che ha scelto di coinvolgere i parroci in veste di familiari, e quindi responsabili della stipula del contratto di servizio. Questo elemento, per quanto marginale nei numeri, è in effetti un importante segnale di riattivazione della società civile attraverso uno stimolo suggerito da una Fondazione, nell'ottica della sussidiarietà orizzontale. Inoltre, dal punto di vista del progetto, costituisce l'espressione della propria capacità autoriflessiva, che prende atto della possibilità di generazione di effetti perversi (senza il familiare che si assume la responsabilità di stipulare il contratto di servizio la relazione di cura non può infatti essere avviata) e vi pone rimedio attingendo risorse relazionali intimamente solidaristiche. Il sistema dei BDS ha riscontrato alcune difficoltà nella creazione di una rete diffusa di soggetti erogatori, sia a causa del recente avvio della sperimentazione, che delle caratteristiche del territorio. Inoltre, una ragione fondamentale risiede nella resistenza dimostrata da alcune realtà di servizio nei confronti dei costi immediati che il coinvolgimento nel programma comporta. Abbiamo visto come il tentativo recentemente condotto dall'autorità di gestione del programma si sia mosso nella direzione dell'aumento del bacino di offerta di servizi. L'azione ha avuto successo, tanto che in pochi mesi il numero degli erogatori è aumentato di quasi 10 unità. Tuttavia, abbiamo anche ampiamente argomentato come questa strategia di implementazione non sia esente da effetti perversi, potenzialmente capaci di ricadere sulla libertà di scelta accordata alle destinatarie.

Questo aspetto configura una situazione di rischio sociale soprattutto rispetto ai punti (5) e (6) dell'indicatore di *governance* sussidiaria. Le famiglie non sono coinvolte nel patto di accreditamento, ma soltanto indirizzate verso questa o quella soluzione di servizio, normalmente la più comoda da raggiungere quotidianamente. Non bisogna infatti dimenticare che si tratta di un programma di conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare, come del resto lo è il *voucher* attivato nell'ambito del progetto *Futura*. In questo caso, come già più volte ricordato, la capacità del dispositivo di creare una rete di erogatori è interna all'azione dell'OI, ma soprattutto alla sua composizione mista, che comprende

numerosi soggetti di Privato Sociale, poi coinvolti come erogatori dei servizi. Rispetto al punto (2), ovvero alla capacità del dispositivo di orientare l'utenza al servizio, l'elemento centrale sta sicuramente nell'azione capillare agita dall'OI attraverso le responsabili di zona, che orientano le destinatarie ai servizi, ne raccolgono le domande e ne vagliano le esigenze, delineando un quadro *user friendly* in grado (i) di ridurre l'incertezza sui propri diritti e (ii) di potenziare la personalizzazione del programma di intervento, mediante la composizione di un piano di servizi complesso. L'OI costituisce un dispositivo fiduciario (Karpik 1996) che però da solo non basta a definire una *governance* pienamente sussidiaria. Il dispositivo non è infatti orientato a coinvolgere la famiglia nella realizzazione dei servizi, se non nella fase della valutazione degli stessi. In questo caso le destinatarie non sono *prosumer*, ma soltanto *customer*. Le modifiche imposte al programma in corso d'opera sono intervenute in una duplice direzione. (I) Da un lato, con il rifinanziamento del 2004 si è stabilita una soglia ISEE che ha rappresentato una virata assistenziale del programma, che rischia di configurarsi come uno strumento di lotta alla povertà ibridata con il principio dell'attivazione lavorativa all'americana. (II) Dall'altro, se le modifiche del 2005 hanno segnato l'apertura simbolica ai padri come destinatari potenziali del programma nell'ottica della partecipazione di genere ai compiti di cura, hanno anche visto il generale ridimensionamento dell'assistenza (riduzione dell'importo dei titoli e del periodo massimo di copertura da 8 a 6 mesi) ottenuta col *voucher*. Queste modifiche non sono certamente interpretabili come *family* o *mother friendly*, tanto che dalla loro introduzione si registra una certa diminuzione nel numero medio delle domande pervenute all'OI. La composizione partecipata del progetto ha comunque permesso di riscontrare una certa capacità del dispositivo nell'ampliare la propria capacità di *agency*. Questo aspetto si è rivolto prevalentemente al ridimensionamento della norma più restrittiva di *Futura*, che nella versione iniziale condizionava l'accesso al *voucher* alle sole lavoratrici già impiegate full-time. Con l'azione dell'OI nel bacino dell'utenza sono entrate anche le lavoratrici autonome e le impiegate con alcune forme di contratto atipico, oltre alle assegniste di ricerca. Restano ovviamente escluse le donne che scelgono di passare da un contratto a tempo pieno a una regolazione part-time, data la matrice

lavoristica che orienta l'azione di welfare del FSE, e della quale *Futura* non è che una delle espressioni più sofisticate.

**(L)**

Promuovono una cultura che affianca al principio dell'inclusione sociale dell'individuo tramite la risposta ai suoi bisogni (*individualismo istituzionalizzato*) quello della valorizzazione delle competenze familiari nella definizione dell'equilibrio fra lavoro professionale e attività di cura.

**(Indicatore di riconoscimento dell'*agency* e della soggettività familiare).**

- (1) Logica della cura nella prospettiva dei destinatari. (Responsabilizzazione o compensazione).
- (2) Qualificazione del postulato razionale assegnato all'utenza. (*Rationality Mistake*).
- (3) Promozione della solidarietà familiare in un'ottica sussidiaria. (Verticale o orizzontale).
- (4) Significato simbolico associato alla famiglia. (Inclusione dell'individuo o famiglia *prosumer*).
- (5) Profilo di cittadinanza emergente. (Statuale-amm.va o societaria).
- (6) Cultura di welfare che configura il dispositivo. (*lib – lab – societaria*).

Rispetto all'ultimo indicatore, il *voucher* socio-sanitario osserva una logica di cura che richiama in qualche modo le competenze familiari, ma – come abbiamo più volte osservato – lo fa con l'intento di evitare il ricovero o l'istituzionalizzazione di alcune categorie di soggetti (cosiddetti *fragili*). Il fatto di non avere imposto barriere all'accesso al provvedimento rispetto al reddito o all'età (se non appunto la generica condizione di fragilità) suggerisce il tentativo dell'Amministrazione lombarda di elaborare un intervento non assistenziale, che però generalizza la propria capacità di azione nell'intento evidente di arginare il massimo delle richieste possibili rivolte a soluzioni istituzionali. Siamo quindi di fronte a una logica della cura che tenta di universalizzare la libertà dai vincoli dell'istituzionalizzazione, e che interpreta il principio di sussidiarietà in chiave *lib*, cercando di ampliare il ventaglio di soluzioni di cura a disposizione dell'utenza in un'ottica di *welfare mix*. La razionalità dell'utente è quindi quella che – in senso deterministico – dovrebbe indirizzarsi verso la soluzione di cura meno costosa e più prossima al contesto familiare. Tuttavia, come abbiamo notato dal confronto con il *Progetto Anziani*, nel caso del *voucher* socio-sanitario *non c'è* una precisa

strategia di responsabilizzazione operata *da o per* la famiglia, che viene inclusa nel progetto come una camera di compensazione piuttosto che come un vero e proprio soggetto attivo. Prevale quindi la logica di un dispositivo che cerca di allentare il controllo politico-amministrativo sui requisiti all'accesso imposti all'utenza per perfezionare l'esternalizzazione dei costi di altre soluzioni di cura. Il controllo si sposta semplicemente dal breve (barriere all'accesso) al medio-lungo periodo (compensazione attuata dalla soluzione domiciliare). In questo frangente la famiglia si conferma luogo del privato, almeno rispetto al codice di osservazione del welfare locale. Il diritto dei beneficiari alla cura in famiglia viene assegnato dal sistema politico-amministrativo attraverso la concessione di un voucher dall'importo variabile che configura una soluzione *lib/lab* più spostata sul lato *lib*. Questo avviene proprio perché – per sopperire alle difficoltà dell'istituzionalizzazione – l'Amministrazione cerca di creare un meccanismo di gestione dei servizi domiciliari facendo prevalere una matrice di tipo mercantile. La famiglia viene chiamata in causa, nell'ottica della sussidiarietà verticale e difensiva (Donati 2003) ma *non* valorizzata nell'ambito di un progetto preciso di cura del membro debole. Il *Progetto Anziani* adotta una logica di cura orientata alla responsabilizzazione familiare, interpretando la soluzione domiciliare come alternativa all'istituzionalizzazione ma nell'ottica di un progetto di valorizzazione del codice di cura specifico attuato dalla famiglia sui propri membri. Quello che prevale è la costruzione di un progetto di cura personalizzato che si avvale della triangolazione fra la Fondazione (che finanzia e gestisce il progetto) la ASL (che segnala i casi urgenti) e la famiglia (che co-finanzia, co-gestisce il progetto e partecipa a ogni processo decisionale). Per quanto le linee guida del dispositivo siano definite da un ente di Privato Sociale, il settore pubblico è coinvolto nella gestione del progetto, soprattutto nella fase di avvio e di segnalazione dei casi. Finanziamento e gestione sono al centro della partecipazione fra famiglia e Fondazione, nell'ottica della sussidiarietà orizzontale e della valorizzazione della relazione familiare come soggetto *prosumer*, insieme produttore e consumatore della progetto di cura. Per via di questi elementi sembra possibile affermare che il voucher di cura per l'anziano attivato prima a Bologna e poi a Rimini costituisca un modello per l'elaborazione di un welfare societario in grado di pensare la cittadinanza come complesso di diritti e doveri della relazione familiare, non

soltanto assegnati dal sistema politico. Ciononostante, è doveroso ricordare il carattere atomistico, le dimensioni limitate e l'impronta sperimentale del progetto che lo circoscrivono in un ambito talmente specifico da impedirne la generalizzazione in termini di logica di welfare<sup>71</sup>.

Il modello dei BDS e il progetto *Futura* sono stati doverosamente trattati come casi distinti e comparati sulla base di significative differenze osservate rispetto alle dimensioni degli interventi, alla forma della *governance*, allo stile di realizzazione, alla definizione del *target* e dei servizi prestati, e così via. La cultura che li orienta è tuttavia sostanzialmente la stessa, anche perché entrambi derivano dalla programmazione FSE, in particolare da un'asse specifico che è quello che riguarda le misure di conciliazione attivate nei confronti delle donne lavoratrici. In effetti in entrambi i progetti, che in questa sede sono stati definiti più volte *working mother concerned*. Si preferisce *working mother concerned* rispetto a *mother friendly*, perché i progetti analizzati sono indubbiamente rivolti alle madri, ma per essere qualificati come *mother friendly* ne dovrebbero essere monitorati gli effetti specifici sul vissuto delle madri stesse. In altre parole, i BDS e *Futura* sono effettivamente *pensati e agiti* come dispositivi *mother friendly*, ma per le rigidità di alcune clausole di accesso (per esempio l'iniziale apertura alle sole lavoratrici *full-time* in *Futura*) o per gli effetti perversi che possono generare (come la logica del rimborso avallata nell'ambito dei BDS) vanificano a volte il loro intento *friendly*!<sup>72</sup> Questo accade perché la cultura dei provvedimenti è condizionata da un errore razionalistico (Duncan e Strell 2005) che qualifica le destinatarie come soggetti che vorrebbero lavorare a tempo pieno ma che non possono farlo perché costrette alla cura dei figli o dei familiari a carico. Questa filosofia è influenzata da un certo determinismo. Non è che i desideri di realizzazione professionale – maschili e femminili – vadano sviliti. Inoltre alcune delle statistiche riportate nei capitoli precedenti parlano chiaro. Esistono problemi nell'affermazione delle donne nelle professioni, problemi che spesso portano il nome di segregazione, disparità di trattamento salariale, tetto di cristallo, e molto altro ancora.

---

<sup>71</sup> Per esempio, può accadere che il Presidente di una Fondazione decida di cassare il progetto, come è avvenuto a Bologna alla fine del 2005 proprio in merito al *Progetto Anziani*.

<sup>72</sup> Questo è uno dei risultati più interessanti che le interviste condotte rispetto ai dispositivi oggetto di studio hanno generato.

Tuttavia, ciò che il *Gender Mainstreaming* non sembra cogliere adeguatamente è la differenza fra il movente volontaristico e la necessità. Molte delle destinatarie devono lavorare full-time, oppure sono costrette a lavorare come atipiche con orari pesanti per via delle caratteristiche del mercato del lavoro e delle necessità di spesa che un nucleo familiare comporta. Queste sono anche alcune delle ragioni del passaggio dall'ordine *Male Breadwinner* al modello familiare *Dual Earner*. Ovviamente, date queste premesse, non c'è dubbio che siano necessarie misure di conciliazione. Tuttavia queste ultime sono spesso pensate nei termini dell'equilibrio delle competenze di coppia, nella competizione fra le devozioni professionali e familiari (Blair-Loy 2003) che cercano di attribuire più quote alla dimensione lavoro sottraendole alla dimensione famiglia. Dalle interviste condotte con le utenti (va ricordato che tuttavia non derivano da un campione rappresentativo) emerge con forza la distinzione fra volere lavorare a tempo pieno e dovere lavorare a tempo pieno. La spinta al rafforzamento della propria posizione professionale e alla costituzione di una carriera esiste, ma non va interpretata in senso rigidamente individualistico. Piuttosto esiste perché ci sono delle necessità da coprire, che affiancano l'auto-affermazione nel lavoro, e che riguardano il vissuto familiare, ed anche le prospettive di sviluppo della famiglia stessa.

Il *Rationality Mistake* (Duncan e Strell 2005) subentra quindi dove vengono generalizzate in un unico orizzonte acquisitivo le molteplici e complesse motivazioni che inducono gli individui (in questo caso le donne) a ricercare un equilibrio fra la famiglia e la carriera invece che propendere per la drastica scelta di una sola fra le possibili devozioni. Se è troppo antiquata e irrispettosa dei diritti femminili l'immagine dell'angelo del focolare, è anche eccessivamente stilizzata (e irrispettosa dei diritti, questa volta familiari!) la figura di un individuo di genere femminile che compete con gli uomini per la realizzazione professionale sulla base dell'appartenenza di genere. Per questa ragione ritengo i dispositivi in analisi interventi sofisticati sotto il profilo della *governance*, meritevoli dal punto di vista della qualità di alcuni servizi coinvolti, ma culturalmente orientati al perfezionamento dell'inclusione sociale dei bisogni individuali, sotto l'egida del principio dell'individualismo istituzionalizzato.

Per la cultura ispirata dal FSE la famiglia è un *vincolo* imposto all’inserimento professionale, e viene incontrata dall’azione dei dispositivi locali grazie all’implementazione del *voucher* per l’accesso a servizi. Emerge quindi un profilo della cittadinanza connesso con il principio dell’inclusione sociale del bisogno di conciliazione, che però viene ridotto ai termini madre-lavoro e non famiglia-lavoro. Il FSE mutua quindi dal concetto di *workfare*, il connotato della cittadinanza come *contratto* nel quale viene scambiata la disponibilità ad accedere al lavoro con la prestazione di servizi di cura. Tuttavia, la via europea alle politiche attive conserva una vocazione assistenziale non universalista (che si traduce ad esempio nell’adozione di soglie di reddito e nel controllo politico dei requisiti di accesso ai provvedimenti). La cultura di fondo del dispositivo conferma quindi di basarsi su un compromesso *lib/lab* che prende atto della condizione della madre lavoratrice come *individuo-in-relazione* familiare, ma preferisce una strategia di conciliazione sbilanciata sul lavoro, non intendendo procedere a tentativi di valorizzazione della famiglia come risorsa (per esempio accettando di attribuire il *voucher* alle lavoratrici *part-time*).

Per riassumere, ognuna delle configurazioni analizzate è stata interessata, nel corso del proprio sviluppo, da un percorso evolutivo che può essere interpretato in termini morfogenetici, per meglio comprenderne le ragioni e le successive implicazioni.

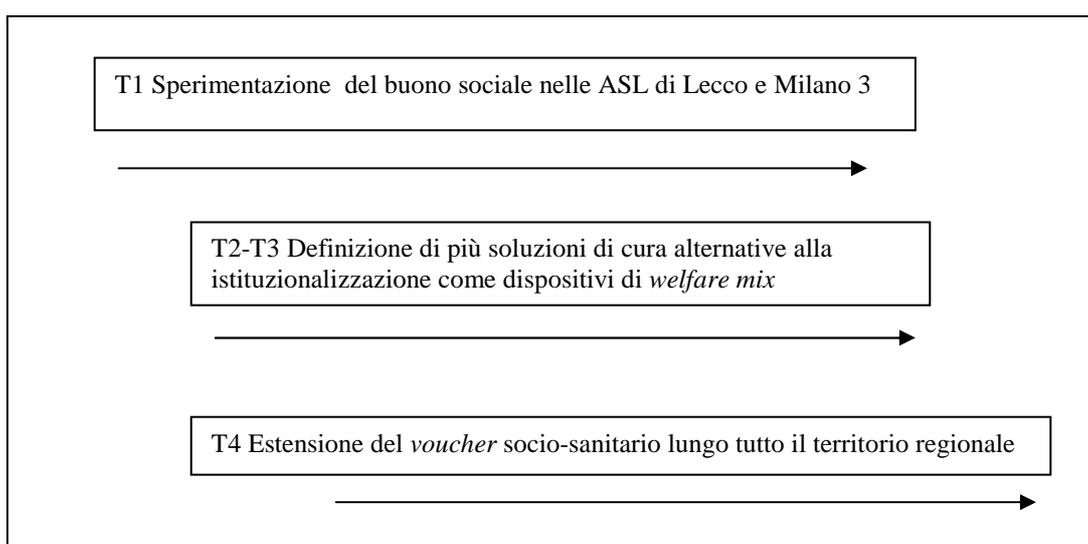


Fig. C. 9. Morfogenesi del *voucher* socio-sanitario.

Per quanto riguarda il *voucher* socio-sanitario, siamo in presenza di un progetto che evolve rispetto a una logica di *welfare mix*. La sperimentazione del buono sociale nella zona di Lecco e di Milano 3 ha infatti convinto l'Amministrazione regionale a elaborare nuove strategie di investimento sull'offerta di servizi per evitare il sistematico ricorso a (o la domanda di) soluzioni di cura che prevedessero l'istituzionalizzazione dell'anziano.

Dal punto di vista culturale l'elaborazione del *voucher* socio-sanitario ha coinciso con la generalizzazione standardizzata del profilo dei destinatari (soggetti fragili) che trova un adeguato corollario nella rinuncia alla definizione di requisiti di accesso al provvedimento.

Queste scelte operative si spiegano probabilmente con la valutazione adottata dal welfare pubblico locale, che ritiene di potere comunque risparmiare risorse promuovendo l'utilizzo di questo provvedimento rispetto a differenti tipologie di bisogno, incoraggiando soluzioni meno costose e al contempo più individualizzate rispetto al ricovero o all'istituzionalizzazione.

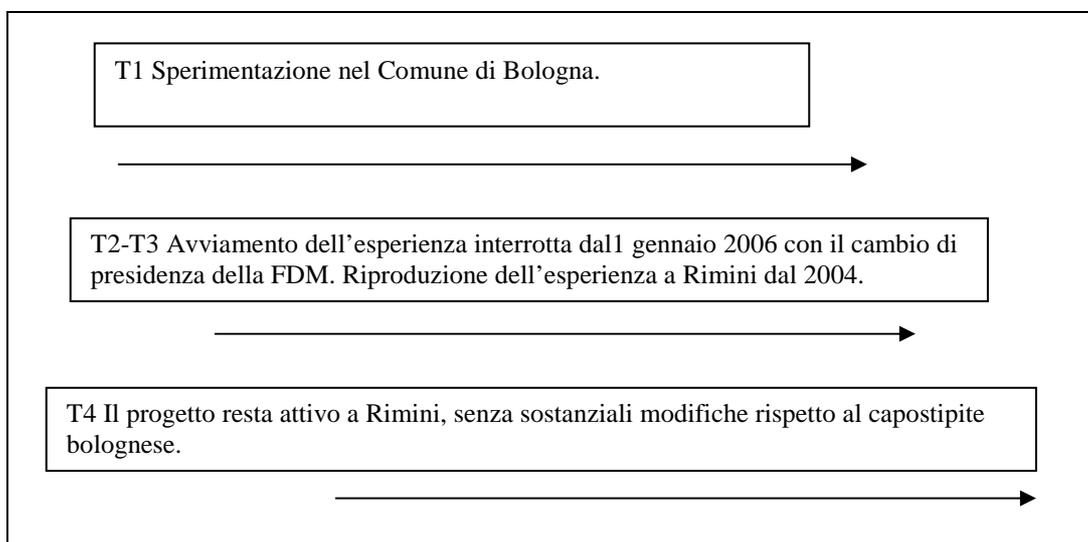


Fig. C. 10. Morfogenesi del *Progetto Anziani*.

Il *Progetto Anziani* subisce un'evoluzione interna che, per i numeri che attestano le dimensioni del modello, si basano più sui connotati distintivi e promozionali del provvedimento che sull'impatto osservato dal dispositivo rispetto all'azione di cura nei confronti degli anziani. Occorrerà vedere come evolverà il progetto nei prossimi anni per tentare di produrre una riflessione più

complessa sugli effetti del dispositivo e sul suo modo di incontrare le necessità dei beneficiari e delle famiglie destinatarie dei servizi di cura. Per il momento sono state raccolte le esigenze di poco più di 70 utenti. Questo dato ci rammenta il carattere estremamente circoscritto e sperimentale del provvedimento.

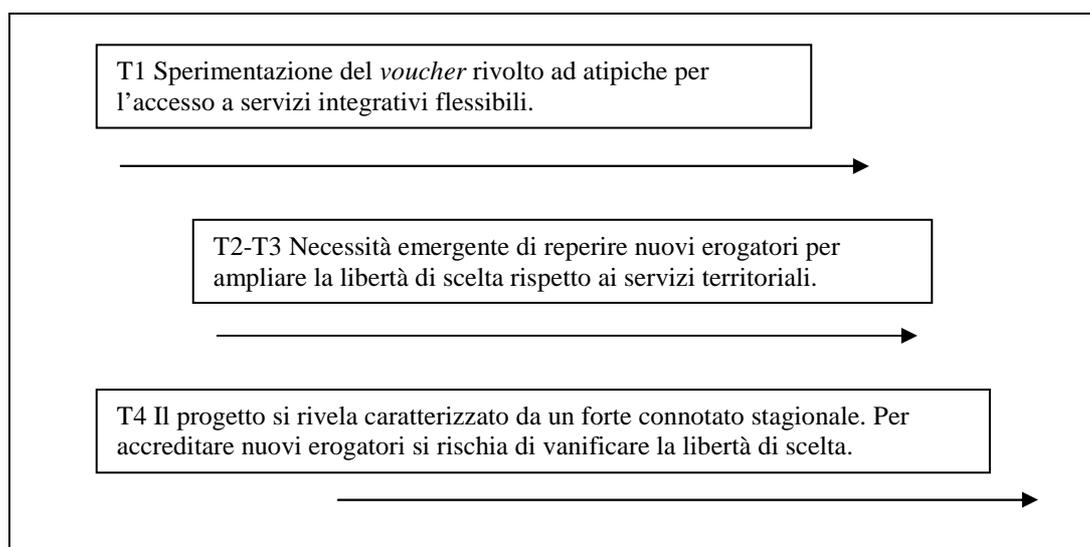


Fig. C. 11. Morfogenesi del modello trentino dei BDS.

Il modello dei BDS comincia a consolidarsi tardivamente rispetto alla programmazione FSE 2000/2006. Rispetto alla distribuzione delle richieste di *voucher* (si veda la tab. 4. 15) il banco di prova è sicuramente l'estate, (più del 62% dei titoli è erogato per servizi ricreativi estivi) sia per il numero di domande concentrate nel periodo compreso fra maggio e settembre, sia per il tipo di esigenze riscontrate, che per il messaggio incarnato dall'interpretazione dei dati relativi alle domande accolte, e – di conseguenza – al tipo di servizi richiesti.

Con il rifinanziamento del 2004 *Futura* è evoluto configurandosi come politica di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Da qui l'imposizione di una soglia ISEE e l'apertura a nuove forme contrattuali non strettamente legate all'impiego *full-time*. Con il successivo rifinanziamento, quello del 2005, il progetto si poi modificato in chiave restrittiva, posticipando di 6 mesi la chiusura della sperimentazione, ma riducendo l'importo dei titoli e del periodo massimo di copertura del *voucher* da 8 a 6 mesi. Infine è stato aperto ai padri, nell'ottica della partecipazione fra i generi alla definizione delle strategie di conciliazione, ma

senza avere ancora sortito effetti significativi. Con la fine del 2006 *Futura* chiuderà il proprio periodo di sperimentazione.

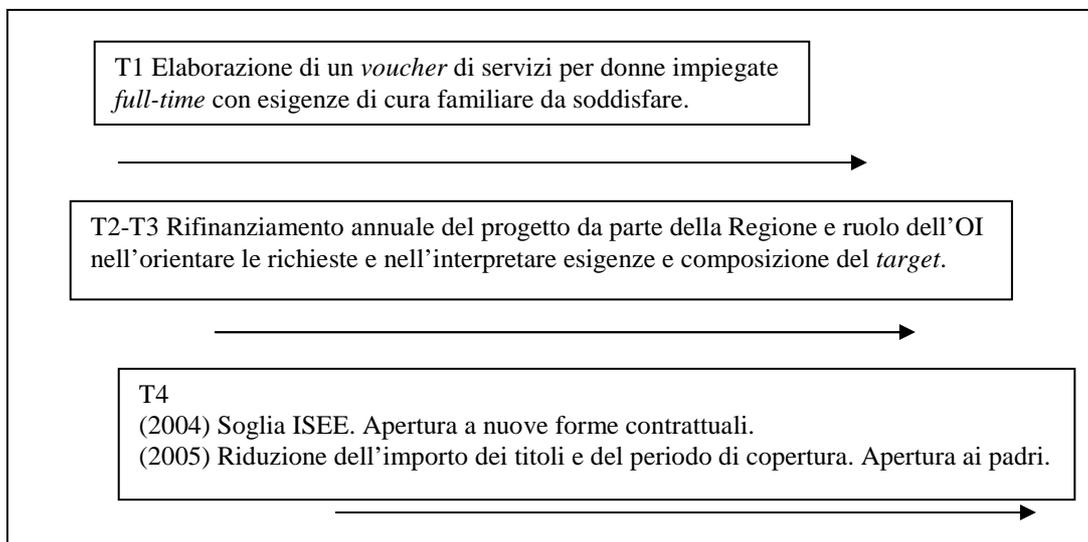


Fig. C. 12. Morfogenesi di *Futura*.

Dall'analisi condotta finora viene sostanzialmente confermata la spiegazione delle matrici analitiche prevalenti nell'*agency* dei progetti presentati nel quarto capitolo.

Il *voucher* socio-sanitario lombardo estende sul proprio territorio di competenza una matrice prevalentemente mercantile. Il *voucher* di cura del *Progetto Anziani* rivela una innovativa combinazione di logiche mercantili e domestiche, inoltre, nell'intento di declinare il ruolo della famiglia come soggetto sociale di cura, attiva anche una interessante matrice per progetti. Il *voucher* di conciliazione del FSE (i BDS e *Futura*) privilegia un *mix* di matrici mercantili (libertà di scelta) e civiche (controllo politico del bene pubblico), con un ruolo specifico dell'attivazione femminile al lavoro come referente fondamentale della propria embrionale matrice per progetti.

La definizione delle matrici prevalenti nei singoli progetti è infine utile per analizzarne le implicazioni di welfare e per ipotizzare in quale direzione potrebbero evolvere queste politiche sociali rispetto alla valorizzazione delle relazioni familiari.

## **(V) Osservazione-diagnosi-guida relazionale (ODG). Quali implicazioni?**

Per attenerci al modello dell'analisi relazionale proposto da Donati (2006) abbiamo finora osservato i *voucher* sia in senso descrittivo che in chiave problematizzante. In seguito abbiamo delineato una sorta di diagnosi dei loro elementi costitutivi, per evidenziarne gli snodi problematici e le capacità evolutive e di *agency*. In ultima analisi il tentativo si concentra sulle implicazioni e sulle potenzialità evolutive dei singoli dispositivi rispetto ad alcuni concetti fondamentali in sociologia e in politica sociale. In altre parole l'analisi sociologica nella V fase intende fornire un modello di *guida relazionale*, cioè indicare alcune linee di sviluppo capaci di valorizzare alcune dimensioni cruciali.

### **(1) ODG → Implicazioni per il complesso della cittadinanza**

Innanzitutto, rispetto al complesso della cittadinanza è possibile produrre alcune riflessioni.

Il *voucher* socio-sanitario interviene sul soggetto fragile cercando di incoraggiare la soluzione domiciliare di cura fornita da *caregiver* professionali. In questo caso siamo nell'ambito di un meccanismo che perfeziona alcune alternative di scelta (normalmente gestite dalle famiglie del soggetto non autosufficiente) per volontà della Pubblica Amministrazione. Il diritto alla cura domiciliare è semplicemente accordato dal sistema pubblico all'individuo che riveste lo *status* di soggetto fragile. In altre parole nel dispositivo adottato in Lombardia non vi sono diritti per la famiglia in senso stretto, ma soltanto implicazioni potenzialmente positive rispetto alla soluzione di servizio che si riceve con il *voucher*. Non c'è un ruolo della famiglia nel definire gli interventi, né è richiesto alla famiglia di partecipare attivamente alla cura del congiunto. In questo quadro i diritti delle famiglie e le loro responsabilità di cura si esprimono nella sola libertà di scegliere per una soluzione di servizio tra quelle accreditate nel circuito degli erogatori.

Il *Progetto Anziani* definisce un rapporto più complesso all'interno del quale le famiglie sono soggetti specificatamente portatori di un diritto di scelta positiva, di

responsabilità nel finanziamento del progetto e nella cura dell'anziano. In altre parole, il modello di cittadinanza incarnato da questo progetto, è di tipo non più burocratico-amministrativo, ma societario. Tuttavia, è bene precisare che non lo è soltanto perché il progetto viene ideato e implementato da e per la società civile (pur con un ruolo del settore pubblico) ma soprattutto perché definisce diritti e responsabilità in base alle specifiche appartenenze relazionali dei soggetti destinatari delle cure. In questo contesto ci sono i diritti e i doveri della Fondazione, i diritti e i doveri dell'anziano, i diritti e i doveri delle famiglie. Dal punto di vista relazionale, questo progetto costituisce un modello che va nella direzione di un profilo integrato della cittadinanza delle relazioni (anche familiari) che potrebbe essere ripreso anche da analoghi progetti di intervento domiciliare, in particolare a proposito del coinvolgimento della famiglia nel patto di accreditamento e nella personalizzazione degli interventi.

Per quanto concerne il profilo della cittadinanza incoraggiata dai modelli del FSE, è possibile estendere la riflessione che la letteratura specialistica italiana (Borghi 2005; Vitale 2006; Prandini 2006) ed europea (Pfau-Effinger 2005) sta producendo rispetto alla riforma del cosiddetto welfare state attivo, cioè quello che ravvisa nel lavoro il principale referente del benessere personale. Sia il progetto *Futura* che il modello dei BDS sono interventi lavoristici, poiché interpretano la conciliazione fra tempi di lavoro e di vita familiare dal punto di vista dell'inserimento e della formazione professionale. Come ricorda Prandini (2006): «Pfau-Effinger (2005) afferma che il welfare state attivo non fa altro che riproporre una cittadinanza per chi lavora, così che, paradossalmente, i diritti per i bambini ad avere una cura [...] si trasformano in diritti a lavorare per le madri». (Prandini 2006, 89). Mi pare che questa citazione rifletta efficacemente la mission di interventi come *Futura* e come il modello trentino, che pur garantendo alle donne l'accesso a servizi di cura familiare (e quindi incontrando spesso la soddisfazione delle destinatarie) lo fanno nell'ottica del *Gender Mainstreaming*, in particolare condizionando il diritto al sollievo all'inserimento nel mondo del lavoro. Borghi (2005) e Vitale (2006) hanno sottolineato efficacemente come questo grado di condizionalità imposto all'utenza configuri una peculiare inversione della cittadinanza contemporanea, che da *status* diviene una forma di contratto.

Il tema della conciliazione resta sbilanciato sul versante lavorativo. La programmazione del FSE 2000/2006, che ha permesso il finanziamento di *Futura* e dei BDS volge al termine. La nuova disciplina potrebbe avviare analoghi progetti, magari tenendo in considerazione la possibilità di concedere trasferimenti anche a chi sceglie di passare a una regolazione part-time per provvedere in parte alla cura dei propri figli. Esistono soluzioni che potrebbero affiancare il *voucher* di conciliazione<sup>73</sup>, interpretando l'equilibrio fra lavoro e vita familiare non soltanto dal punto di vista delle donne lavoratrici, ma integrando la promozione delle Pari Opportunità con quella dei diritti di cura dell'infanzia, come già stanno sperimentando con successo alcune esperienze locali.

## **(2) ODG → Implicazioni per la famiglia e per la società civile**

Nei modelli in analisi, la famiglia è concepita in maniera molto diversa. Nel modello lombardo viene teoricamente coinvolta nella scelta del servizio, ma rimane una sorta di camera di compensazione delle soluzioni residenziali o istituzionali. Se si opta per il *voucher* socio-sanitario, le ore non coperte dal caregiver professionale devono gestirle i familiari. Non è compito del progetto definire come. Nel *Progetto Anziani* il tentativo è quello di passare dalla logica *customer* a quella del *prosumer*, cioè alla capacitazione della famiglia sia come produttrice che come destinataria della relazione di cura. I *voucher* di conciliazione sono nei fatti una politica per la promozione delle Pari Opportunità, un concetto che viene interpretato in maniera essenzialmente lavoristica. Sotto questa luce, non è che non si incontrino interventi capaci di incontrare alcune specifiche esigenze familiari. L'impianto generale tuttavia produce una politica che è anche familiare in misura fortemente indiretta, e si rivolge ai singoli membri per affrancarli da legami percepiti come vincoli al pieno inserimento professionale. In maniera singolare, i dispositivi di attuazione locale, si definiscono *family friendly*, pur adottando una logica *matrifocale*. Le madri sono percepite come individui razionali interessate esclusivamente alla propria

---

<sup>73</sup> Mi riferisco, in questa sede, a progetti avviati nel territorio emiliano-romagnolo e rivolti a concedere un contributo di integrazione al reddito per i genitori che riducono il proprio orario di lavoro per trascorrere più tempo con i figli piccoli.

autorealizzazione professionale o alla fuoriuscita dalla dipendenza simbolica dal codice maschile del *Male Breadwinner*. Questo aspetto richiama quanto detto nel paragrafo precedente a proposito dell'errore razionalistico teorizzato da Simon Duncan e collaboratori. In linea generale la logica distintiva della famiglia oscilla tra l'ostacolo alla crescita professionale delle donne e il mero arrangiamento privato (un po' come nel modello della relazione pura teorizzata da Giddens) sul quale agire attraverso interventi più o meno standardizzati.

Quello che colpisce è che l'intervento più circoscritto, meno finanziato e radicato dal punto di vista territoriale sia quello che si incarica del più complesso progetto di valorizzazione delle competenze familiari. Nel *Progetto Anziani* le linee guida sono definite dal Terzo Settore, mentre negli altri progetti le organizzazioni di Privato Sociale (da ora in poi OPS) sono coinvolte soltanto come erogatori di servizi o, nel caso di *Futura*, come co-gestori del dispositivo. Ne deriva un'ottica residuale, che anche nel contesto delle politiche pubbliche, è comunque molto limitante, se si cerca di incontrare le specifiche esigenze delle famiglie puntando sulle sole capacità di osservazione del sistema politico-amministrativo.

Alle famiglie potrebbe essere affidato un ruolo positivo nella progettazione, gestione e valutazione dei progetti. Lo stesso vale per le OPS. Si è constatato come, pur nell'ambito di un modello non esente da critiche come quello del *voucher* di conciliazione del FSE, un progetto come *Futura*, che si avvale della partecipazione attiva del Terzo Settore nei processi decisionali, è in grado di orientare le destinatarie ai servizi, costituendo un dispositivo fiduciario (Karpik 1996) radicato sul territorio e capace di muoversi nella direzione di una maggiore personalizzazione degli interventi.

### **(3) ODG → Implicazioni per il concetto di benessere**

Il modello del *voucher* socio-sanitario ha rappresentato uno fra i tentativi più celebri di interpretazione del principio di sussidiarietà, ma lo ha fatto nell'ottica difensiva e verticale tipica del *welfare mix*, che intende affiancare alle soluzioni istituzionali un mercato sociale regolato (Donati 2003) dei servizi di cura alle

persone non autosufficienti per l'esternalizzazione dei costi di gestione prima a carico della sola Pubblica Amministrazione. Il modello lombardo ha recepito dall'inizio la complessa costituzione del concetto di benessere, che si compone di elementi materiali (di *welfare*) e psico-fisici (di *well-being*). Ne è una prova l'incentivo alla cura domiciliare. Tuttavia, il modello del *welfare mix* non ha ancora prodotto significativi risultati in termini di elaborazione di un profilo della cultura domiciliare come riattivazione della dimensione specificatamente familiare orientata al benessere del soggetto fragile come *individuo-in-relazione*.

A questa definizione simbolica sembra più vicino il *Progetto Anziani*, che interpreta la domiciliarità degli interventi come *personalizzazione* della cura del soggetto non autosufficiente. Questo concetto sembra sottolineare la propria distanza da quello di individualizzazione. Un conto è favorire la libertà di scelta individuale rispetto a soluzioni di servizio standardizzate, un altro è incoraggiare e costituire interventi personalizzati, coinvolgendo l'ambiente vitale del soggetto da curare. Per quanto riguarda il *voucher* per la cura agli anziani, il concetto di benessere relazionale passa per la distinzione fra *individualizzazione* e *personalizzazione* degli interventi. Lo stesso, seppure rispetto a logiche attuative differenti vale per i voucher di conciliazione del FSE. «Il sistema di valori che legittima l'Europa a venire è quello classico e moderno dell'individualismo (libertà) istituzionalizzato (controllo) [...] Il referente delle politiche è l'individuo adulto, responsabile e autonomo, mobile, flessibile, con un livello di istruzione elevato, capace di impegnarsi nella società per raggiungere i propri interessi [...] Da qui, per esempio, tutto lo sviluppo in senso individualistico della dottrina della "socialdemocrazia aristotelica" teorizzata da Nussbaum [...] Il valore dell'individuo si coniuga poi in maniera molto forte con quello di "lavoro" inteso come ogni tipo di prassi produttiva riconosciuta pubblicamente [...] La prassi è il modo ultimo di espressione dell'umano che operando trasforma se stesso e la natura». (Prandini 2006, 84). Il principio che fonda il benessere in questo frangente è quello del *workfare*, o per meglio dire del welfare state attivo, all'europea. Tuttavia, il concetto di attivazione produce rischi sociali evidenti, come abbiamo sottolineato a proposito del complesso della cittadinanza, degli specifici diritti e doveri della famiglia e degli individui in essa inseriti, delle loro aspirazioni e delle loro effettive capacità di azione. Inoltre, parlare di welfare

attivo non informa comunque sulla qualità dei servizi effettivamente scambiati con l'inserimento nel lavoro, e ancora di meno sulle abilità dimostrate dai dispositivi in analisi di coniugare libertà di scelta individuale e benessere percepito nel contesto familiare.

### **Per concludere**

Sembra quindi possibile affermare che, rispetto ai casi indagati, il *voucher* si discosti dal suo intento originario, cioè aumentare la qualità dei servizi. Innanzitutto perché viene traslato in una pluralità di sistemi di welfare locali, che sono differenti rispetto al contesto di attuazione (normativo e culturale) dello *school voucher* statunitense. In secondo luogo, perché mutare campo di applicazione (dalla scuola all'assistenza, passando per la cura dell'infanzia e l'inserimento professionale) non significa agire sugli stessi problemi, sulla medesima progettualità di vita, sulla stessa capacità di scegliere. Infine, la qualità dei servizi e dell'accesso ai medesimi, passa anche per elementi – come le relazioni familiari, gli stili partecipativi, le logiche di finanziamento, le aspirazioni personali, la disponibilità di tempo – che chi progetta e implementa un dispositivo di *voucher* non riesce sempre a comprendere, a valorizzare, o nemmeno a vedere.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA. VV.

2001 *Symposium sur Le nouvel esprit du capitalisme*, in «Sociologie du travail», 43, pp. 389-421.

Alexander, J. C. (eds.)

1987 *The Micro-Macro Link*, University of California Press.

Andersen, J. G. (eds.)

2005 *The Changing Face of Welfare. Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*, Bristol, The Policy Press.

Archer, M.

1995 *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, trad. it. *La morfogenesi della società*, Milano, FrancoAngeli, 1997.

2003 *Structure, Agency and the Internal Conversation*, Cambridge, Cambridge University Press, trad. it. *La conversazione interiore: come nasce l'agire sociale*, Trento, Erickson, 2006.

Arendt, H.

1958 *The Human Condition*, Chicago, Chicago University Press, trad. it. *Vita Activa. La condizione umana*, Milano, Bompiani, 2004.

ARMAL

2001 *L'orientamento: il catalogo delle opportunità e le buone pratiche. Un'indagine nazionale in collaborazione con le Agenzie Regionali*, disponibile on-line al sito [www.armal.it](http://www.armal.it)

Ascoli, U., Pasquinelli, S. (a cura di)

1993 *Il welfare mix in Italia*, Milano, FrancoAngeli.

Ascoli, U. e Ranci, C. (a cura di)

2003 *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci.

Bahle, T.

2003 *The Changing Institutionalization of Social Services in England and Wales, France and Germany: is the Welfare State on the Retreat?*, in «Journal of European Social Policy», 13, 1, pp. 5-20.

- Barbera, F.
- 2000 *Meccanismi sociali, teoria dell'azione e ricerca empirica: l'eredità della Colombia School*, in «Rassegna italiana di sociologia», XLI, 4, pp. 587-599.
- 2002 *Quattro secoli di individualismo metodologico: bilanci e prospettive*, in «Rassegna italiana di sociologia», XLIII, 2, pp. 296-309.
- 2003 *È nata una stella? Autori, principi e obiettivi della sociologia analitica*, in «Rassegna italiana di sociologia», XLIV, 4, pp. 581-608.
- 2004 *Meccanismi sociali: elementi di sociologia analitica*, Bologna, Il Mulino.
- Barbier, J.C.
- 2005a *Attivazione*, «la Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp. 257-290.
- Bartlett, W. e Le Grand, J.
- 1993 *Quasi-Market and Social Policy*, London, Macmillan.
- Bartlett, W, Roberts, J.A. e Le Grand, J. (eds.)
- 1998 *A Revolution in Social Policy. Quasi-Market Reforms in the 1990s*, London, The Policy Press.
- Beltrametti, L.
- 2004 *Voucher. Presupposti, usi e abusi*, Bologna, Il Mulino.
- 2005 *Paternalismo e politica economica*, in «Networks», 5, pp. 25-31.
- Bifulco, L. (a cura di)
- 2005 *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci.
- Bifulco, L. e De Leonardis, O. (a cura di)
- 1997 *L'innovazione difficile studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Milano, FrancoAngeli.
- Bifulco, L. e Vitale, T.
- 2003 *Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale*, in «Sociologia urbana e rurale», vol. XXV, 72, pp. 95-108.
- Bifulco, L. e Vitale, T.
- 2005 *La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale*, in Bifulco, L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci.
- Blair-Loy, M.
- 2003 *Competing Devotions*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Blossfeld, H-P. e Drobnič, S.  
 2001 *Careers of Couples in Contemporary Societies. From Male Breadwinner to Dual Earner Families*, Oxford University Press.
- Boje, T. P. e Leira, A.  
 2000 *Gender, Welfare State and the Market*, London, Routledge.
- Bolick, C.  
 2003 *Voucher Wars: Waging the Legal Battle over School Choice*, Washington D.C., Cato Institute
- Boltanski, L.  
 2005 *La condition fœtale*, Paris, Gallimard, trad. it., *La condizione fetale*, Milano, Feltrinelli, in corso di pubblicazione.
- Boltanski, L. e Chiappello, E.  
 1999 *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, *Il nuovo spirito del capitalismo*, trad. it., Milano, Feltrinelli, in corso di pubblicazione.
- Boltanski, L. e Chiappello, E.  
 2002 *The New Spirit of Capitalism*, Paper presented to the Conference of Europeanists, March, 14-16, 2002, Chicago.
- Boltanski, L. e Thévenot, L.  
 1991 *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Boltanski, L. e Thévenot, L.  
 1999 *The Sociology of Critical Capacity*, in «European Journal of Social Theory», 2 (3), pp. 359-377.
- Bonazzi, G. e Negrelli, S. (a cura di)  
 2003 *Imprese senza confini. Percorsi, strategie e regolazione dell'outsourcing nel post-fordismo maturo*, Milano, FrancoAngeli.
- Bonvin, J.-M. e Farvaque, N.  
 2005 *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp. 47-77.
- Borghi, V.  
 2005 *Il lavoro dell'attivazione: lo statuto sociale del legame tra welfare e lavoro nelle politiche di attivazione*, in Bifulco, L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci.
- Borzaga, C.

- 1996 *Riforme e privatizzazione dei sistemi di 'welfare': prime riflessioni su modelli e politiche*, in «Economia e Lavoro», 1, pp. 31-42.
- Borzaga, C., Fazzi, L.
- 2000 *Azione volontaria e processi di trasformazione del settore nonprofit*, Milano, Angeli.
- Borzaga, C., Fiorentini, G., Maticena, A. (a cura di)
- 1996 *Non profit e sistemi di welfare*, Roma, Nis.
- Brandsen, T.
- 2004 *Quasi-Market Governance: An Anatomy of Innovation*, Utrecht, Lemma.
- Brandsen, T., Van De Donk, W. e Putters, K.
- 2005 *Griffins or Chameleons? Hybridity as a Permanent and Inevitable Characteristic of the Third Sector*, in «International Review of Administrative Sciences».
- Bruttel, O.
- 2005 *Delivering Active Labour Market Policy Through Vouchers: Experiences with Training Vouchers in Germany*, in «International Review of Administrative Sciences», 71, 3, pp. 291-404.
- Carling, A., Duncan, S. e Edwards, R.
- 2002 *Analysing Families. Morality and Rationality in Policy and Practice*, London, Routledge.
- Carter, I.
- 2001 *Funzionamenti e capacità: una critica liberale alle teorie di Sen e Nussbaum*, in «Rivista di filosofia», XCII, 1, pp. 49-70.
- Carusi, D.
- 2003 *Dignità umana, capacità, famiglia: la giustizia sociale nei più recenti scritti di Martha Nussbaum*, in «Politica del diritto», XXXIV, 1, pp. 103-113.
- Castel, R.
- 1997 *Diseguaglianze e vulnerabilità sociale*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», XXXVIII, 1, pp. 41-56.
- CER
- 2004 *Progetto Anziani*, Interim Report.
- Cesari, M.

2005 *I servizi sociali. Il nuovo ruolo dei Comuni nella organizzazione e gestione del sistema integrato di welfare*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore.

Chesnais, J-C.

2000 *The Inversion of the Age Pyramid and the Future Population Decline in France: Implications and Policy Responses*, Expert Group Meeting on Policy Responses to Population Ageing and Population Decline, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, New York, 16-18 October 2000, pp. 1-15.

Colin, F.

2005 *Public Service Vouchers*, in «International Review of Administrative Sciences», 7, 1, pp. 19-34.

Colozzi, I.

1998 *La dimensione economica della società*, in P. Donati (a cura di), *Lezioni di sociologia*, Padova, Cedam.

2006 *Economia e società*, in P. Donati (a cura di), *Sociologia. Una introduzione allo studio della società*, Padova, Cedam.

2006 *Potere e sistema politico*, in P. Donati (a cura di), *Sociologia. Una introduzione allo studio della società*, Padova, Cedam.

Colozzi, I., Donati, P. (a cura di)

2000 *La sanità nonprofit. Il ruolo del privato sociale nei servizi sanitari*, Rimini, Maggioli.

CRAS (Centro Ricerche Affari Sociali)

2003 *Buone Pratiche per le pari opportunità e il mainstreaming di genere nelle azioni del FSE della Regione Emilia Romagna*. (scaricabile dal sito [www.form-azione.it](http://www.form-azione.it)).

Dahrendorf, R.

1995 *Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty*, Paper Presented at the UNRISD Conference on «Rethinking Social Development», trad. it. *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

De Leonardis, O.

2002 *In un diverso welfare: sogni e incubi*, Milano, Feltrinelli.

Di Nicola, P. (a cura di)

1998 *Famiglia e politiche di welfare*, in «Sociologia e Politiche Sociali», I, n. 3, pp. 9-27.

2002 *Prendersi cura delle famiglie: nuove esperienze di sostegno alla genitorialità*, Roma, Carocci.

Donati, P.

1996 *Sociologia del terzo settore*, Roma, Nis.

1998 *Teoria relazionale della società*, Milano, FrancoAngeli.

2000 *La cittadinanza societaria*, (seconda edizione accresciuta), Roma-Bari, Laterza.

2001a *La razionalizzazione dei servizi socio-sanitari come costruzione di un welfare mix: fra quasi-mercati (soluzione lib/lab) e via societaria (soluzione statutaria)*, in «Sociologia e Politiche Sociali», IV, n. 2, pp.109-137.

2001b *Le politiche familiari "societarie": una nuova configurazione oltre il compromesso lib/lab*, in «Sociologia e Politiche Sociali», IV, n. 3, pp.81-109.

2001c *Il lavoro che emerge. Prospettive del lavoro come relazione sociale in una economia dopo-moderna*, Torino, Bollati Boringhieri.

2002 *Introduzione alla sociologia relazionale*, Milano, FrancoAngeli.

2003 *Sociologia delle politiche familiari*, Roma, Carocci.

2006a *Un nuovo modo di analizzare, valutare e implementare le buone prassi nei servizi alla famiglia: il modello relazionale*, in Donati, P. e Prandini, R. (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia: nuove sinergie tra pubblico, privato e terzo settore*, Milano, FrancoAngeli.

2006b *La società come relazione: i fenomeni sociali e la loro conoscenza sociologica*, in Id. (a cura di) *Sociologia. Una introduzione allo studio della società*, Padova, Cedam.

2006c *L'analisi relazionale: regole, quadro metodologico, esempi*, in Id. (a cura di) *Sociologia. Una introduzione allo studio della società*, Padova, Cedam.

Donati, P. e Di Nicola, P.

2002 *Lineamenti di sociologia della famiglia*, Roma, Carocci.

Donati, P. (a cura di)

1999 *Lo stato sociale in Italia*, Milano, Mondadori.

2001 *Identità e varietà dell'essere famiglia. Il fenomeno della pluralizzazione*. Settimo rapporto Cisf sulla famiglia in Italia, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo.

2003 *Famiglia è capitale sociale nella società italiana*. Ottavo rapporto Cisf sulla famiglia in Italia, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo.

2006 *Sociologia. Una introduzione allo studio della società*, Padova, Cedam.

Donati, P. e Colozzi, I. (a cura di)

2001 *Generare il "civile": nuove esperienze nella società italiana*, Bologna, Il Mulino.

2002 *La cultura civile in Italia: tra stato, mercato e privato sociale*, Bologna, Il Mulino.

2005 *La sussidiarietà*, Roma, Carocci.

2006 *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali: le prospettive sociologiche*, Bologna, Il Mulino.

2006 *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, Milano, FrancoAngeli.

Donati, P. e Folgheraiter, F. (a cura di)

1999 *Gli operatori sociali nel welfare mix: privatizzazione pluralizzazione dei soggetti erogatori, managerialismo: il futuro del servizio sociale?*, Trento, Erikson.

Donati, P. e Prandini R. (a cura di)

2006 *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia*, Milano, FrancoAngeli.

Donati, P. e Terenzi, P. (a cura di)

2005 *Invito alla sociologia relazionale*, Milano, Angeli.

Donolo, C.

2005 *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in «Stato e Mercato», 73, pp. 34-65.

Duncan, S.

- 2003 *Mothers, Care and Employment: Values and Theories*, Bradford, Cava Working Papers n. 1, University of Leeds, (scaricabile dal sito [www.leeds.ac.uk/cava](http://www.leeds.ac.uk/cava))
- 2004 *Mothering, Class and Rationality*, in «The Sociological Review», pp. 50-76.
- Duncan, S. e Edwards, R.
- 1999 *Lone Mothers, paid Work and Gendred Moral Rationalities*, London, Macmillan.
- Duncan, S. e Smith, D.
- 2002 *Geography of Family Formations: Spatial Differences and Gender Cultures in Britain*, in «Transactions of the British Geographers», 27, pp. 471-493.
- Duncan, S. e Strell, M.
- 2005 *Combining Lone motherhood and Paid Work: the Rationality Mistake and Norwegian Social Policy*, in «Journal of European Social Policy», 14, 1, pp. 41-54.
- Ellingsæter, A.L.
- 1998 *Dual Breadwinner Societies: Provider Models in the Scandinavian Welfare States*, in «Acta Sociologica», 41, pp.59-73.
- Esping-Andersen, G.
- 1999 *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, trad. it. *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- 2005 *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo. Famiglia, economia e rischi sociali dal fordismo all'economia dei servizi*, in «Stato e Mercato», 74, pp. 181-206.
- Evers, A., Lewis, J. e Riedl, B.
- 2005 *Developing Child-care Provision in England and Germany: Problems of Governance*, in «Journal of European Social Policy», 15, 3, pp. 195-209.
- Fazzi, L.
- 1997 *Il dilemma dei voucher nella scelta dei servizi sociali: aumento o riduzione delle garanzie di tutela sociale*, in «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», 3-4, pp. 81-109.

- 2000 *Cultura organizzativa del nonprofit*, Milano, Angeli.
- Ferrera, M.
- 2004a *Ricalibrare il modello sociale europeo. Accelerare le riforme, migliorare il coordinamento*, in «URGE Working Paper 7/2004», (scaricabile dal sito [www.urge.it](http://www.urge.it))
- 2004b *Verso una cittadinanza sociale aperta. I nuovi confini del welfare nell'Unione europea*, in «Rivista italiana di scienza politica», XXXIV, n. 1, pp. 95-126.
- Francalanci, A. e Toso, S.
- 2001 *Spesa sociale e meccanismi di mercato: i buoni servizio (vouchers)*, CAPP (Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche), pp. 1-23.
- Friedman, M.
- 1962 *Capitalism and Freedom*, Chicago, Chicago University Press.
- Gadrey, J. e Zarifian, P.
- 2002 *L'Émergence d'un modèle du service: enjeux et réalités*, Paris, Editions Liaisons.
- Gadrey, J. e Jany-Catrice, F.
- 2005 *Le nouveaux indicateurs de la richesse*, Paris, La Decouverte, trad. it. *No Pil ! Contro la dittatura della ricchezza*, Roma, Castelvecchi, 2005.
- Giddens, A.
- 1998 *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, trad. it. *La terza via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, Milano, Il Saggiatore, 1999.
- Gomm R., Hammersley M., e Foster P.
- 2000 *Case Study Method. Key Issues, Key Texts*, London, Sage.
- Granovetter, M.
- 1985 *Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness*, in «American Journal of Sociology», XCI, n. 3.
- Greblo, E.
- 2002 *Dai diritti alle capacità. L'universalismo contestuale di Martha Nussbaum*, in «Filosofia politica», XVI, 2, pp. 249-273.
- Gustafsson, U. e Driver, S.

2005 *Parents, Power and Public Participation: Sure Start, an Experiment in New Labour Governance*, in «Social Policy & Administration», 39, 5, pp. 328-543.

Handler, J.F.

2002 *Cittadinanza sociale e workfare negli Stati Uniti e in Europa occidentale: dallo status al contratto?*, in «Assistenza sociale», 3-4, pp. 53-92.

Hantrais, L.

2004 *Family Policy Matters. Responding to Family Change in Europe*, London, The Polity Press.

Hutter, M.

1999 *The Early form of Money*, in D. Baeker (a cura di), *Problems of Form*, Stanford, Stanford University Press, pp. 107-120.

ISFOL

2004 *La metodologia ISFOL per l'individuazione e l'analisi delle buone pratiche in ambito FSE*, disponibile on-line al sito [www.isfol.it](http://www.isfol.it)

ISFOL-CLES

2002 *Il Voucher per la conciliazione del FSE. Ipotesi di sviluppo di uno strumento mainstreaming oriented*, disponibile on-line al sito [www.isfol.it](http://www.isfol.it)

Karpik, L.

1996 *Dispositifs de confiance et engagements crédibles*, in «Sociologie du travail», 4, pp.527-550.

Le Grand, J.

1991 *Quasi-Markets and Social Policy*, in «The Economic Journal», 101, 408, pp. 1256-1267.

2002 *The Labour Government and the National Health Service*, in «Oxford Review of Economic Policy», 18, 2, pp. 137-153.

Lind, J. e Hornemann Møller, I.

2006 *Activation for What Purpose? Lessons from Denmark*, in «International Journal of Sociology and Social Policy», 26, 1-2, pp. 5-19.

Lødemel, I.,

2000 *Discussion: Workfare in the Welfare State*, in I., Lødemel e H. Trickey (eds.), *An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective*, London, The Policy Press, pp. 295-343.

Lødemel, I. e Trickey, H.

2000 *A new Contract for Social Assistance*, in I. Lødemel e H. Trickey (eds.), *An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective*, London, The Policy Press, pp. 1-39.

Luhmann, N.

1984 *Soziale Systeme. Grunriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, trad. it. *Sistemi sociali: fondamenti di una teoria generale*, Bologna, Il Mulino, 1990.

1981 *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, trad. it. *Teoria politica nello stato del benessere*, Milano, FrancoAngeli, 1983.

Luhmann, N., De Giorgi, R.

1992 *Teoria della società*, Milano, FranoAngeli.

Marshall, T. H.

1950 *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press, trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

Martignani, L.

2006 *Il contributo di integrazione al reddito per i genitori che chiedono l'astensione facoltativa dal lavoro dopo l'aspettativa obbligatoria. Una analisi del modello emiliano-romagnolo*, in Donati, P. e Prandini, R. (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia: nuove sinergie tra pubblico, privato e terzo settore*, Milano, FrancoAngeli.

2006 *Il contributo di integrazione al reddito per i genitori che scelgono il part-time. Politiche di conciliazione dei tempi di lavoro e di cura familiare nel modello emiliano-romagnolo*, in Donati, P. e Prandini, R. (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia: nuove sinergie tra pubblico, privato e terzo settore*, Milano, FrancoAngeli.

2006 *I voucher di conciliazione dei tempi e la promozione delle Pari Opportunità. Quale ruolo per la famiglia? Il Progetto Futura della Regione Friuli Venezia Giulia*, in Donati, P. e Prandini, R. (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia: nuove sinergie tra pubblico, privato e terzo settore*, Milano, FrancoAngeli.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

- 2003 *Libro Bianco sul Welfare*, Roma. Disponibile on-line sul sito [www.welfare.gov.it](http://www.welfare.gov.it)
- Moffit, R. A.
- 2000 *Lessons from the Food Stamp Program*, in Steuerle, C. E. (eds.), *Vouchers and the Provision of Public Services*, Washington D.C., 2000.
- Monteleone, R.
- 2005 *La contrattualizzazione nelle politiche socio-sanitarie: i vouchers e i budget di cura*, in Bifulco, L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci.
- Nussbaum, M.
- 2000 *Women and Human Development: the Capabilities Approach*, Cambridge; Cambridge University Press, trad. it. *Diventare persone: donne e universalità dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- 2002 *Giustizia sociale e dignità umana: da individui a persone*, Bologna, Il Mulino.
- Nussbaum, M. e Sen, A.
- 1993 *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press.
- Parsons, T.
- 1955 *Family, Socialization and Interaction Process*, The Free Press, trad. it. *Famiglia e socializzazione*, Milano, Mondadori, 1974.
- Peck, J.
- 2001 *Workfare States*, New York, The Guilford Press.
- Pfau-Effinger, B.
- 2005a *Welfare State Policies and the Development of Care Arrangements*, in «European Societies», 7, 2, pp. 331-347.
- 2005b *New Form of Citizenship and Social Integration in European Societies*, in Andersen, J. G. et. Al. (eds.), *The Changing Face of Welfare. Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*, Bristol, The Policy Press.
- Piazza, M.
- 2003 *Le trentenni. Fra maternità e lavoro, alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Mondadori.
- Pinker, R.

2006 *From Gift Relationships to Quasi-markets: An Odissey along the Policy Paths of Altruism and Egoism*, in «Social Policy & Administration», 40, 1, pp. 10-25.

Powell, M.

2003 *Quasi-markets in British Health Policy: A Longue Durée Perspective*, «International Review of Administrative Sciences», 37, 7, pp. 725-741.

Powell, W. W. e DiMaggio, P. J.

1983 *The Iron Cage Revisted. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in «American Sociological Review», 48, 2, pp. 147-160.

Prandini, R.

2002 *Le trasformazioni delle configurazioni intergenerazionali nelle reti informali di sostegno*, in Osservatorio nazionale sulle famiglie e le politiche locali di sostegno alle responsabilità familiari, *Famiglie: mutamenti e politiche sociali*, vol. I, Bologna, Il Mulino, pp. 219-248.

2004 *La sociologia nei limiti della realtà*, in «Sociologia e Politiche Sociali», VII, n. 3, pp. 73-106.

2006a *Framing Europe: l'emergere di un welfare state attivo "Mother Friendly" e le sue conseguenze per la famiglia*, in «Sociologia e Politiche Sociali», IX, n. 1, pp. 69-108.

2006b *La morfogenesi delle politiche familiari in Europa e in Italia: la sfida del welfare societario plurale "Family Friendly" al welfare state attivo "Mother Friendly"*, in Donati, P. e Prandini, R. (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia: nuove sinergie tra pubblico, privato e terzo settore*, Milano, FrancoAngeli.

Prandini, R. e Martignani, L.

2005 *Politiche di sostegno alla fecondità in Europa: quali insegnamenti per la situazione italiana alla luce della Legge 326/2003*, in Osservatorio Nazionale sulla Famiglia (a cura di), *Famiglia e politiche di welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Ranci, C.

2005 *Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance*, in «la Rivista delle Politiche Sociali», 2, pp. 9-26.

- Ranci, C. (a cura di)
- 2001 *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Roma, Carocci.
- Rodger J.J.,
- 2000 *From a welfare state to a welfare society*, London, MacMillan, (tr. it. *Il nuovo welfare societario. I fondamenti delle politiche sociali nell'età postmoderna*, Trento, Edizioni Erickson, 2004).
- 2005 *Subsidiarity as a Ruling principle in the Welfare Society: Some Observations on Civil Renewal and Social Policy in the United Kingdom*, paper presentato allo European Congress, Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, Bologna, 6-8 ottobre 2005.
- Samek Lodovici, M.
- 1999 *Europa. Politiche occupazionali e workfare: un'analisi comparativa*, in «L'Assistenza Sociale», 3-4, pp. 99-131.
- Saraceno, C.
- 1998 *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- 2002 *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, Bristol, The Policy Press, trad. it., *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Saraceno, C. e Negri, N. (a cura di)
- 1996 *Le politiche contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- Sol, E. e Westerveld, M. (eds.)
- 2005 *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*, The Hague, Kluwer.
- Simmel, G.
- 1900 *Philosophie des Geldes*, Leipzig, Dunker & Humblot, trad. it. *Filosofia del Denaro*, Torino, Utet, 1984.
- 1908 *Soziologie*, Dunker & Humblot, trad. it. *Sociologia*, Milano, Edizioni Comunità, 1989.
- Spear, R.
- 2005 *L'organizzazione dell'offerta dei servizi di welfare in Gran Bretagna*, in «Impresa sociale», pp. 179-197.
- Steuerle, C. E. (eds.)

- 2000 *Vouchers and the Provision of Public Services*, Washington D.C.
- Struyven, L. e Steurs, G.
- 2005 *Design and Redesign of a Quasi-Market for the Reintegration of Jobseekers: Empirical Evidence from Australia and the Netherlands*, in «Journal of European Social Policy», 15, 3, pp. 211-229.
- Suarez, E.C. e Pascual, S.A.
- 2005 *I paradossi dell'attivazione nel discorso istituzionale europeo*, in «la Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp. 19-45.
- Terenziani, A.
- 2001 *Il Progetto Anziani della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna: un modello innovativo per l'assistenza domiciliare di anziani non autosufficienti*, in «Sociologia e Politiche Sociali», IV, n. 2, pp.89-108.
- Teubner, G.
- 2001 *Nel punto cieco dei sistemi: l'ibridazione del contratto*, in «Sociologia e Politiche Sociali», IV, n. 1, pp. 60-73.
- Théry, I.
- 2006 *Le droit au respect de la vie familiale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, in «Droit et Justice», n. 38, pp. 61-105, trad. it. *L'approccio sociologico della "vita familiare": la questione delle definizioni*, in «Sociologia e Politiche Sociali», IX, n. 1, pp. 37-67.
- Tognetti Bordogna, M.
- 1998 *Lineamenti di politica sociale. Cambiamenti normativi e organizzazione dei servizi alla persona*, (nuova edizione aggiornata e ampliata), Milano, Angeli.
- Valkenburg, B.
- 2005 *Verso l'individualizzazione delle politiche di attivazione? Un'introduzione*, in «la Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp. 7-18.
- Van Berkel, R.
- 2005 *La diffusione degli approcci individuali nelle politiche europee d'attivazione. Alcune conclusioni*, in «la Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp. 233-256.
- Van Berkel, R. e Møller, I.H.

- 2002 *The Concept of Activation*, in R. Van Berkel e I.H. Møller (eds.), *Active Social Policies in the EU. Inclusion Through Participation?*, London, The Policy Press, pp. 45-71.
- Van Berkel, R. e Roche, M.
- 2002 *Activation Policies as Reflexive Social Policies*, in R. Van Berkel e I.H. Møller (eds.), *Active Social Policies in the EU. Inclusion Through Participation?*, London, The Policy Press, pp. 197-224.
- Van Berkel, R. e van der Aa, P.
- 2005 *The Marketization of Activation Services: A Modern Panacea? Some Lessons from the Dutch Experience*, in «Journal of European Social Policy», 15, 4, pp. 329-343.
- Vitale, T.
- 2005 *Attivazione e contrattualizzazione nel welfare locale: cambia la posizione dei destinatari?*, in «La rivista delle politiche sociali», 1.
- Wagner, A.
- 2004 *Redefining Citizenship for the 21<sup>st</sup> Century: from the national Welfare State to the Global Compact*, in «International Journal of Social Welfare», 13, pp. 278-286.
- Wisemann, M.
- 1999 *USA. Workfare: Un sistema Complesso*, in «L'Assistenza Sociale», 3-4, pp. 89-97.
- Yin, R. K.
- 2003 *Case Study Research. Design and Method*, London, Sage.
- 2004 *The Case Study Anthology*, London, Sage.
- Zahl, H. M.
- 1992 *The Sandwich Generation: Caught Between Growing Children and Aging Parents*, New York, Plenum Press.

## RIFERIMENTI SITOGRAFICI

[www.armal.it](http://www.armal.it)

[www.assegnoamico.org](http://www.assegnoamico.org)

[www.bccccc.net](http://www.bccccc.net)

[www.caf.fr](http://www.caf.fr)

[www.capp.unimo.it](http://www.capp.unimo.it)

[www.cepr.org](http://www.cepr.org)

[www.cib.unibo.it](http://www.cib.unibo.it)

[www.comune.bologna.it](http://www.comune.bologna.it)

[www.corporate-citizenship.co.uk](http://www.corporate-citizenship.co.uk)

[www.demographicresearch.com](http://www.demographicresearch.com)

[www.eurostat.com](http://www.eurostat.com)

[www.fondazionedelmonte.it](http://www.fondazionedelmonte.it)

[www.fondcarim.it](http://www.fondcarim.it)

[www.form-azione.it](http://www.form-azione.it)

[www.fns.usda.gov](http://www.fns.usda.gov)

[www.friedmanfoundation.org](http://www.friedmanfoundation.org)

[www.fse.provincia.tn.it](http://www.fse.provincia.tn.it)

[www.futuraavg.it](http://www.futuraavg.it)

[www.greenleaf-publishing.com](http://www.greenleaf-publishing.com)

[www.hud.gov](http://www.hud.gov)

[www.isetoscana.it](http://www.isetoscana.it)

[www.isfol.it](http://www.isfol.it)

[www.istat.it](http://www.istat.it)

[www.jstor.org](http://www.jstor.org)

[www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

[www.leeds.ac.uk](http://www.leeds.ac.uk)

[www.osservatorionazionalefamiglie.it](http://www.osservatorionazionalefamiglie.it)

[www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)

[www.regione.fvg.it](http://www.regione.fvg.it)

[www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it)

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

[www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it)

[www.retepariopportunita.it](http://www.retepariopportunita.it)

[www.tempermettendo.info](http://www.tempermettendo.info)

[www.urge.it](http://www.urge.it)

[www.welfare.gov.it](http://www.welfare.gov.it)

[www.women-returners.co.uk](http://www.women-returners.co.uk)

## APPENDICE I

### **GUIDA ALLA REALIZZAZIONE DEGLI STUDI DI CASO INTERVISTA A TESTIMONI PRIVILEGIATI DEI SINGOLI PROGETTI IN ANALISI (AGIL)**

#### **Per ogni intervista va colto e posta l'attenzione:**

- 1) sul senso fondamentale del progetto (perché fa la differenza);
- 2) sul perché il dispositivo in analisi si rivolge alla famiglia;
- 3) sul tipo di relazioni sociali che innesca.

#### **Lo studio di caso si presenta come analisi AGIL del dispositivo:**

- (A) Mezzi del progetto
- (G) Obiettivi del progetto
- (I) *Governance* del progetto
- (L) Cultura del progetto

#### **Laddove:**

- AI – asse delle competenze
- GL – asse della progettualità

#### **Dati strutturali (da ottenere qualora possibile prima dell'intervista)**

- a) Nome del progetto;
- b) Luogo di realizzazione;
- c) Ente gestore;

- d) Tipo di gestione;
- e) Partner eventualmente coinvolti nell'implementazione;
- f) Anno di attivazione;
- g) Legge o altro istituto giuridico con cui è stato istituito il progetto
- h) Tipo di attività;
- i) Numero delle persone che vi lavora;
- j) Numero ed età degli utenti (serie storica);
- k) Orari di funzionamento;
- l) Costo del servizio (per il gestore e per la famiglia);
- m) Fonte del finanziamento;
- n) Criteri di accesso al dispositivo.

**(A) Indicatori del *mix* di risorse**

**Responsabile esecutivo**

Da quali soggetti viene finanziato il progetto? Rispettivamente in che quota?  
 Gli utenti devono partecipare al finanziamento del servizio? In quanta parte?  
 Quali criteri si utilizzano per determinare la quota parte degli utenti?  
 Si cercano finanziamenti di tipo diverso? Ci si sta attrezzando per trovare altri finanziamenti non strettamente pubblici?  
 Quali sono i mezzi materiali che vengono utilizzati per realizzare il servizio?

**Operatori**

Secondo lei, per fare bene il suo lavoro, di cosa si ha più bisogno?

**(G) Indicatori della capacità di produzione di beni relazionali**

**Responsabile esecutivo**

Da quale problema e su quali riflessioni nasce il progetto? Qual è il suo oggetto di lavoro? Qual è la *mission* specifica del servizio, diversa da tutte le altre? Esiste, oltre l'obiettivo principale anche una serie di altri sotto obiettivi? Come viene erogato il servizio? Come e da chi vengono progettati i servizi?

### **(I) Indicatori di forma della *governance* del progetto**

#### **Responsabile esecutivo**

Come è organizzato internamente il progetto? Qual è il ruolo dato alle associazioni o al terzo settore, e alle famiglie? Come è gestito il servizio, nel senso di quali sono le relazioni con gli altri livelli operativi? In che relazione è con l'ambiente circostante? Che tipo di informazione viene fatta? Esistono agenzie per il controllo degli erogatori di ogni tipologia di servizio? Quali sono i criteri di accesso al progetto? Cosa è richiesto agli utenti per fare parte del programma? Qual è la tendenza del dispositivo? Si cercano connessioni col territorio?

#### **Operatori**

In cosa consiste il suo lavoro? Quante ore lavora? Com'è la sua giornata "tipo"? Come è organizzato internamente il servizio? Come è gestito il servizio? Quali sono le relazioni con gli altri livelli operativi? Com'è il suo rapporto con gli utenti del servizio? Secondo lei è importante? In che relazione è con l'ambiente circostante? Che tipo di informazione viene fatta?

### **(L) Indicatori di empowerment /flourishing delle relazioni interne ed esterne**

#### **Responsabile esecutivo**

Esistono processi di valutazione interni? Se sì, quali? Su che criteri si basano? Esistono terzi che valutano? Si pensa alla creazione di istituti di certificazione? Esiste un bilancio sociale? Quali sono i valori e la cultura di base del progetto?

#### **Operatori**

Quali sono le maggiori difficoltà che incontra svolgendo il suo lavoro? Secondo la Sua esperienza, quali sono i "punti di forza" del servizio? Secondo la Sua esperienza, di quali cambiamenti avrebbe bisogno il servizio per migliorare ulteriormente? Secondo lei, quali sono i benefici che gli utenti traggono da questo servizio? E quali quelli per la comunità? Che cosa la realizza di più come operatore? Cosa farebbe se dovesse trovarsi in una condizione simile a quella dei Suoi utenti?



## APPENDICE II

### **GUIDA ALLA REALIZZAZIONE DEGLI STUDI DI CASO INTERVISTA DI APPROFONDIMENTO AGLI UTENTI DEL VOUCHER DI CONCILIAZIONE (FSE 2000/2006)**

Perché ha richiesto il provvedimento?

Qual era il Suo problema fondamentale?

Cosa pensa del *voucher* come mezzo per ottenere i servizi?

Qual è stata la Sua esperienza?

Che caratteristiche dovrebbe avere il *voucher* per migliorare ulteriormente la Sua condizione personale e familiare?

Qual sono state le difficoltà che ha personalmente riscontrato nell'utilizzo dello strumento?

Da chi normalmente riceveva aiuti nella gestione dei compiti quotidiani e nelle responsabilità familiari prima di richiedere il provvedimento?

Come si è organizzata in seguito all'utilizzo del *voucher* per soddisfare le Sue esigenze di conciliazione?

Qual è la Sua attuale condizione occupazionale?

Se la sperimentazione dovesse procedere, ripeterebbe l'esperienza chiedendo nuovamente il *voucher*?

