

Vitale T., 2005, "Contrattualizzazione sociale", in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1/05, pp. 291-323.

Attivazione e contrattualizzazione nel *welfare* locale: cambia la posizione dei destinatari?

Tommaso Vitale

La ricerca sulle politiche sociali a livello locale rileva la diffusa presenza di forme di regolazione di tipo contrattuale, anche sul versante del rapporto tra fornitori e utenti di servizi, che sembra favorire un ruolo più attivo della cosiddetta "società civile" e degli stessi destinatari. Tuttavia restano aperti numerosi interrogativi circa gli esiti che attivazione e contrattualizzazione possono generare sia in materia di inclusione/esclusione che in materia di visibilità e controllo pubblici. Un interrogativo centrale riguarda la diversa posizione che assumono nelle politiche i destinatari. L'articolo analizza l'implementazione di due misure basate su trasferimenti economici: voucher e budget di cura.

1. Introduzione

Sono ormai diversi anni che si discute, e si sperimenta, l'introduzione di contratti nelle politiche sociali in tutti i Paesi europei¹. La contrattualizzazione non è, probabilmente, la principale idea-guida che direziona gli assi dei cambiamenti degli strumenti di *policy*², ma è senza dubbio una nozione dotata di una notevole forza attrattiva. L'idea di incorporare contratti e dimensioni contrattuali nelle politiche sociali, infatti, è in rapporto stretto col repertorio di idee, obiettivi e strumenti di *policy* sul quale fanno perno le riconfigurazioni approntate a livello europeo (Bifulco, Vitale, in via di pubblicazione). Una delle parole chiave che più frequentemente viene associata alla contrattualizzazione è quella di "attivazione", non a caso un'altra idea centrale per le rielaborazioni attuali della cittadinanza sociale (Borghi, 2005; Borghi, van Berkel, in via di pubblicazione). Come viene rilevato da più osservatori (Castel, 2004; Handler, 2003), il nocciolo comune a queste rielaborazioni è il passaggio dalla "cittadinanza come status", nella cui cornice i cittadini, in quanto tali, sono destinatari di prestazioni stabilite sulla base di *entitlements* di profilo

¹ Questo articolo presenta alcuni risultati intermedi della ricerca "Politiche attive e Piani dei servizi", diretta dalla prof. ssa Ota de Leonardis (Università degli Studi di Milano - Bicocca) all'interno del progetto COFIN "Un piano dei servizi per il governo della città" coordinato dal prof. Francesco Karrer (Università di Roma "La Sapienza"). Desidero ringraziare i membri dell'unità di ricerca (Lavinia Bifulco, Massimo Bricocoli, Laura Centemeri, Ota de Leonardis, Alberta Giorgi, Diana Mauri, Raffaele Monteleone, Emanuele Polizzi, Simone Tosi) e le persone che, in diverse sedi, hanno commentato la presentazione di versioni preliminari di questo articolo: Michela Barbot, Rik van Berkel, Jean-Michel Bonvin, Vando Borghi, Robert Castel, John Clarke, Andreas Duit, Corinne Grenier, Janet Newman, Costanzo Ranci, Jean Claude Thoeng e Ingrid Zeichmeister. L'insieme delle riflessioni qui presentate non sarebbe mai stato possibile senza il continuo confronto e supporto di Lavinia Bifulco, delle cui indicazioni sono enormemente debitore.

² Sul ruolo delle "idee" nel cambiamento delle politiche sociali si sta sviluppando una corposa letteratura: cfr. Béland (2005).

universalistico o categoriale (la cittadinanza *à la* Marshall) alla "cittadinanza come contratto", che tende ad attribuire ai destinatari lo statuto di soggetti attivi e contraenti, soprattutto attraverso misure e interventi individualizzati³. Come evidenzia con la solita lucidità Robert Castel (2004: 84) "l'insieme dei dispositivi della protezione sociale sembra oggi attraversato da una tendenza all'individualizzazione, o alla personalizzazione, dal momento che punta a collegare la concessione di una prestazione alla considerazione della situazione specifica e della condotta personale dei beneficiari. Un modello contrattuale di scambi reciproci fra chi richiede risorse e chi le procura si sostituirebbe così, al limite, allo statuto incondizionato dell'avente diritto."

Occorre tuttavia precisare fin da subito un punto centrale del nostro ragionamento: sia il concetto di "attivazione" che quello di "contrattualizzazione" non si prestano a definizioni univoche. Sono entrambi concetti-ombrello, che identificano processi molto differenti nel campo delle politiche sociali. Nel secondo paragrafo, metteremo in luce come la polisemia e la pluralità di declinazioni di questi due termini sia strettamente collegata a processi di cambiamento delle scale di riferimento per le politiche sociali. Per distinguere i significati assunti dai termini "attivazione" e "contrattualizzazione", nel terzo paragrafo cercheremo di mettere in relazione entrambi i concetti con un parametro di valutazione, l'*agency*, e con le sue principali declinazioni. La scelta di questo parametro è determinata dal fatto che ci interessa capire se le differenti misure che introducono contratti con l'obiettivo di attivare i destinatari ne modificano, o meno, la posizione, e se, e come, ne prefigurino la capacità di azione. In seguito, nel quarto paragrafo mostreremo come il fattore discriminante delle diverse accezioni di entrambi i termini sia il ruolo della pubblica amministrazione a livello locale. Per chiarire quanto esposto su un piano analitico, nel quinto paragrafo esemplificheremo appoggiandoci sui risultati intermedi di una ricerca sull'implementazione di due dispositivi contrattuali. Si tratta di misure per soggetti con bassi livelli di autosufficienza, basate su trasferimenti economici e finalizzate alla reintegrazione sociale e all'attivazione dei destinatari. Nel sesto paragrafo ricaveremo dai casi empirici le possibili variabili con cui osservare l'impatto dei processi di contrattualizzazione e di attivazione, aggregandole intorno a quesiti sul "chi", il "dove", il "come" ed il "cosa" di questi processi. Nell'ultimo paragrafo evidenzieremo alcune indicazioni sulle condizioni istituzionali alle quali sono collegati i diversi modi in cui lo statuto "attivo" dei cittadini è riconosciuto e trattato, e alcuni ulteriori quesiti di ricerca, relativi ai processi di individualizzazione e di sostegno all'indipendenza sociale dei destinatari delle politiche socio-sanitarie.

2. Processi di localizzazione delle politiche sociali

³ Come notano Bifulco e Vitale (2005a: 83), sullo sfondo dei fenomeni qui focalizzati "è all'opera un processo di metamorfosi delle società contemporanee che interessa in modo specifico il campo della produzione normativa ed è contraddistinto dall'emergenza di un ordine giuridico e istituzionale a base contrattuale"; cfr. Ferrarese (2000); Pizzorno (2001).

Un aspetto fondamentale della questione riguarda il quadro in cui prende forza la diffusione dello stampo contrattuale delle politiche sociali, nelle sue diverse espressioni. Non è difficile rintracciare in questo quadro i processi di rispazializzazione del *welfare*, nel cui ambito il locale viene al centro come “luogo” e “strumento” di governo delle politiche sociali (Daly, 2003). Per inciso, vale la pena ricordare qui come i processi di localizzazione delle politiche sociali inducano e si alimentino del cambiamento dei modelli regolativi, lungo l’asse del tendenziale passaggio dal *government* alla *governance*. L’apertura delle arene di *policy* ad una pluralità di attori, pubblici e privati, e la crescente importanza che rivestono in queste arene i contesti e i governi locali, si intreccia con processi di governo attraverso contratti (Gaudin, 1999; Bobbio, 2000). Possiamo sostenere, perciò, che la crescita di rilevanza della dimensione locale del *welfare* concorra a rafforzare la spinta a contrattualizzare le politiche sociali.

E’ importante notare che, fra i fattori istituzionali che hanno spinto maggiormente verso la localizzazione delle politiche sociali, di massima importanza è la riforma dell’assistenza varata nel 2000⁴. L’asse principale attorno al quale ruota il disegno di riorganizzazione del sistema socio-assistenziale è l’integrazione (de Leonardis, 2003): all’integrazione è improntata, innanzitutto, l’architettura istituzionale della sussidiarietà verticale che “riconosce e rafforza il processo di decentramento in atto da tempo in Italia, provando a bilanciare fra loro responsabilità e prerogative dei diversi livelli (nazionale, regionale e municipale) attraverso un *mix* di regolazione centralizzata e autogoverno locale” (Bifulco, Vitale, 2005a: 90)⁵.

Nei suoi termini più essenziali, la spinta all’integrazione esprime l’orientamento a trattare in modo integrato le materie sociali di un territorio, facendo leva sulle risorse di azione che vi sono attive o attivabili. Al “*welfare* locale” è affidato appunto il compito di realizzare questo orientamento, a più livelli: integrando l’assistenza ad altre misure e servizi, perciò coordinando la programmazione assistenziale con gli altri strumenti della programmazione sociale locale; formulando in un Piano di zona le scelte assunte congiuntamente dagli enti compresi nel medesimo ambito territoriale; promuovendo la compartecipazione del terzo settore alle decisioni e all’erogazione di servizi e interventi.

Sul piano dell’implementazione, naturalmente, questo repertorio di orientamenti e linee di azione passa per percorsi accidentati e, anche per quanto sta comportando la riforma del titolo V, registra il peso marcato di differenze a base spaziale, sia a livello regionale che di ambiti territoriali. In

⁴ Cfr. legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali*; vedi anche *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003*, del 3 aprile 2001 (redatto a norma dell’art. 18, comma 2, della l. 328/2000).

⁵ Con riferimento ai criteri di allocazione delle risorse e ai servizi e agli interventi da assicurare in tutto il territorio nazionale. C’è da dire che la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, approvata nel 2001, ha spostato il baricentro delle politiche socio-assistenziali verso le Regioni e i Comuni (anche nella loro forma aggregata: gli ambiti territoriali). Inoltre, a seguito della finanziaria per il 2003, i margini di discrezionalità nelle programmazioni regionali riguardo alle allocazioni delle risorse sono notevolmente aumentati.

questo senso i processi di localizzazione, sebbene creino le condizioni per la diffusione di contratti nelle politiche sociali, tracciano linee di cambiamento tutt'altro che univoche per presupposti e implicazioni. Ovviamente, le modalità e il peso della localizzazione della cittadinanza sono variabili, mutando i rapporti fra spazi di *policy* locali, nazionali e sopranazionali a seconda dei paesi e a seconda delle misure specifiche. Quel che ci preme segnalare qui è che, data l'*eterogeneità* dei processi di localizzazione, sono cruciali le modalità locali con cui si inseriscono contratti nelle politiche sociali: lo sono rispetto al riconoscimento dei soggetti titolati ad accedere alla protezione sociale, dei beni che sono loro garantiti, dei criteri per fruirne, delle possibilità di azione che sono loro aperte.

Vediamo più precisamente in che modo la legge quadro 328/2000 spinga verso la contrattualizzazione, e come questa sia legata ad una pluralità di pressioni all'attivazione dei destinatari. E' importante distinguere fra processi attinenti ai rapporti fra organizzazioni (pubbliche e private) e processi attinenti al rapporto fra organizzazioni e cittadini. Sul piano dei rapporti fra organizzazioni, l'integrazione è associata alla spinta a introdurre strumenti contrattuali di regolazione dei rapporti fra istituzioni e attori, pubblici e privati. Sul piano dei rapporti fra organizzazioni e cittadini, l'orientamento all'integrazione ha un elemento centrale di qualificazione e finalizzazione nella promozione del ben-essere dei cittadini. Più precisamente, la prospettiva è integrare per tutelare "diritti alle capacità" (de Leonardis, 2003; 2004)⁶. Di qui la spinta ad attribuire ai destinatari uno statuto d'attore, e ad estendere sul versante del rapporto fra istituzioni/servizi e cittadini l'introduzione di dispositivi contrattuali. I contratti sarebbero, perciò, finalizzati a riconoscere ed alimentare le capacità dei cittadini stessi di entrare nelle arene decisionali; di partecipare alla definizione del sistema di offerta locale e dei suoi standard di qualità; di co-produrre il proprio ben-essere.

In altre parole, questi processi vogliono favorire, nell'insieme, una più attiva partecipazione dei cittadini al disegno e all'operatività delle politiche sociali, ed un loro coinvolgimento per il proprio ed altrui benessere. Tuttavia, i processi di localizzazione lasciano aperti molti interrogativi rispetto a se, e come, lo *statuto d'attore* dei cittadini sia costruito e riconosciuto nei contesti e negli assetti della *governance* locale⁷. Per questo motivo, nel prossimo paragrafo tenteremo di distinguere, sul solo piano analitico, le diverse accezioni di contrattualizzazione e di attivazione in relazione ai significati che assume il riferimento all'*agency*.

⁶ Come recita il Piano nazionale, "le politiche sociali tutelano il diritto a stare bene, a sviluppare e conservare le proprie capacità fisiche, a svolgere una soddisfacente vita di relazione, a riconoscere e coltivare le risorse personali, a essere membri attivi della società, ad affrontare positivamente le responsabilità quotidiane" (Parte I, p. 5).

⁷ A fianco di quanto detto finora, vale la pena segnalare la rilevanza di un processo di decollectivizzazione della vita sociale e di crisi delle affiliazioni collettive (Castel, Haroche, 2001), che porta tendenzialmente a ricomporre le aggregazioni sociali su base locale, e - come ricorda Patrick Le Galès (2002) a meravigliarsi ed esaltare acriticamente ogni forma di azione collettiva locale.

3. Le diverse matrici dell'agency

In termini generali, la sociologia politica dell'azione pubblica ha mostrato con grande chiarezza come non solo ciascuna politica, ma anche ciascuno strumento dell'azione pubblica (regole, indicatori, incentivi, convenzioni, standard, etc.) abbia una precisa caratterizzazione cognitiva e normativa (Vitale, 2003), e svolga perciò una "funzione assiologica, enunciando i valori e gli interessi protetti e promossi dalla funzione pubblica" (Lascoumes, Le Galès, 2004b: 361). Nello specifico, qui interessa sottolineare come ogni strumento di azione pubblica porti in sé una precisa concezione dello statuto sia dell'attore che dell'azione, in altri termini dell'agency. Poiché interessa poter discutere in che modo l'introduzione di contratti nelle politiche sociali modifica la posizione dei destinatari, diviene di centrale importanza riconoscere come i processi di contrattualizzazione ed attivazione assumano significati differenti a seconda del significato attribuito all'agency. Se è vero, infatti, che l'agency tende ad emergere come parametro per le nuove politiche sociali, occorre tuttavia sottolineare che essa non è un criterio di valutazione dotato di un significato univoco e ben riconoscibile, suscettibile di un'unica definizione. L'agency ha un carattere convenzionale (Borghini, Vitale in via di pubblicazione): è un criterio di valutazione grazie a cui classificare e giudicare gli strumenti dell'azione pubblica. Ma proprio per il suo carattere convenzionale, si presta ad essere terreno d'incontro e combinazione di diverse matrici, ciascuna legata ad uno specifico *criterio di giustizia*⁸. Per i nostri fini, qui distingueremo quattro principali matrici. La prima è direttamente collegata a criteri di giustizia di mercato (Boltanski, Thévenot 1991: 60-84), e declina l'agency come libertà di scelta e di acquisto dei cittadini/consumatori nei quasi-mercati. La seconda è basata su criteri di giustizia di tipo domestico (*ibidem*: 116-125), imperniata sulla responsabilizzazione. È la matrice "moralizzante" del *welfare*, e condiziona l'accesso a beni e servizi sociali a contropartite obbligate: il lavoro, o la cura del proprio benessere e di quello dei membri dipendenti della propria famiglia. La terza matrice si fonda su criteri di giustizia di carattere civico (*ibidem*: 137-149), che enfatizzano la partecipazione alle scelte collettive, vuoi come impegno verso la comunità e dovere morale a prendere parte alla sua costruzione, secondo una prospettiva di tipo neo-comunitario (Mileva, 2004), vuoi in una direzione più consonante con le elaborazioni in tema di diritti politici alla partecipazione (Bifulco, de Leonardis, 2005). Infine, un'ultima matrice è basata su criteri di giustizia "attraverso progetti" (Boltanski, Chiapello, in via di pubblicazione) finalizzati ad accrescere l'attività delle persone ed a moltiplicarne i legami. Quest'ultima matrice, più indefinita,

⁸ L'ipotesi implicita è che ciascuna matrice tragga la sua forza da un parametro di valutazione ben definito legato a un modo coerente di concepire la giustizia, le disuguaglianze e i rapporti sociali: in termini sintetici possiamo dire che ciascuna matrice si fonda su un criterio di giudizio che permette di stabilire la legittimità di una disuguaglianza. L'ipotesi, ed il vocabolario con cui la sviluppiamo, è fondata sulla lettura dell'ormai classico testo di Luc Boltanski e Laurent Thévenot (1991; vedi anche Boltanski, Chiapello, in via di pubblicazione).

nelle politiche sociali ruota spesso attorno alla nozione di capacità, nell'accezione attribuitale da Amartya Sen (1994)⁹.

Consideriamo in primo luogo la matrice mercantile dell'*agency*. Questa matrice concepisce il mondo come un mercato che unisce tra loro individui uguali attraverso la mediazione di beni scarsi, l'acquisizione dei quali costituisce un obiettivo comune. Le persone sono ritenute a priori autonome, in grado di afferrare le opportunità del mercato, libere da legami personali ed emotivamente controllate, abili nello scambiare una proprietà a fronte di un'altra proprietà. In questa cornice, il contratto è uno strumento formalizzato e vincolante che regola i rapporti fra gli attori presupponendo che essi interagiscano, stringano accordi e assumano impegni come soggetti alla pari e su base volontaria e negoziale¹⁰. 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 della autonomia e della libertà di scelta del cittadino. A sua volta, la contrattualizzazione è definita come moltiplicazione di transazioni di compra-vendita, sia fra finanziatori pubblici e fornitori (pubblici e/o privati), sia fra fornitori e destinatari. Sul piano empirico, l'introduzione di criteri regolativi di mercato nelle politiche sociali all'insegna della commercializzazione (*marketization*) (Crouch, Eder, Tambini, 2001) è strettamente connessa a tre presupposti di base: la separazione fra indirizzo/finanziamento/controllo ed erogazione; la competizione tra fornitori, pubblici e privati; la libertà di scelta del consumatore (Bifulco, Vitale, in via di pubblicazione). Sono due le tipologie principali in cui questa versione si articola, a seconda che la funzione d'acquisto venga attribuita al soggetto pubblico o al cittadino-consumatore (Ascoli, Ranci, 2003). In altri termini, le due tipologie differiscono a seconda che mettano al centro l'esigenza di potenziare l'acquisto da parte dei soggetti pubblici di prestazioni fornite da soggetti privati, nell'ambito di rapporti di tipo contrattuale (modello guidato dall'offerta); oppure quella di aumentare la domanda privata di servizi e di accrescere la libertà di scelta dei cittadini, conferendo a questi ultimi funzioni di acquisto (modello guidato dalla domanda).

Vediamo ora la seconda matrice dell'*agency*, quella di carattere "domestico". Questa matrice prefigura il legame sociale come una generalizzazione del vincolo di parentela, basato sul rispetto della tradizione. Le persone sono ritenute *a priori* inserite in una rete di dipendenze e di responsabilità familiari. Sulla spinta di questa matrice, nelle politiche sociali, l'*agency* è definita

⁹ E' d'obbligo precisare che la distinzione fra le quattro matrici è una pura costruzione teorica, e non una mappa di esperienze e dispositivi empirici. Di seguito, nell'illustrazione più dettagliata di ciascuna matrice, avizzeremo alcuni esempi di misure e modalità regolative che maggiormente risentono di una matrice. Ma occorre essere avvertiti che il mondo delle politiche, essendo fatto di processi e interazioni, è prodotto da traduzioni e ibridazioni (D'Albergo, 2002): in questo senso nessun caso empirico è strettamente riconducibile all'influenza di un'unica matrice. Allo stesso tempo, ci preme suggerire che l'approccio da noi scelto mette in luce come nessuno strumento delle politiche pubbliche sia in sé neutro, ma sia sempre legato ad una mescolanza di criteri di giustizia che hanno un potere performante (Thévenot, 2001; Lascoumes, Le Galès, 2004a; 2004b).

¹⁰ A partire dai padri della sociologia - Marx e Durkheim *in primis* - siamo ben avvertiti di quali e quanti problemi comporti questo modello di contratto, anche nella stessa sfera degli scambi economici.

essenzialmente come assunzione di responsabilità, e l'attivazione come imputazione di responsabilità, come "messa alla prova dei destinatari e relativa selezione" (de Leonardis, 2004: 182). L'attivazione in questo caso è un processo che impegna i destinatari a diversi tipi di contropartite rispetto al sostegno ricevuto¹¹. Date le caratteristiche di questa matrice, che appunto coniuga tradizione e parentela, l'attivazione di fatto ha un lato pedagogico e "moralizzante" molto accentuato, tanto più che l'imputazione di responsabilità in alcuni casi può essere facilmente definita come imputazione di colpe, laddove la funzione pubblica espletata è di tipo autoritario, correzionale o "punitivo" (Bifulco, de Leonardis, 2005). Ovviamente, la contrattualizzazione è definita come responsabilizzazione e assunzione di impegni (o di obbligazioni) fra servizi e destinatari (più raramente fra organizzazioni) nell'ambito dell'erogazione e della fruizione di benefici, monetari e non, per l'inclusione sociale, attraverso l'elaborazione di un progetto personalizzato. Sul piano empirico possiamo distinguere due tipologie principali. Una, più radicata nell'Europa continentale e ben rappresentata dal Reddito Minimo di Inserimento francese, ruota sull'assunzione di responsabilità reciproche fra destinatari e agenzie e sul riconoscimento ad entrambi di capacità negoziali, ed in questo senso è una misura di compromesso che risponde anche ad altri criteri di giustizia (Astier, 1993; Saraceno, 2002; Borghi, 2005). L'altra, fortemente influenzata dalla prospettiva americana del *workfare*, è incentrata sull'obbligo unilaterale da parte del destinatario ad attenersi a comportamenti prestabiliti, condizionando al rispetto di quest'obbligo il godimento dei benefici (de Leonardis, 2000; Peck, Theodore, 2001).

La terza matrice, che rimanda a criteri di giustizia di natura civica, è quella che più si allontana dal solco del modello commerciale, collocandosi, più propriamente, "fra stato e mercato" (Bobbio, 2000). Questa matrice prefigura un mondo in cui le relazioni appropriate sono quelle che coinvolgono le persone in vista di un'azione collettiva. La peculiarità della matrice civica è di porre l'accento non tanto su individui, ma su collettivi. I singoli esseri umani sono considerati importanti e degni di considerazione solo se appartenenti a un gruppo o rappresentativi di un soggetto collettivo; le persone sono insignificanti se considerate come individui che seguono i dettami dell'interesse particolare, e diventano rilevanti e degne di considerazione se viste come espressioni di una volontà generale, esclusivamente volta all'interesse generale. Sulla spinta di questa matrice, nelle politiche sociali, l'*agency* è definita essenzialmente come azione collettiva, e l'attivazione come catalizzazione dei potenziali di partecipazione e il loro coinvolgimento nelle scelte collettive. A sua volta, la contrattualizzazione è definita come introduzione di intese di segno consensuale attraverso *partnerships* fra diversi attori, pubblici e privati. I contratti riguardano, di conseguenza, sia la fornitura di beni e servizi, sia l'elaborazione di programmi e progetti di rilevanza collettiva

¹¹ Ragionando sul contratto terapeutico, Ota de Leonardis (1990: 200-8) nota come questo conservi un carattere essenzialmente paternalistico e, allo stesso tempo, imputi delle responsabilità solo al paziente, "finendo per funzionare da alibi per scelte di irresponsabilità" da parte del terapeuta (*ibidem*: 206). Sulle competenze pratiche degli operatori, nel comporre i vincoli del contratto con la sollecitudine del lavoro di prossimità, cfr. Breviglieri (in via di pubblicazione).

(Bricocoli, 2003). Sul piano empirico, la capacità di questa matrice di dare forma alle politiche sociali è relativamente recente e trainata dalle più consolidate esperienze maturate in altri campi delle politiche, soprattutto urbane e di sviluppo locale. Come segnalano, ad esempio, l'implementazione della riforma dell'assistenza in Italia (de Leonardis, 2003) e gli interventi di inclusione sociale francesi e inglesi definiti da un riferimento deciso ai quartieri o alle comunità locali (Tosi, 2004), questa versione acquista peso via via che assume centralità la dimensione territoriale e locale delle politiche sociali e si promuovono le esperienze sia di programmazione congiunta nei territori (Ascoli, Pavolini, Ranci, 2003), che di costruzione di organizzazioni co-gestite (Cafaggi, 2003). Anche qui, perciò, è possibile individuare due articolazioni di base del contratto: i contratti di co-programmazione ed i contratti che istituiscono organizzazioni miste pubblico/privato. Nel primo caso si tratta di accordi che vincolano gli attori a coordinarsi intorno ad uno o più obiettivi di *policy*; nel secondo caso si tratta della costruzione di organizzazioni, in cui ai contratti con funzione di programmazione si aggiungono contratti con funzione gestionale (Battistella, 2004). Nelle esperienze concrete siamo perciò in presenza di una qualche forma collettiva della contrattualità¹².

Infine, la quarta matrice che consideriamo è la più "debole". Più che una vera e propria matrice è un *frame* emergente, ancora *in nuce*, che immagina un mondo in cui ciò che conta veramente è la capacità di generare progetti, inserirsi in reti ed esplorarle per rompere il proprio isolamento. Sulla spinta di questa matrice, nelle politiche sociali, l'*agency* è definita essenzialmente come *attività*: in primo luogo l'attività di stabilire relazioni, ma non solo. L'attivazione è concepita come promozione di possibilità di incontrare persone la cui prossimità può far scaturire un nuovo progetto, laddove la vita, generalmente, è vista come una successione di progetti. In questa cornice, la contrattualizzazione è definita essenzialmente come aumento della contrattualità di ciascuna persona, attraverso progetti individualizzati. Se vista in relazione alla formulazione di Sen del concetto di capacità (1994), in questa matrice l'*agency* pone l'accento sia sulle differenti dotazioni di beni da cui dipende l'esercizio effettivo degli *entitlements*, sia sulla necessità di questi ultimi per garantire i funzionamenti sociali di tutti e di ciascuno (per garantire le libertà di scegliere, fare e prendere parola). Sul piano empirico, la spinta impressa da questa matrice alle politiche sociali per molti aspetti costituisce la sfida più ardua per le vecchie e le nuove concezioni della cittadinanza (Salais, Villeneuve, 2005), dal momento che richiede di declinare attivazione e contrattualizzazione in termini strettamente processuali e individualizzati. Una contraddizione si profila in maniera abbastanza evidente. Da un lato questa matrice spinge verso una forte personalizzazione delle protezioni e delle prestazioni, che se ancorata a uno zoccolo omogeneo di diritti promette di superare i limiti, noti, dell'uniformità e della rigidità degli assetti tradizionali delle politiche sociali.

¹² Non a caso il problema emergente in queste esperienze di contrattualizzazione è legato al nodo irrisolto della rappresentanza: chi è attivo e partecipa, stringendo accordi e *partnership*, a nome di chi parla? Cfr. Bifulco, Vitale (2005b).

Dall'altro lato, in assenza di un quadro certo di diritti sociali (ed in particolare, per il caso italiano, data la mancanza di livelli essenziali di prestazioni), questa matrice può trasformarsi in una leva che mette in questione i diritti, universali in quanto tali, e ridursi di conseguenza a pura ingiunzione all'individuazione.

4. Forme dell'azione amministrativa

Descritte per sommi capi le quattro principali matrici che conferiscono significato all'*agency*, e di conseguenza qualificano i concetti di attivazione e qualificazione congiuntamente, è possibile avanzare un poco. Nel secondo paragrafo abbiamo visto come alla base della rilevanza e dell'eterogeneità di significato dei processi di attivazione e contrattualizzazione vi siano processi complessivi di localizzazione del *welfare*. Le dinamiche trasformative che sono implicate nella rispazializzazione del *welfare* non sono lineari e possono seguire direzioni assai distanti fra loro. Nel terzo paragrafo abbiamo analizzato i diversi significati che, sul piano analitico, possono assumere i processi di contrattualizzazione e di attivazione. Non abbiamo ancora chiarito, però, da cosa possa dipendere, nei dispositivi contrattuali reali, il riferimento preponderante ad una o all'altra delle matrici presentate. La nostra ipotesi è che la principale variabile in gioco sia il ruolo dell'azione amministrativa a livello locale. In altre parole, avanziamo l'ipotesi che in questi processi la capacità (Brown, Potoski, 2003) e lo "stile" della pubblica amministrazione nel gestire contratti faccia la differenza. Per meglio precisare questo punto, introdurremo brevemente alcune distinzioni analitiche che ci aiutino a parlare con più precisione dello stile dell'azione amministrativa a livello locale¹³. Di seguito, perciò, presentiamo una tabella che mostra in maniera schematica un vocabolario, fra tutti i possibili, con cui discutere le pressioni trasformative cui è sottoposto il ruolo delle amministrazioni pubbliche nella cornice della contrattualizzazione.

Tabella 1 - Modelli di amministrazione pubblica

	<i>Amministrazione burocratica</i>	<i>Amministrazione - azienda</i>	<i>Amministrazione condivisa</i>
<i>Parametro di valutazione dell'azione amministrativa</i>	<i>Appropriatezza (Conformità a regole)</i>	<i>Efficienza</i>	<i>Partecipazione</i>
<i>Forma delle relazioni</i>	<i>Duale (PA - cittadini)</i>	<i>Triangolare (PA, privato, cittadini)</i>	<i>Reticolare (PA, privato, cittadini,</i>

¹³ Non essendo questo l'obiettivo precipuo del presente articolo, ci permetteremo di non giustificare tutte le affermazioni compiute. Per degli approfondimenti, si rimanda a Bifulco, de Leonardis, 1997; Donolo, 1997; D'Albergo, 2003; Bifulco, Vitale, 2005a; 2005b.

			<i>collettività locale)</i>
<i>Forma della responsabilità amministrativa</i>	<i>Diretta</i>	<i>Indiretta</i>	<i>Processuale</i>
<i>Figura del destinatario</i>	<i>Utente</i>	<i>Consumatore</i>	<i>Collettività locale</i>

Fonte: Bifulco, Vitale, 2005a: 88.

Nuovamente, ci sembra necessario ribadire che la tabella è valida solo sul piano analitico, e non rappresenta una tassonomia di casi empirici. I tre tipi di amministrazione vanno perciò considerati come gli estremi che delimitano uno spazio teorico nel quale può collocarsi ciascun caso concreto, in quanto necessaria mescolanza di tratti riconducibili a tipologie differenti.

La tabella ci aiuta a distinguere cosa è suscettibile di cambiare nel passaggio da una pubblica amministrazione che fornisce in prima persona beni e servizi, ad una pubblica amministrazione che promuove di forme di cooperazione e di compartecipazione alle scelte coerenti con le finalità pubbliche in gioco. Nella letteratura inglese questo passaggio è identificato come salto dal *providing all'enabling* (Ascoli, Ranci, 2003). Se valgono le variabili identificate nella tabella, ciò che varia attiene all'attribuzione dei poteri e delle responsabilità nelle arene della *governance*: in altri termini la "regia" politico-amministrativa dei processi e la forma delle relazioni principali che intrattiene con l'esterno; le modalità attraverso si prefigurano i caratteri principali dei destinatari delle politiche e degli interventi; il criterio stesso attraverso cui si suppone debba essere valutata l'azione amministrativa.

La tabella consente anche di distinguere due modi ideali con cui la pressione al superamento del modello burocratico può sollecitare le amministrazioni pubbliche a cambiare: a) conformandosi a parametri e logiche proprie dell'ambito del mercato; b) attivando e sostenendo i potenziali di un territorio. In entrambi i casi, nel passaggio verso la post-burocrazia, l'amministrazione pubblica è spinta ad assumere un profilo intermedio della responsabilità (Bifulco, de Leonardis, 2002). Ma occorre distinguere. Nell'amministrazione-azienda, questo profilo è definito dalla posizione che assumono le amministrazioni pubbliche in rapporto ai cittadini nello schema triangolare in cui sono collocati: la responsabilità delle amministrazioni pubbliche nei confronti dei cittadini è *indiretta*, in quanto mediata dai fornitori privati (Freedland, 2001). Nell'amministrazione condivisa, la connotazione intermedia della responsabilità non è l'attributo di una posizione, ma di processi: rimanda ad azioni di intermediazione fra diverse strategie, istanze e interessi; in questo senso, la responsabilità pubblica si ridefinisce in termini profondamente *processuali*.

5. Due dispositivi contrattuali nel campo sociosanitario

Abbiamo detto che la posizione assunta dalle pubbliche amministrazioni nei confronti dei cittadini è una variabile rilevante per comprendere quale matrice sia preponderante nel definire i significati dei processi di contrattualizzazione e di attivazione. Con questo non intendiamo sposare una posizione idealista, o negare la rilevanza della dimensione organizzativa e delle inerzie legate alle routine e ai saperi specialistici, né tanto meno la pregnanza che i conflitti di interessi e di valori giocano nei processi di implementazione di una misura. Semmai, nostro obiettivo era mettere ordine fra i diversi significati che assumono dei concetti-ombrello per rendere più discutibile l'analisi empirica di casi empirici. Riteniamo che per cogliere le conseguenze locali dei processi di trasformazione nelle nuove politiche sociali sui beneficiari, occorra osservare molto da vicino i processi di *governance*, domandandoci quali cornici regolative vi vengano istituite; quali posizioni reciproche in queste cornici assumano le amministrazioni pubbliche, i soggetti privati e i cittadini-destinatari; quali dispositivi contrattuali agiscano sui loro rapporti e con quali effetti.

Con l'obiettivo di cogliere l'esito sui destinatari dell'introduzione di differenti dispositivi contrattuali nelle politiche sociali, abbiamo approntato una ricerca comparativa, tuttora in corso, sull'implementazione di misure di riabilitazione sociosanitaria basate su trasferimenti economici: *voucher* in Lombardia e *budget* di cura in Campania. Questi due dispositivi contrattuali, pur rientrando nella stessa tipologia d'intervento prevista dalle legge 328/2000, presentano elementi significativi di differenza sia rispetto al loro impianto istituzionale, sia rispetto ai contenuti specifici delle prestazioni cui danno accesso. Inoltre, sono diverse le dinamiche di rapporto che contribuiscono a innescare sia fra soggetti pubblici e privati, che fra organizzazioni private erogatrici del servizio e gli utenti. Data questa premessa, e la centralità che ne deriva dei problemi organizzativi di coordinamento fra attori, non abbiamo voluto ricorrere agli strumenti legati all'analisi dei *policy networks* (o delle *advocacy coalition*), né ad un'analisi legata ai soli dispositivi, né tantomeno condurre un'analisi valutativa dell'impatto delle misure, in termini di costi/benefici o di *follow up* delle carriere degli utenti. Abbiamo ritenuto necessario lavorare con un approccio istituzionalista per articolare le dimensioni cognitive, normative e regolative che insieme ci sembra possano consentire di trattare la rilevanza del contenuto e dell'*issue* delle politiche nei processi di cambiamento istituzionale (Scott, 1998)¹⁴.

¹⁴ Il principale strumento teorico con cui abbiamo lavorato per predisporre il disegno della ricerca è il concetto di "campo organizzativo" (Powell, 1991). Abbiamo scelto di ricorrere a questo strumento concettuale perché convinti che per cogliere l'esito di una misura sui suoi destinatari non sia opportuno osservare unicamente le singole organizzazioni fornitrici di servizi, e la loro relazione duale con gli utenti (de Leonardis, 2001a). Abbiamo voluto allargare il campo di osservazione, uscendo dai confini della singola organizzazione trattata come mondo a parte, separata dall'ambiente sociale: i dispositivi contrattuali sono immersi nel tessuto sociale, ne sono anzi parte costitutiva, e sono implementati non solo attraverso singole organizzazioni considerate atomisticamente, ma attraverso relazioni interorganizzative. Il concetto di "campo organizzativo" indica, secondo la definizione di DiMaggio e Powell (1991), quell'insieme di organizzazioni e di relazioni interorganizzative che costituiscono un'area distinta e ben riconoscibile della vita sociale. Per condurre un'analisi dei rapporti interni al campo organizzativo di ciascuna delle misure, siano essi rapporti legittimi o rapporti di forza (Boltanski, Chiapello, 2002; in via di pubblicazione), abbiamo definito i confini dei campi organizzativi: per entrambi i dispositivi contrattuali il campo organizzativo contiene sei "popolazioni organizzative" (Powell, DiMaggio, 2001): (1) la Regione, (2) le Aziende Sanitarie Locali, (3) i *provider* (le organizzazioni private che forniscono il

5.1 I voucher sociosanitari in Lombardia.

La Lombardia ha una tradizione di bassa integrazione fra assistenza sociale ed intervento sanitario (Ranci Ortigosa, 2002). Nonostante dal 1986 l'assetto regionale delle politiche sanitarie e quello delle politiche assistenziali siano entrambi disegnati, nei loro tratti essenziali, da un unico Piano socio-sanitario regionale, l'ultimo Piano (2002) interviene significativamente solo sui servizi sanitari e sociosanitari, demandando ai Comuni gli indirizzi sui servizi sociali. Ma, al tempo stesso, la Regione vincola i Comuni a spostare l'asse delle politiche dai servizi ai trasferimenti economici. A partire dal 2002, infatti, il governo regionale ha vincolato i Comuni a spendere il 70% dei finanziamenti provenienti dal fondo nazionale indistinto per politiche sociali in *cash* (*voucher* e assegni di cura)¹⁵. Il caso della Lombardia, perciò, è di particolare interesse in quanto caso "estremo", in cui sia il sistema sanitario sia quello assistenziale sono riconfigurati a partire dalla centralità dei "titoli sociali" (buoni e *voucher*). Queste "scelte sono coerenti con quelle prese a partire dall'inizio degli anni '90 per il settore sanitario, al fine di promuovere una situazione di competizione nel mercato e non per il mercato (Rebba, 2003: 244) attraverso un sistema a tariffa prestabilita ma non a volume fisso (Neri, 2004). La Regione ha perciò assunto un ruolo di regolatore del sistema, relativamente, in particolare, ai criteri di finanziamento, di definizione delle risorse, di remunerazione delle singole prestazioni, di negoziazione, di autorizzazione - accreditamento e rilevazione della qualità, di controllo e di stipula dei contratti. In altri termini, la programmazione coincide con una regolazione di tipo competitivo fra fornitori: la capacità di giungere ad un equilibrio viene attribuita al mercato concorrenziale e alla libertà di scelta dell'utente¹⁶.

Il *voucher* socio-sanitario, si inserisce nella riorganizzazione del servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI) ed è finalizzato a "evitare o ritardare l'istituzionalizzazione dell'individuo non autosufficiente". Dopo un periodo di sperimentazione in due aree limitate, questa misura è stata estesa a tutto il territorio regionale a partire dal 30 giugno 2003. Nella definizione della delibera regionale, il *voucher* socio-sanitario è "un contributo economico non in denaro, sotto forma di titolo

servizio riabilitativo), (4) le organizzazioni di secondo livello dei *provider* (consorzi e cartelli), (5) i comuni e le loro aggregazioni - gli "Ambiti territoriali" - su territori circoscritti di circa 100.000 abitanti, (6) i destinatari.

¹⁵ Tale vincolo è diventato ancora più rigido dopo il 2003, quando i fondi destinati ai Comuni suddivisi per settore di intervento sono stati assorbiti dal fondo indistinto (Tosi, 2005). Insieme all'asse dei trasferimenti economici, con le caratteristiche appena segnalate, il sistema lombardo rafforza massicciamente l'asse della residenzialità investendo soprattutto sulle strutture ad alta intensità assistenziale (le RSA, cioè le Residenze Sanitarie Assistenziali). Come osservato in ricerche precedenti, i servizi territoriali vengono risucchiati in un buco nero (Bifulco 2003).

¹⁶ Sul piano istituzionale, possiamo dire che il modello lombardo appare molto centrato sulla Regione che opera attraverso le ASL, le sue "Prefetture", i cui dirigenti sono nominati politicamente dalla Regione medesima, senza rispettare il principio di sussidiarietà verticale richiamato dalla riforma costituzionale del Titolo V e dalla l. 328/2000. Come nota Emanuele Ranci Ortigosa (2002: 4), questo pone un problema di rappresentanza: "La Regione e i suoi enti strumentali sono troppo lontani e amministrativi per essere interlocutori accessibili e credibili dei fermenti e delle potenzialità locali".

di acquisto, erogato dalla Regione attraverso le ASL, che può essere utilizzato esclusivamente per comprare prestazioni di assistenza domiciliare socio-sanitaria integrata da soggetti accreditati, pubblici o privati, “profit” e “non profit”, erogate da personale professionalmente qualificato (*caregiver* professionali)”. L’unico requisito richiesto per la concessione del *voucher* è che una persona “fragile” possa essere assistita a casa, non essendo previsti limiti d’età né di reddito. Il titolo d’acquisto attribuisce la possibilità di usufruire di prestazioni mediche, riabilitative e infermieristiche¹⁷.

L’introduzione del *voucher* rappresenta, di fatto, la conclusione di un processo di esternalizzazione dei servizi domiciliari integrati a favore di operatori pubblici e privati accreditati che si muovono in regime di concorrenza. Più precisamente, è stata introdotta la separazione fra soggetti acquirenti ed erogatori delle prestazioni assegnando alle ASL l’esercizio dell’esclusivo ruolo di programmazione, acquisto e controllo (PAC) con la conseguente chiusura dei servizi a gestione diretta (l.r. 31/1997) in favore della creazione di un quasi-mercato (Monteleone, 2005). I produttori di prestazioni socio-sanitarie competono sulla base di un tariffario prefissato per prestazione, senza che sia loro fissato un proprio volume massimo di attività erogabile, e in assenza di veri e propri accordi di servizio tra singoli produttori e le ASL¹⁸ (Neri, 2004). I *provider* cercano, perciò, di attrarre i pazienti, completamente liberi di scegliere il fornitore che preferiscono in virtù di una loro “domanda di salute” supposta sempre più “informata”. In altre parole, il *voucher* socio sanitario si fonda su due capisaldi: la libertà d’azione dei soggetti impegnati nell’erogazione dei servizi e la libertà di scelta del cittadino. Queste libertà, declamate negli atti amministrativi di implementazione della misura, presuppongono in primo luogo una grande fiducia sull’efficacia della concorrenza. In secondo luogo, stimano che il cittadino sia in grado di scegliere in modo consapevole ed informato tra diversi produttori di servizi. L’analisi delle interazioni nel campo organizzativo presenta i seguenti caratteri principali: (a) le interazioni nel *decision making* fra soggetti pubblici e privati sono molto scarse, i soggetti pubblici fissano degli standard minimi in base ai quali preselezionano i fornitori, i soggetti privati si auto-organizzano; (b) parallelamente, il rapporto fra fornitori e utenti è improntato allo schema di mercato (venditore-compratore), (c) le forme organizzative presentano mescolanze fra il modello della burocrazia (preminente a livello regionale) e il modello aziendale (preminente a livello territoriale).

5.2 I budget di cura nella ASL 2 di Caserta in Campania.

¹⁷ Il *voucher* ha tre livelli di intensità: il primo con un profilo di base è equivalente a 362 € al mese; il secondo è per un profilo complesso del destinatario (464 €); il terzo è per pazienti terminali (619 €).

¹⁸ In Lombardia per fornire ADI in cambio di *voucher*, il *provider* deve solo accreditarsi, e questo è automatico se il rappresentante legale gode della pienezza dei diritti civili, l’organizzazione ha uno scopo sociale coerente, è operativa nel settore almeno da un anno e sottoscrive un “Patto di accreditamento per l’assistenza” con L’ASL del territorio di competenza.

In Campania il Piano regionale che regola le linee di indirizzo dei servizi sociali e sociosanitari (2002) presenta due caratteristiche fondamentali. In primo luogo, si attesta su un registro lasco della programmazione, limitandosi a disegnare una cornice che stabilisce priorità e obiettivi e individua criteri e articolazioni operative con essi coerenti ma lascia rilevanti margini di autonomia agli altri soggetti istituzionali, ed in particolare agli enti locali. La seconda caratteristica attiene al peso che il criterio di diversificazione dell'offerta riveste nel Piano; sono previsti interventi economici, ma non solo: anche servizi, sia domiciliari sia territoriali, e progetti. Il tutto dentro un quadro di universalismo selettivo, che "da priorità a coloro che stanno peggio", in cui i dispositivi principali messi in campo a seguito della l. 328/00 ruotano intorno alla tutela dei diritti (per la loro esigibilità) e, perciò, al promuovere e al curare l'accesso a servizi e interventi; l'individualizzazione; l'integrazione; il governo dei processi attraverso meccanismi di premialità e la valutazione (Bifulco, 2005). Siamo quindi all'opposto rispetto al modello lombardo: soprattutto, riguardo al rapporto con il livello municipale, sia il disegno lasco del Piano regionale sia il criterio di diversificazione dell'offerta cui il Piano è improntato possono giocare a favore dell'innovazione in ambito zonale. Infatti, proprio in alcune aree municipali campane sono in corso di sperimentazione programmi riabilitativi individualizzati, volti al sostegno dell'autonomia e imperniati su forme inedite di combinazione fra servizi e trasferimenti, alla cui progettazione e gestione concorrono soggetti pubblici e privati.

I progetti terapeutico riabilitativi individualizzati, anche detti *budget* di cura, sono una misura di tipo socio-sanitario rivolta a persone affette da disabilità sociale conseguente a malattie psico-organiche o a marginalità socio-ambientale. La sperimentazione in corso si inserisce nelle strategie di riduzione degli internamenti in ospedale psichiatrico o in grandi cliniche e residenze sanitarie e riguarda un'area urbana di media grandezza (Aversa), con l'obiettivo di eliminare incrementalmente luoghi di segregazione, contenimento e spoliazione del sé. L'idea centrale è quella di convertire il costo delle spese per la residenza di soggetti non autonomi in un *budget* individuale da spendere per sostenere le capacità fondamentali degli individui, in relazione ad alcuni funzionamenti di base (l'abitare, il socializzare ed il lavorare in particolare)¹⁹. Il dispositivo contrattuale coinvolge come attori: la persona alla quale è attribuita questa misura, in quanto titolare del progetto; l'ASL, attraverso i referenti dei servizi sanitari; il Comune di residenza del destinatario dell'intervento, che ha la corresponsabilità del progetto; le organizzazioni non-profit, erogatrici degli interventi. Il *budget* di cura presenta un livello molto alto di integrazione fra servizi sociali e servizi sanitari.

¹⁹ L'importo medio dei *budget* di cura per minori istituzionalizzati e/o con disabilità, o maltrattati/abusati e per adolescenti con grave disagio psicosociale è di 40 € al giorno; per donne abusate e madri sole con grave disabilità sociale è di 45 € al giorno; per anziani e disabili sociali adulti con handicap fisico e sensoriale, o con grave disabilità ad origine psichica, o con dipendenza da droghe, alcool e/o farmaci, o con patologie da H.I.V. varia da un minimo di 30 a un massimo di 70 € al giorno.

I *budget* di cura sono regolati fra le parti da un contratto che costituisce l'atto formale che disciplina, secondo le norme di diritto privato, i rapporti tra l'utente, il servizio pubblico (Asl/Comune) ed il partner privato. Il contratto è stipulato sulla base di un progetto personalizzato, commisurato alle specificità del singolo individuo e formulato dagli operatori referenti insieme all'utente stesso ed ai suoi familiari. Il complessivo iter del progetto individualizzato è monitorato e valutato dall'Unità di valutazione integrata che, di volta in volta per ogni progetto, deve essere attivata ed è costituita da operatori del servizio di riferimento (dell'Asl e del Comune di appartenenza), dalla persona titolare del *budget* e dai suoi familiari (Monteleone, 2005).

La durata temporale dei *budget* di cura è di massimo due anni. L'obiettivo progettuale che impegna i vari attori è il passaggio da un livello di intensità sanitaria più alto ad uno più basso attraverso percorsi di inclusione sociale incentrati sui tre assi (habitat, formazione lavoro, affettività/socialità). Questo passaggio è incentivato attraverso l'aumento del 10% del *budget* a disposizione per ogni individuo in caso di abbassamento del livello di intensità sanitaria, sovvertendo così la logica maggiormente diffusa, e ormai naturalizzata, che vede nelle prestazioni sanitarie gli interventi che devono essere maggiormente retribuiti. Questo meccanismo di premialità contribuisce a cambiare il sistema di convenienze degli operatori sociali, a modificarne le resistenze e favorire il cambiamento organizzativo con l'obiettivo di risocializzare ciò che è stato medicalizzato (Vitale, in via di pubblicazione). Questo è un punto di estrema importanza, nel contesto casentino, in cui una buona parte del terzo settore non è strumento di innovazione, ma piuttosto possiede scarse dotazioni di cultura civica, e ricerca opportunisticamente vantaggi immediati a scapito della qualità del servizio, attraverso lo sfruttamento privato di beni e risorse pubbliche e lo scambio politico²⁰. Nei rapporti interni al campo organizzativo, il dispositivo del *budget* di cura è orientato in primo luogo a integrare (sociale e sanitario, finanziamento ed erogazione) e in secondo luogo a promuovere processi di cambiamento: a questo proposito, un indicatore dei processi interni al campo organizzativo è la tendenza della ASL a convertire incrementalmente tutte le rette in essere nelle aree di interesse socio-sanitario alla metodologia dei progetti individualizzati. Riassunto in modo schematico, in questo caso il campo organizzativo è caratterizzato dalle seguenti interazioni: (a) grazie al dispositivo contrattuale dei *budget* di cura si stanno progressivamente creando modelli di rapporto di tipo partenariale fra organizzazioni pubbliche e private; (b) le organizzazioni private sono coinvolte nel *decision-making*, la progettazione delle misure è improntata alla negoziazione e alla collaborazione; (c) parallelamente, anche il rapporto con i destinatari è di tipo partenariale: i destinatari sono coinvolti nella progettazione delle misure e inseriti in un processo attivo di riabilitazione; (d) le forme

²⁰ Inutile negare, inoltre, che una parte delle grandi strutture di contenimento gestite dal cosiddetto "privato sociale" sono in odore di Camorra.

organizzative presentano mescolanze fra il modello della burocrazia e il modello dell'organizzazione-rete; (e) grazie al dispositivo contrattuale, emerge una tendenza all'innovazione incrementale e all'apprendimento istituzionale.

6. *Pragmatica dei dispositivi contrattuali*

L'osservazione dei campi organizzativi aperti dall'introduzione dei due dispositivi contrattuali ci permette di avanzare un poco rispetto alle affermazioni fatte al termine del quarto paragrafo. Per analizzare l'impatto dei processi di contrattualizzazione e di attivazione dei destinatari, assumono rilevanza diversi grappoli di variabili. Per semplificare potremmo dire che conta il "chi", il "dove", il "come" ed il "cosa".

Innanzitutto conta il *chi*. Conta chi decide, guardando ai due casi, ad esempio, se decide solo la Regione, o se c'è un processo tale per cui le decisioni avvengono su più livelli, coinvolgendo differenti attori, compresi i Comuni e gli stessi destinatari delle misure, per ciò che li riguarda personalmente (non genericamente in termini di partecipazione deliberativa). Conta anche, appunto, chi sono i destinatari, in questo caso il fatto che si tratti di persone "fragili" o "marginali" con le loro incapacità e le loro capacità. Conta il chi anche nel senso che l'analisi dell'introduzione di dispositivi contrattuali nelle politiche sociali ci sta confermando la ricchezza e la rilevanza dell'approccio analitico neoistituzionalista da noi scelto, che valorizza l'importanza delle azioni e degli attori in un campo composto da organizzazioni.

Conta poi il *dove*. Non solo banalmente conta il contesto in cui è implementata la politica italiana di riforma dell'assistenza, se nel nord o nel sud Italia, e all'interno di queste macro aree in quali Regioni ed in quali territori. Ma conta anche e soprattutto, per quanto stiamo vedendo nel corso di questa ricerca, dove si collocano gli attori del campo organizzativo. Un campo organizzativo non è uno spazio piatto, una specie di Flatlandia in cui ci sono solo relazioni orizzontali e rapporti di forza (de Leonardis, 2001b). Non è una rete, senza dubbio (Boltanski, Chiapello, 2002). Un campo organizzativo è uno spazio a più dimensioni, in cui gli attori si collocano a livelli diversi. Cambia, e fa la differenza, se osserviamo i processi connessi all'implementazione della riforma ponendoci a livello municipale, sui territori, o a livello regionale. Cambiano le logiche di azione e succedono cose differenti. Conta allora il livello, il dove appunto, in cui si collocano gli attori.

Conta, quindi, - e conta molto - il *come*. I dispositivi contrattuali introdotti non sono neutrali, fanno la differenza. Una volta istituiti creano abitudini, schemi di pensiero, ed fondano differenti modalità di relazione all'interno del campo organizzativo. Conta come sono regolamentati; in questo senso sposiamo la posizione della sociologia politica dell'azione pubblica, secondo cui gli strumenti dell'azione pubblica producono degli effetti specifici "indipendenti dagli obiettivi dichiarati, e strutturano, secondo una loro propria logica specifica, l'azione pubblica" (Lascombes,

Le Galès 2004a: 29). In altre parole, i dispositivi contrattuali non sono inerti, ma detengono una forza di azione propria: i contratti creano degli effetti di inerzia, perché producono una categorizzazione della situazione. Conta, ovviamente, non solo come sono regolati e istituiti, ma anche la loro implementazione: come sono monitorati, applicati, valutati. Ma è importante riconoscere come nel processo d'implementazione gli strumenti giochino un ruolo attivo, vincolando gli attori sulla base della matrice (o delle matrici) che da (danno) loro forma. Come dicono con grande acume Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2004a), recuperando una tradizione che annovera, fra gli altri, Max Weber e Michel Foucault, gli strumenti dell'azione pubblica producono sia una "rappresentazione specifica della posta in gioco che trattano", sia una "problematizzazione particolare della posta in gioco", poiché gerarchizzano delle variabili e possono perciò indurre un sistema esplicativo²¹. Non è peregrino, perciò tenere conto del contenuto ideologico dei dispositivi di contrattualizzazione e attivazione. Non perché l'analisi delle matrici basti in sé per definire gli esiti di un dispositivo contrattuale, ma perché queste matrici, abitualmente sempre combinate in un dispositivo concreto, definiscono le rappresentazioni ed i significati che il dispositivo porta nell'arena pubblica, così contribuendo a *organizzare* i rapporti sociali. I dispositivi producono effetti, perché la loro potenza performativa sulle relazioni sociali si gioca attraverso meccanismi cognitivi e normativi. Grazie a questi meccanismi, i dispositivi tessono reti di attori e stabiliscono forme pertinenti di coordinamento, nuove fratture e nuovi conflitti: in questo senso, i dispositivi contrattuali hanno una loro portata politica.

Per questo conta, quindi, di *cosa* si parla quando si parla di contrattualizzazione e di attivazione. Le proprietà di un dispositivo contrattuale sono connesse più o meno strettamente alle giustificazioni pubbliche della sua adozione (Lascoumes, Le Galès, 2004a: 28; vedi anche Boltanski, Thévenot, 1991)²². I due casi studio che abbiamo presentato, ad esempio, mostrano bene che conta molto se si parla *agency* del singolo richiamandosi ad una matrice mercantile, enfatizzando perciò la libertà di scelta, e supponendo che tutti siano automaticamente in grado di farne un uso informato e strategico (come nel caso dei *voucher*). O se invece si parla dello statuto dell'attore rifacendosi al tempo stesso alla matrice civica e a quella "per progetti": tematizzando la capacità d'azione non

²¹ Per una trattazione più generale del ruolo dei dispositivi (o più in generale degli oggetti) a sostegno di criteri collettivi di valutazione si rimanda nuovamente a Boltanski, Thévenot (1991); sulle implicazioni che questo approccio implica per l'analisi delle politiche pubbliche, sul piano della capacità di rendere conto della storicità degli strumenti di governo, dei loro contenuti cognitivi e normativi, delle reti di attori a cui danno vita e degli effetti che producono, si veda anche Storper (2002); Thévenot (2002); Desrosières (2003); Borghi, Vitale (in via di pubblicazione).

²² Sul piano strettamente teorico, ci preme sottolineare come l'enfasi che poniamo sulla dimensione pubblica della giustificazione si contrapponga ad altri approcci che vanno, semmai, alla ricerca dei motivi, materiali o ideali che spingono all'adozione di un strumento di *policy*. E' certamente importante analizzare la scelta di uno strumento in relazione agli interessi economici o ideologici, per quanto sia possibile tracciare questa distinzione, ma questo si rileva ampiamente insufficiente, perché in sé non permette di rendere conto della dimensione performativa dello strumento stesso. Come rimarcano Lascoumes e Le Galès (2004a: 28) "il tipo di strumento scelto, le sue proprietà e le giustificazioni di queste scelte ci sembrano spesso più rilevatori di quanto lo siano l'esposizione dei motivi e delle razionalizzazioni discorsive successive".

come un presupposto, ma come un obiettivo di processi di contrattualizzazione che sostengono la contrattualità degli individui. Di cosa si parla e, più precisamente, a quale criterio di giustizia (matrice) ci si rifà quando si discute in piena generalità, conta e ha conseguenze non tanto nella sfera discorsiva, ma direttamente sulla posizione dei destinatari: dai primi dati della nostra ricerca emerge che i *voucher* sembrano funzionare, ma solo per alcuni: laddove le persone possiedono un certo grado di autonomia, o un forte supporto da parte della famiglia (Monteleone, 2005). Al contrario i *budget* di cura sembrano lavorare sulle competenze dei destinatari, quali che siano, sostenendone incrementalmente il potenziamento. Conta il cosa anche nel senso che è su questa dimensione che si coglie se le politiche di riabilitazione prefigurano un individuo autonomo, paradossalmente abbandonato, oppure un individuo da supportare affinché si dia progressivamente un progetto di indipendenza sociale (Castel, 2003).

7. Il ruolo della pubblica amministrazione, dal punto di vista dei destinatari

Dobbiamo fare un ultimo passo avanti, per analizzare compiutamente l'impatto che processi di contrattualizzazione e di attivazione hanno in termini di individualizzazione e di sostegno (o meno) all'indipendenza sociale dei destinatari delle politiche socio-sanitarie. Riprendendo l'ipotesi anticipata nel quarto paragrafo sulla rilevanza della pubblica amministrazione, compareremo nuovamente il caso dei *voucher* e quello dei *budget* di cura per ricavarne delle indicazioni sulle condizioni istituzionali alle quali sono collegati i diversi modi in cui lo statuto "attivo" dei cittadini è riconosciuto e trattato.

Nel caso dei *voucher*, il cittadino è considerato alla stregua di un consumatore, formalmente è libero di scegliere in accordo con la matrice mercantile dell'*agency*; la sua libertà di scelta, tuttavia, è una libertà negativa, una libertà "da" (Berlin, 1958). Nei termini di Hirschman (1982), il cittadino-consumatore ha la libertà di defezionare (*exit*)²³ 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). A volte la sua scelta è una scelta solitaria: se il consumatore è solo, senza una famiglia, o dei forti legami con il vicinato. La libertà di scelta è considerata, una premessa, una precondizione che deve essere riconosciuta senza esitazione, è data. Come rileva Robert Castel (2004: 84), la matrice mercantile dell'*agency*, "mette il beneficiario di una prestazione nella condizione di chi domanda, facendo come se disponesse del potere di negoziazione necessario ad annodare una relazione di reciprocità con l'istanza che dispensa le prestazioni". Ma la posizione

²³ Simone Tosi (2005) sottolinea come i servizi socio-sanitari abbiano bisogno di una continuità di trattamento, che rende limitata la possibilità di *exit*; a volte la continuità discende anche dal carattere confidenziale della relazione. In generale la complessità delle prestazioni sociali "rende complicato effettuare una comparazione tra le molte dimensioni che meriterebbero una ponderazione. È frequente che nel passaggio da un fornitore ad un altro si notino miglioramenti di alcuni aspetti del servizio mentre altri aspetti peggiorano" (*ibidem*: 16).

del cittadino-consumatore è asimmetrica rispetto a quella del *provider*. E' facile riscontrare una forte disparità di potere, dovuta alla condizione di estrema urgenza e deprivazione. Non solo: più in generale l'individuo, al di là della propria condizione di vulnerabilità, ha bisogno di prestazioni proprio perché, "in quanto individuo, non dispone da solo delle risorse necessarie per assicurarsi la propria indipendenza" (*ibidem*). In questo senso, il cittadino-consumatore è condizionato dal *provider*: è costretto ad accettare servizi predeterminati, che non sono individualizzati ma standardizzati e fissati senza il suo coinvolgimento²⁴. Le preferenze del consumatore non possono che adattarsi al contesto di vincoli e opportunità che gli sono offerti (Ranci Ortigosa, 2002: 3).

Inoltre, come in ogni servizio di mercato, al diritto del consumatore di domandare non corrisponde per il venditore un obbligo di provvedere al servizio. Ed in effetti, la regolamentazione del *voucher* in Lombardia non prevede alcun tipo di sanzione per i *provider* che rifiutano di assistere i loro potenziali clienti, né tanto meno prevede alcuna istanza di appello per i cittadini che si vedono rifiutare la propria richiesta di assistenza. Questo potrebbe prefigurare un'esclusione sistematica dei "casi difficili"²⁵, per altro una dinamica molto nota, nei paesi di lingua anglosassone definita come "scrematura" (*cream-skimming*) (Fazzi, Gori, 2004). In questo caso sembrano più che pertinenti le riflessioni di Carole Pateman, che ricorda che la matrice mercantile del contratto esclude chi non è soggetto contrattuale, e intende l'uguaglianza come assimilazione.

Di conseguenza, nel campo organizzativo aperto dal *voucher*, il compito dell'amministrazione pubblica locale si riduce al sorvegliare una transazione privata (Bifulco, de Leonardis, 2005): è chiaramente una situazione strettamente configurata dalla matrice mercantile del contratto. E' pur vero che nella vita ordinaria dei servizi non troviamo abitualmente un modello puro, ma semmai un ampio spettro di pratiche, interpretabili attingendo ad una pluralità di strumenti analitici. Tuttavia, nel caso dei *voucher* la pubblica amministrazione locale sembra molto vicina al modello che abbiamo chiamato dell'amministrazione-azienda.

La posizione del beneficiario è completamente differente nel caso dei *budget* di cura. La prima differenza è la configurazione dei rapporti fra amministrazione pubblica, organizzazione non-profit, collettività locale e cittadino. Questa configurazione combina i tratti del *network* e della gerarchia, in cui l'amministrazione pubblica mantiene una responsabilità di carattere processuale. Le autorità locali, sia il Comune che l'ASL, seguono il cittadino nella sua relazione con il *provider*: l'amministrazione, nelle sue differenti declinazioni, si fa carico dei problemi nel momento in cui insorgono. Al tempo stesso, la pubblica amministrazione vincola le organizzazioni private a

²⁴ Più in generale, la letteratura è abbastanza concorde nel mostrare come nei sistemi di *contracting-out*, i destinatari hanno un controllo limitato sui beni e sui servizi che ricevono; cfr. Crouch (2001); Ascoli, Ranci (2003); Taylor (2003).

²⁵ "Casi difficili" sia per ragioni di legate alle condizioni personali del cittadino, sia per ragioni legate alla sua collocazione geografica, come nel caso di persone che vivono in valli montuose o in territori non facilmente accessibili, che per il *provider* non sono convenienti da raggiungere.

modificare le proprie abitudini assistenziali e a elevare il livello di complessità dei propri servizi. Di conseguenza, la posizione dei beneficiari è molto differente rispetto al caso dei *voucher*, perché il cittadino non è solo, dato che vi è un Terzo a cui si può appellare e la responsabilità è condivisa all'interno delle Unità di valutazione (se qualcosa va storto non è responsabilità del singolo, e nemmeno di un rapporto duale, ma quantomeno di una relazione a tre).

Nel caso dei *budget* di cura, non vi è una matrice preponderante che dia forma al dispositivo contrattuale, ma a questa contribuiscono sia una matrice di tipo civico che una "per progetti". Entrambe concorrono a definire il contratto come necessariamente incompleto, e spingono a riconoscere come indispensabili dispositivi di continua negoziazione. Così la domanda dei cittadini può essere definita, e ridefinita, con sollecitudine (Breviglieri, in via di pubblicazione), in un processo aperto, senza essere completamente predeterminata dall'offerta, modificando l'intervento quando serve. Questo è, al tempo stesso, una garanzia e una forza propulsiva affinché il *budget* di cura supporti e sviluppi le capacità del beneficiario.

Il *budget* ha le caratteristiche dei nuovi regimi di protezione sociale: è flessibile e necessita del coinvolgimento attivo del destinatario che deve partecipare alla coproduzione della propria salute. Ma questo dispositivo risente anche della sua matrice civica, e prevede che la pubblica amministrazione promuova il potere e la capacità contrattuale del cittadino. L'*agency*, declinata come capacità, è intrinsecamente qualcosa che si acquisisce, e la si acquisisce all'interno di progetti individualizzati: le capacità, a partire dalla stessa capacità di formulare una domanda, non sono considerate un punto di partenza, ma l'obiettivo dell'intervento. Di conseguenza, il dispositivo contrattuale è finalizzato a riconoscere e supportare le capacità di scelta del cittadino fragile, nei progetti in cui è coinvolto, ma senza presupporre che queste capacità siano già pienamente sviluppate fin dall'inizio dell'intervento sociale.

In questo caso l'amministrazione locale sembra avere tratti stilizzati nel modello della "amministrazione condivisa", ma anche alcune caratteristiche tipiche della "amministrazione burocratica": ad esempio, il contratto è forzato, perché le autorità locali esercitano la loro autorità per rimuovere le condizioni della dipendenza e dell'istituzionalizzazione (Monteleone, 2005; Bifulco, de Leonardis, 2005);²⁶. Tuttavia, le autorità locali si avvalgono del loro ruolo senza abbandonare la persona, senza considerare l'individuo *già* autonomo e, semmai, programmando un processo di sostegno incrementale alla sua autonomia. Possiamo dire che l'amministrazione ha propriamente una responsabilità di carattere processuale, e che in base ad essa assegna ai destinatari una certa dotazione di risorse oggettive per aumentarne il potere contrattuale.

Dunque l'analisi comparativa dei due casi conferma l'importanza dell'ipotesi da noi formulata sul ruolo della pubblica amministrazione per l'efficacia delle cosiddette nuove politiche sociali di

²⁶ Secondo Pateman (1997), il contratto permette di scambiare obbedienza per protezione ed implica sempre soggezione e subordinazione.

attivazione, individualizzate e contrattualizzate. La fine dell'equazione fra ciò che è pubblico e ciò che è statale (de Leonardis, 1998) per la pubblica amministrazione sembra moltiplicare le difficoltà di ridefinire il proprio ruolo, sempre più spesso "sedotta" da un modello *minimale* di competenza e responsabilità regolativa. I due dispositivi contrattuali, data la differenza delle matrici che danno loro forma, implicano dei ruoli regolativi molto diversi per la pubblica amministrazione. Dal punto di vista dei beneficiari cambia molto se la pubblica amministrazione si limita a verificare le condizioni di una transazione privata o se, invece, è presente in tutti i processi, anche senza fornire direttamente dei servizi, ma prendendosi cura della qualità degli arredi organizzativi che implementano il dispositivo contrattuale (Vitale, in via di pubblicazione).

In chiusura, un'ultima precisazione: non intendiamo presentare il caso dei *budget* di cura come una "best practice", rilevante per l'assenza di problematicità e contraddizioni, da copiare e tradurre come dispositivo esemplare. Questo dispositivo presenta a sua volta non pochi limiti, non solo sul piano organizzativo, dell'operatività quotidiana, ma in relazione proprio a quanto messo in luce in questo ultimo paragrafo ovvero la ridefinizione in termini estremamente processuali della responsabilità dell'amministrazione pubblica. Sulla spinta della matrice "per progetti", questo dispositivo contrattuale è aperto, contingente, in qualche termine aleatorio e - non ultimo - "localista". La matrice "per progetti" non contiene in sé alcun elemento di compensazione di questi caratteri: in altri termini non contiene dei parametri rigidamente universalistici, e spinge a generare regole e modalità di coordinamento locali finalizzate all'individualizzazione delle prestazioni²⁷. La logica del progetto spinge a considerare i legami politici e sociali e l'interesse per ciò che è generale non come un dato di partenza ma come delle condizioni da creare (Pinson, 2005): ne abbiamo messo in luce le potenzialità, ma vale la pena anche segnalarne i rischi.

Una responsabilità solo processuale della pubblica amministrazione può tradursi facilmente in processi discrezionali, slegandosi dagli obiettivi terapeutici e promozionali dichiarati, e diventando autoreferenziale. Abbiamo detto che la specificità del *budget* di cura è di essere un dispositivo contrattuale messo in forma anche da una matrice più tradizionalmente civica, il che spinge a risalire in generalità e rimanere ancorati ad un quadro di prestazioni universalistiche, e che l'amministrazione ha uno stile che condivide anche alcuni tratti dell'amministrazione burocratica, il cui parametro di valutazione è la conformità a regole. Il *budget* di cura, quindi, è un dispositivo che incorpora un compromesso, ma nell'implementazione questo compromesso diventa più labile (Boltanski, Thévenot, 1991), per la forza destrutturante giocata dalla logica per progetti.

²⁷ La letteratura critica sulle *partnership* nei programmi di lotta all'esclusione sociale sottolinea segnali problemi molto simili: cfr. Geddes, Benington (2001); vedi anche Procacci (2001). Su posizioni diverse, ma ugualmente rilevanti in termini di definizione dei dilemmi che si aprono alla regolazione pubblica: cfr. Van Berkel (2002).

Il problema si pone in primo luogo in termini di legittimità: su cosa si legittima l'azione amministrativa nel momento in cui non deve più rispettare procedure, ma produrre risultati e lavorare per progetti? O più precisamente, quali prove legittime (*ibidem*) si possono costruire su un criterio di valutazione dell'azione amministrativa che non è più l'appropriatezza ma la partecipazione e l'attivazione? In secondo luogo, come mostra con chiarezza Gilles Pinson (2004: 221), la matrice per progetti costruisce degli strumenti in cui "l'aleatorio e l'imprevedibile non solo sono integrati nella fase di elaborazione degli obiettivi, ma ugualmente sono ritenuti desiderabili". La responsabilità processuale della pubblica amministrazione corre il rischio di essere allo stesso tempo volatile e molto contingente, e perciò strettamente legata alle persone che "stanno nelle negoziazioni" e supervisionano i processi, e in particolare alla leadership di chi ha pensato e predisposto la prima implementazione di questi processi di coordinamento²⁸. E' questa una preoccupazione confermata dalla ricerca recente sui processi di trasformazione dell'azione amministrativa anche in altri campi di *policy*, come nel caso dei patti territoriali prima, e dei progetti integrati territoriali poi (Barbera, 2001; Magnatti, Ramella, Trigilia, Viesti, 2005). Sul piano dei rapporti fra amministrazioni e *provider*, altre ricerche sulle politiche sociosanitarie segnalano che uno degli esiti di questi cambiamenti dell'azione amministrativa è la trasformazione di rapporti fiduciari fra amministrazione pubblica e terzo settore in *policy community* chiuse ed escludenti, terreno fertile per la riproduzione di accordi spartitori e di vecchio e nuovo clientelismo (Vitale, 2001)²⁹. Sul piano dei rapporti fra *provider* e cittadini, in assenza di prove legittime a cui sottoporre le prestazioni individualizzate, queste possono facilmente trasformarsi in rapporti di dipendenza personale (de Leonardis, Vitale, 2001). In questo senso la ridefinizione della responsabilità in chiave processuale e del ruolo regolativo in chiave negoziale, se non integrata, rischia di non condensarsi mai in arrangiamenti stabili che garantiscano la continuità dei diritti³⁰.

Riferimenti bibliografici

²⁸ Già da tempo Norbert Elias (1985: 46) ha mostrato come la personalizzazione sia un portato dei processi di *informalizzazione*: "Lo sforzo compiuto nel tentativo di evitare rituali e forme socialmente prescritte aumenta l'aspettativa nella forza creativa ed espressiva individuale. Tuttavia, gli uomini giunti all'attuale stadio di civilizzazione spesso non sono all'altezza di tale compito".

²⁹ Non è certo questa una novità: come ricorda Costanzo Ranci (in via di pubblicazione), in un contesto caratterizzato da "cooperazione senza programmazione" e "network informali", si sono spesso allacciate "relazioni collusive che hanno facilitato, per lungo tempo, anche un uso improprio e finalizzato ad esclusivi fini di consenso politico di molte istituzioni private a forte sostegno pubblico". Nelle situazioni in cui nei territori prevalgono incertezza del diritto, mercato delle regole, esternalità negative incontrollate, scarsità di riflessività locale - cioè di capitale sociale (cfr. Borghi, 2004) -, logiche strumentali di breve respiro e mancanza di fiducia istituzionale, le lobby consortili sono spesso capaci di chiudere le opportunità di accesso allo spazio della negoziazione. Il rischio più forte in queste situazioni è che le organizzazioni debolmente ma saldamente collaterali ai partiti acquisiscano posizioni di fatto irreversibili e sbarrino l'ingresso a nuove organizzazioni, ed in particolare a quelle più capaci d'innovazione (Vitale, in via di pubblicazione).

³⁰ Non è inutile, forse, ricordare che i diritti per definizione non sono negoziabili né contrattabili: più precisamente sono esigibili proprio in quanto non sono negoziabili né contrattabili.

- Ascoli U., Ranci C., 2003, "Mutamenti nel welfare mix: il percorso dell'Europa", in Ascoli, Ranci (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Ascoli U., Pavolini E., Ranci C., 2003, "La nuova partnership: i mutamenti nel rapporto fra stato e organizzazioni di terzo settore in Italia", in Ascoli, Ranci (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Astier I., 1997, *Revenue minimum et souci d'insertion*, Desclée de Brouwer, Paris.
- Barbera F., 2001, "Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali", in *Stato e mercato*, 69 (3): 413-450.
- Battistella A., 2004, "Il bilancio sociale delle aziende sociali", in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 34 (11): 1-6.
- Béland D., 2005, "Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective", in *Social Policy & Administration*, 39 (1): 1-18.
- Berlin I., 1958, *Two Concepts of Liberty*, Oxford University Press, Oxford.
- Bifulco L., 2003, "La riforma italiana dell'assistenza: il disegno e le linee locali d'implementazione", in Bifulco (a cura di), *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina Edizioni, Roma.
- Bifulco L., 2005, "Campania: il frame dei diritti/della dignità", in Bifulco, de Leonardis, Mauri, Tosi (a cura di), *Destinatari, agency e leve del welfare regionale*, Rapporto di ricerca intermedio, Sui Generis - Laboratorio di Sociologia dell'azione pubblica, Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale, Università degli Studi di Milano - Bicocca.
- Bifulco L., de Leonardis O. (a cura di), 1997, *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Bifulco L., de Leonardis O., 2002, "Pratiche e retoriche dell'intermediazione amministrativa", in Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni, fra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano.
- Bifulco L., de Leonardis O., 2005, "Sulle tracce dell'azione pubblica", in Bifulco (a cura di), *Le nuove politiche sociali: temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- Bifulco L., Vitale T., 2003, "Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale", in *Sociologia Urbana e Rurale*, 25 (72): 95-108.
- Bifulco L., Vitale T., 2005a, "La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale", in Bifulco (a cura di), *Le nuove politiche sociali: temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- Bifulco L., Vitale T., 2005b, "Participation and Institution Building in Local Welfare. The Case of the Italian "Piani di Zona" (Area Plans)", paper per la conferenza internazionale "Cities as social fabric: fragmentation and integration" promossa dall'International Sociological Association - RC 21, Sciences-Po, Paris, 30 giugno - 2 luglio.
- Bifulco L., Vitale T., in via di pubblicazione, "Contracting of Social Policy in Local Welfare: A Change in Position of the Recipients?", in *Journal of Social Policy*.
- Bobbio L., 2000, "Produzione di politiche a mezzi di contratti nella pubblica amministrazione italiana", in *Stato e Mercato*, 69 (1): 111-141.
- Boltanski L., Chiapello E., 2002, "Esclusione e sfruttamento: il ruolo della mobilità nella produzione delle disuguaglianze sociali, in Borghi (a cura di), *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Franco Angeli, Milano.
- Boltanski L., Chiapello E., in via di pubblicazione, *Il nuovo spirito del capitalismo*, Feltrinelli, Milano.
- Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris.
- Borghi V., 2003, "Capitale sociale e istituzioni nel capitalismo a rete: avviso ai naviganti", in *Sociologia del lavoro*, 91: 148-166.
- Borghi V., 2005, "Il lavoro dell'attivazione. Lo statuto sociale del legame tra welfare e lavoro nelle politiche di attivazione", in Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali: prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- Borghi V., Van Berkel R., in via di pubblicazione, "New Modes of Governance in Italy and the Netherlands: the Case of Activation Policies", in *Public Administration*.
- Borghi V., Vitale T., in via di pubblicazione, "L'economia delle convenzioni: un programma di ricerca istituzionalista", in *Sociologia del lavoro*.

- Breviglieri M., in via di pubblicazione, "La prossimità del dominio pubblico. Il lavoro sociale sul confine fra contratto e sollecitudine", in *Animazione Sociale*.
- Bricocoli M., 2003, "Abbassare la soglia. Organismi ricettivi e pratiche di rigenerazione urbana a Vienna, Amburgo, Torino e Milano", in A.A. V.V., *Sostegno tra pari e servizi a bassa soglia*, Gruppo Abele, Torino.
- Brown T. L., Potoski M., 2003, "Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments", in *Public Administration Review*, 63 (2): 153-164.
- Cafaggi F., 2002, "Governare per contratto o per organizzazione? Alternative istituzionali nella riforma dello stato sociale", in Cafaggi (a cura di), *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, il Mulino, Bologna.
- Castel R., 2004, *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.
- Castel R., Haroche C., 2001, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Fayard, Paris.
- Crouch C., 2001, "Citizenship and Markets in Recent British Education Policy", in Crouch et al. (a cura di), *Citizenship, Markets and the State*, Oxford University Press, Oxford.
- Crouch C., Eder K., Tambini D., 2001, "Introduction", in Crouch et al. (a cura di), *Citizenship, Markets and the State*, Oxford University Press, Oxford.
- D'Albergo E., 2002, "Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche fra mercato e comunità", in Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni, fra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano.
- Daly M., 2003, "Governance and Social Policy", in *Journal of Social Policy*, 32 (1): 113-128.
- De Leonardis O., 1990, *Il terzo escluso. Le istituzioni come vincoli e risorse*, Feltrinelli, Milano.
- De Leonardis O., 1997, "Persistenza e cambiamento", in Bifulco, de Leonardis (a cura di), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano.
- De Leonardis O., 1998, *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.
- De Leonardis O., 2000, "Quel povero abile povero. Il tema delle povertà e la questione della giustizia", in *Filosofia e questioni pubbliche*, 2: 89-116.
- De Leonardis O., 2001a "Social Markets, Social Quality and the Quality of Social Institutions", in Beck et al. (a cura di), *Social Quality. A Vision for Europe*, Kluwer Law, The Hague.
- De Leonardis O., 2001b, *Abitiamo Flatlandia?*, relazione al convegno "Pubblico e privato nelle società complesse", Università di Perugia, 8-9 marzo 2001.
- De Leonardis O., 2003, "Le nuove politiche sociali" in Bifulco (a cura di), *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina Edizioni, Roma.
- De Leonardis O., 2004 "Responsabilità sociale d'impresa e nuove politiche sociali" in *Politeia*, 20 (74): 179-186.
- De Leonardis O., Vitale T., 2001, "Les coopératives sociales et la construction du tiers secteur en Italie", in *Mouvements – Sociétés, Politique, Culture*, 19: 75-80.
- Desrosières A., 2003, "Historiciser l'action publique : L'Etat, le marché et les statistiques", in Laborier, Trom (a cura di), *Historicités de l'action publique*, PUF, Paris.
- Donolo C., 1997, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano
- Elias N., 1985, *La solitudine del morente*, il Mulino, Bologna.
- Fazzi L., Gori C., 2004, "Il voucher", in Gori (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci, Roma.
- Ferrarese M. R., 2000, *Le istituzioni della globalizzazione: diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna.
- Freedland M., 2001, "The Marketization of Public Services", in Crouch et al. (a cura di), *Citizenship, Markets and the State*, Oxford University Press, Oxford.
- Gaudin J. P., 1999, *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences-Po, Paris.
- Geddes M., Benington J. (a cura di), 2001, *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union. New Forms of Local Social Governance?* Routledge, London/New York.
- Handler J. F., 2003, "Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: from Status to Contract", in *Journal of European Social Policy*, 3: 229-243.
- Hirschman A., 1982, *Lealtà, defezione, protesta*, Bompiani, Milano.

- Lascoumes P., Le Galès P., 2004a, "L'action publique saisie par ses instruments", in Lascoumes, Le Galès (a cura di), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Paris.
- Lascoumes P., Le Galès P., 2004b, "De l'innovation strumentale à la recomposition de l'Etat", in Lascoumes, Le Galès (a cura di), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Paris.
- Le Galès P., 2002, *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G., 2005, *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna.
- Mileva T., 2004, "Local Participatory Democracy in Britain's Health Service: Innovation or Fragmentation of a Universal Citizenship?", in *Social Policy & Administration*, 2: 240-252.
- Monteleone R., 2005, "La contrattualizzazione nelle politiche sociali: il caso dei voucher e dei budget di cura", in Bifulco (a cura di), *Le nuove politiche sociali: temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- Neri S., 2004, *Concorrenza, cooperazione e programmazione. I quasi-mercati dei servizi sanitari in Italia e Gran Bretagna*, Tesi di dottorato in Sociologia economica, Università degli Studi di Brescia.
- Pateman C., 1997, *Il contratto sessuale*, Editori Riuniti, Roma.
- Peck J., Theodore N., 2001, "Exporting Workfare/Importing Welfare-to-work: Exploring the Politics of Third Way Policy Transfer", in *Political Geography*, 20: 427-460.
- Pinson G., 2004, "Le projet urbain comme instrument d'action publique", in Lascoumes, Le Galès (a cura di), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Paris.
- Pinson G., 2005, "Intercomunalità in Francia: tra innovazione deliberativa e "cul-de-sac" democratico", in Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Franco Angeli, Milano.
- Pizzorno A., 2001, "Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione", in *Stato e mercato*, 69 (2): 201-236.
- Powell W. W., 1991, "Expanding the Scope of Institutional Analysis", in Powell, DiMaggio (a cura di), *The New Institutionalism in Organisational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago.
- Powell W. W., DiMaggio P. J., 1991, *The New Institutionalism in Organisational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago.
- Procacci G. 2001, "Poor Citizens: Social Citizenship versus Individualization of Welfare", in Crouch et al. (a cura di), *Citizenship, Markets and the State*, Oxford University Press, Oxford.
- Ranci C., in via di pubblicazione, "Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance", in *Territorio*.
- Ranci Ortigosa E., 2002, "Il Piano socio-sanitario lombardo", in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 32 (2): 1-4.
- Rebba V., 2003, "Concorrenza amministrata nei servizi socio-sanitari: il caso della "long term care", in Fiorentini (a cura di) *I servizi sanitari in Italia 2002*, il Mulino, Bologna.
- Salais R., Villeneuve R. (a cura di), 2005, *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Saraceno C., 2002, *Oltre il mito della dipendenza assistenziale*, in Saraceno (a cura di), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna 2004.
- Scott R. W., 1998, *Istituzioni e organizzazioni*, il Mulino, Bologna.
- Sen A., 1994, *La disuguaglianza*, il Mulino, Bologna.
- Storper M., 2002, "Conventions and Institutions: Rethinking Problems of State Reform, Governance and Policy", in Burlamaqui et al. (a cura di), *Institutions and the Role of the State*, Edward Elgar, London.
- Taylor M., 2002, "Lo stato, il terzo settore e la cultura del contratto: l'esperienza del Regno Unito", in Ascoli, Ranci (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Thévenot L., 2001, "Les justifications du service public peuvent-elles contenir le marché ?", in Lyon-Caen, Champeil-Desplats (a cura di), *Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne*, Dalloz, Paris.
- Thévenot L., 2002, "Pragmatic Regimes Governing the Engagement with the World", in Knorr-Cetina, Schatzki, Savigny Eike (a cura di), *The Practice Turn in Contemporary Theory*, Routledge, London.
- Tosi S., 2004, *Azioni locali nella crisi del welfare state*, Libreria Clup, Milano.

- Tosi S., 2005, "Lombardia, il *frame* del mercato e della libera scelta", in Bifulco, de Leonardis, Mauri, Tosi (a cura di), *Destinatari, agency e leve del welfare regionale*, Rapporto di ricerca intermedio, Sui Generis - Laboratorio di Sociologia dell'azione pubblica, Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale, Università degli Studi di Milano - Bicocca.
- Van Berkel R., 2002, "Inclusione attraverso la partecipazione? Riflessioni sulle politiche di attivazione nell'Unione Europea", in Borghi (a cura di), *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Franco Angeli, Milano.
- Vitale T., 2001, "Politiche attive del lavoro e sviluppo dei mercati sociali: i dilemmi locali della regolazione pubblica", in Ranci (a cura di), *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carocci, Roma.
- Vitale T., 2003, *Conflitti e produzione normativa: un approccio pragmatico. Tre casi di conflitto sulla destinazione di aree pubbliche*, Tesi di dottorato in Sociologia, Università degli Studi di Milano.
- Vitale T., in via di pubblicazione, *Coinvolgimenti. Dilemmi della regolazione locale delle politiche sociali*, Carocci, Roma.

Tommaso Vitale, dottore di ricerca in Sociologia, è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Sociologia e della Ricerca Sociale, Università di Milano - Bicocca, dove insegna presso il corso di laurea specialistica in Programmazione e gestione dei servizi e delle politiche sociali. Si occupa di teorie e metodi sociologici per lo studio dell'azione pubblica a livello locale e di sociologia politica e morale.

English Abstract

Activation and Contractualization in Local Welfare: A Change in Position of the Recipients?

During the '90s, we witnessed in Europe the spread of types of relationships between public administration and private organizations (profit and non-profit) derived from the two main categories of contracting out and accreditation. These models, linked to the process of developing new modes of governance, also focus on forms of contracting between *providers* and users of services. This contractual configuration of local *welfare* systems seems to encourage "civil society" and recipients to play a more active role in designing interventions and putting them into practice. Nonetheless, many questions still remain, especially about the different position assumed by the beneficiaries in the case of intervention theoretically aimed to ensure or increase their "freedom of choice". This paper sets out to analyze these questions with specific reference to the implementation of the Italian legal reform of social assistance. The field of observation consists of interventions based on economic benefits aiming to promote recipients' independence. The aim is to focus on the question of whether and how the present structures embed and elaborate the previously mentioned

impulse towards change, with particular reference to the new configuration of the users' own position.