

TRA ESIGENZE LOCALI E NECESSITÀ DI COORDINAMENTO.

**Riflessioni sui meccanismi della *multilevel governance* a
partire dal processo di adozione della cartella sociale
informatizzata.**

di/by

**Sandro Busso
Joselle Dagnes**

**Paper for the Espanet Conference
“Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa”
Milano, 29 Settembre — 1 Ottobre 2011**

Sandro Busso, Dipartimento di Scienze Sociali, Università di Torino.

sandro.busso@unito.it

Joselle Dagnes, Dipartimento di Scienze Sociali, Università di Torino.

joselle.dagnes@unito.it

Introduzione

Il *paper* si propone di riflettere su alcune delle tensioni che caratterizzano la *governance* multilivello delle politiche sociali, e in particolare sui meccanismi che rendono possibile la conciliazione tra le esigenze particolari degli enti locali e le necessità di coordinamento proprie dei livelli superiori.

La riflessione trae origine da uno studio di caso condotto nel 2010 sull'adozione della cartella sociale informatizzata in Piemonte¹, che si colloca nel più ampio scenario della riflessione a livello nazionale sui sistemi informativi sociali².

Il caso analizzato, che verrà presentato nel primo paragrafo, mostra come nonostante il progetto nasca con l'intenzione di promuovere la diffusione di un unico modello di cartella regionale, lo scenario attuale è contraddistinto da un'elevata frammentazione, e dall'esistenza di numerosi strumenti diversi, concepiti per far fronte alle esigenze gestionali specifiche di ciascun ente. Ad oggi, pur garantendo uno stock di dati comuni, l'eterogeneità del sistema rende difficile la definizione di forme di coordinamento, e particolarmente complessa e onerosa la costruzione di nuovi flussi informativi, introdotti a livello regionale o ministeriale.

Al di là della rilevanza dell'oggetto specifico, il caso della cartella informatizzata offre un ottimo punto di osservazione sui meccanismi che caratterizzano la cosiddetta *governance multilivello* e sulla complessità di trovare un equilibrio tra le esigenze gestionali dei singoli enti e le istanze di coordinamento e programmazione degli organi di livello superiore. Nello specifico, nel secondo

¹ Ricerca promossa dalla Direzione Politiche sociali e politiche per la famiglia della Regione Piemonte in collaborazione con l'Agenzia regionale per i servizi sanitari (Aress) e il Dipartimento di Scienze sociali dell'Università di Torino, nell'ambito del progetto ministeriale Sina (Sistema Informativo nazionale sulla Non Autosufficienza). Tale progetto si iscrive in un più ampio quadro di collaborazioni tra il Dipartimento di Scienze sociali e la Regione Piemonte all'interno del quale, a partire dal 2003, si sono sviluppate numerose attività di ricerca in materia di sistemi informativi e indicatori.

I risultati qui presentati, in particolare, derivano dal materiale raccolto nel corso di interviste semi-strutturate condotte presso 16 enti gestori dei servizi socio-assistenziali, selezionati attraverso una procedura a scelta ragionata. La scelta dei casi da intervistare è stata guidata dall'identificazione di dimensioni considerate rilevanti in relazione all'oggetto di studio, ovvero il processo di adozione e implementazione della cartella sociale informatizzata. In particolare, sono state considerate le modalità di partecipazione e l'investimento degli enti nel processo (tipo di cartella adottata, ammontare dei finanziamenti regionali ottenuti, operatività del sistema informativo per la gestione dello sportello unico sociosanitario) e le caratteristiche organizzative degli enti e del territorio (Asl di appartenenza, forma associativa, numero di comuni associati, popolazione residente). Negli enti selezionati è stata condotta un'intervista con il direttore e con il responsabile del sistema informativo sui seguenti temi: percorso di adozione e entrata a regime della cartella sociale informatizzata; specifiche tecniche della cartella; informazioni a disposizione dell'ente; interoperabilità e dialogo con altri sistemi; funzionalità e valutazione della cartella. I colloqui hanno avuto luogo nel periodo maggio-novembre 2010.

² Tra i primi contributi, precedenti il dibattito seguito alla legge 328, si vedano: [Comit-Sinsa 1992; Fondazione Zancan 1993; Cesaroni e Sequi 1997]. Sul dibattito attuale: [Mauri 2007; Consoli 2009]

paragrafo esploreremo nel dettaglio i numerosi fattori che ostacolano l'affermazione di soluzioni condivise e, più in generale, uno sviluppo armonico del sistema e un atteggiamento cooperativo tra i vari livelli di governo. I meccanismi possibili di coordinamento tra gli attori, che si rendono necessari per rispondere alle tensioni particolaristiche, saranno invece oggetto del terzo paragrafo, in cui attueremo un tentativo di sistematizzazione delineando potenzialità e limiti di ciascun modello.

In conclusione, a partire da alcuni spunti offerti dal caso di studio, proveremo in modo esplorativo a delineare un possibile modello di coordinamento che sfrutti i punti di forza di ciascuno dei meccanismi analizzati, limitandone le esternalità e valorizzandone il potenziale.

1. La Cartella informatizzata in Piemonte: percorsi e assetto attuale

Il processo di costruzione del SISS – il Sistema Informativo dei Servizi Sociali – in Piemonte ha inizio oltre 30 anni fa quando, a seguito della promulgazione di norme nazionali e regionali in materia di programmazione, si sviluppano le prime esperienze orientate alla creazione di flussi informativi e alla gestione automatizzata dei dati. Le iniziative avviate in questa fase, alla fine degli anni Settanta, si caratterizzano tuttavia per il carattere estemporaneo e per la mancanza di un quadro di riferimento più ampio e di una logica di sistema [La Mendola 1993; Tresso 2001]. Il periodo successivo può essere identificato con i primi anni Ottanta ed è caratterizzato dal tentativo di dare una struttura organica ai flussi informativi sociali e sanitari attivati sul territorio regionale, attraverso la creazione di un sistema unico socio-sanitario capace di favorire l'integrazione tra i due settori. Il progetto tuttavia fallisce, principalmente a causa delle profonde differenze nel livello di sviluppo dei flussi e della progressiva strutturazione dell'assetto delle politiche sociali. A partire dal 1985, dunque, l'architettura del SISS prevede un'articolazione in due sottosistemi autonomi ma integrabili: il SIS (Sistema Informativo Sanitario), e il SISA (Sistema Informativo Socio Assistenziale). Le fasi successive del processo regionale di sviluppo di un sistema informativo dei servizi sociali hanno come filo conduttore la costruzione e il perfezionamento del SISA, che sarà oggetto di continue ridefinizioni e modifiche, ma il cui assetto di base non verrà più cambiato in modo sostanziale.

Una tappa fondamentale di questo processo è rappresentata dall'introduzione della cartella sociale informatizzata, lo strumento fondamentale preposto alla produzione e alla gestione di dati sia a livello locale che regionale. A questo riguardo, è opportuno notare che l'introduzione della cartella determina un cambio di prospettiva importante all'interno del processo di sviluppo del SISA: dall'attenzione all'architettura e alla dimensione regionale e inter-organizzativa, il focus si

sposta infatti sulle singole realtà locali, ovvero sulle unità di base della produzione di informazioni. Le carenze esistenti a questo livello, infatti, erano tali da rendere vano, nella sostanza, qualsiasi tentativo di mettere in atto forme di gestione e condivisione dei dati su scala territoriale più ampia. Insieme con questo cambio di prospettiva, si manifesta con maggior chiarezza una delle principali tensioni che contraddistinguono la realizzazione pratica dei modelli teorici di sistema informativo, ovvero la necessità di trovare un equilibrio tra le specificità dei contesti e delle esigenze locali, e l'architettura definita a livello regionale.

Il percorso di adozione della cartella sociale informatizzata ha inizio nel 1988 con l'avvio di una fase sperimentale promossa dalla Regione della durata di circa tre anni, che vede la partecipazione di 8 enti gestori dei servizi socio-assistenziali e la costituzione di un gruppo di lavoro, formato da circa 20 persone appartenenti ad organizzazioni diverse, con l'obiettivo di sviluppare un linguaggio comune e modalità standard nella gestione dei dati. L'esperienza porta alla definizione della cartella regionale SISA, la cui diffusione è promossa negli anni successivi dalla Regione tramite due tipi di interventi: da un lato mediante il finanziamento di iniziative locali volte ad acquisire la strumentazione informatica necessaria e a dotarsi della cartella regionale; dall'altro, attraverso la formazione degli operatori socio-assistenziali, in collaborazione con la scuola per assistenti sociali.

Gli anni Novanta sembrano dunque prefigurare l'affermazione nel territorio regionale di un unico modello di cartella, la SISA, promossa e sostenuta dalla Regione secondo un disegno di tipo *top-down*; tuttavia dall'indagine condotta nel 2010, così come in una precedente ricognizione del 2005 [CISIS 2006], emerge un quadro decisamente eterogeneo. Ad oggi non tutti gli enti dispongono di una cartella informatizzata e le modalità di gestione dei dati in atto sul territorio sono ancora molto diverse tra loro. Inoltre, al modello regionale si sono affiancati, nel corso degli anni, altri software per la gestione automatizzata dei dati. Di seguito cercheremo di dare conto di questo inatteso "cambio di rotta", ricostruendo schematicamente le diverse traiettorie seguite dagli enti gestori piemontesi, al fine di mettere in luce gli elementi che hanno causato il fallimento del progetto di un'unica cartella regionale e favorito l'emergere di una pluralità di strumenti differenziati.

A questo proposito, è possibile suddividere gli enti gestori in due principali categorie: la prima, che chiameremo dei *first comers*, si distingue per l'adozione precoce della cartella sociale informatizzata; la seconda, denominata dei *late comers*, identifica invece coloro che solo in anni recenti hanno inteso dotarsi dello strumento. Vediamoli più nel dettaglio.

Tra i *first comers* possono essere inclusi sia gli enti che hanno contribuito attivamente alla definizione della cartella SISA, partecipando alla sperimentazione regionale avviata nel 1988, sia

coloro che hanno adottato lo strumento nei primi anni Novanta. Sebbene esistano delle differenze nel grado di coinvolgimento, gli attori appartenenti a questo primo gruppo tendono tutti a sottolineare un interesse rilevante nel progetto, accompagnato dalla volontà di investire nella gestione informatizzata dei dati. Nonostante la buona disposizione iniziale, però, nei casi osservati il tentativo di implementazione della cartella regionale nella pratica lavorativa quotidiana degli enti non ha dato gli esiti sperati. Gli attori sottolineano infatti le numerose difficoltà riscontrate nell'uso della cartella SISA; tra queste, le più rilevanti sembrano essere legate alla rigidità dello strumento da un lato, e alla scarsa funzionalità tecnica dall'altro.

La rigidità della cartella regionale, infatti, non permette una personalizzazione sulla base delle esigenze specifiche di ciascun ente né degli strumenti in uso precedentemente (di norma, la cartella cartacea). L'impossibilità di intervenire, eventualmente introducendo nuovi campi di rilevazione, ha impedito di adattare lo strumento alle necessità proprie di ciascun ente, legate sia alla gestione quotidiana dei casi, sia alla programmazione dei servizi e allo scambio di informazioni con altri enti e istituzioni che si collocano su livelli differenti. A questo proposito, è importante osservare che molti enti hanno origine da consorzi e convenzioni tra comuni: tra di essi risulta pertanto particolarmente sentita l'esigenza di produrre informazioni personalizzate sulla base delle specifiche richieste che ricevono dai referenti locali, in primo luogo i sindaci;

Quanto alla scarsa funzionalità tecnica, vengono rimarcate in particolar modo le criticità derivanti dal funzionamento non sempre ottimale delle applicazioni, che comportano tempi lunghi per l'avvio, la compilazione e il salvataggio dei dati, con occasionali blocchi del sistema. Inoltre, un'ulteriore difficoltà è rappresentata dall'installazione in locale della cartella, che ha caratterizzato per lungo tempo il sistema e che impedisce il caricamento dei dati dalle sedi distribuite sul territorio, vincolando dunque fortemente i tempi e gli spazi per la compilazione da parte degli operatori. Infine, alcuni enti sottolineano l'esistenza di disservizi sia nella fase di trasmissione dei dati al livello regionale, con fallimenti parziali o totali dell'invio, sia in quella di gestione dei dati inoltrati, con attribuzioni errate delle informazioni trasmesse da parte dei diversi enti.

La rigidità e la scarsa funzionalità dello strumento incidono indubbiamente sull'atteggiamento degli operatori, i quali in alcuni casi manifestano una certa diffidenza nei confronti della cartella sociale informatizzata. Tale atteggiamento, unito alle criticità rilevate, ha di fatto impedito che in molti enti l'applicativo SISA riuscisse ad imporsi come unico strumento per le funzioni di gestione, scambio e programmazione all'interno dei servizi socio-assistenziali, favorendo invece da un lato la sopravvivenza, a fianco della cartella informatizzata, della forma cartacea; dall'altro, l'introduzione di ulteriori strumenti, di natura più o meno "artigianale", volti a integrare le mancanze riscontrate

nell'applicativo regionale facilitando in particolare la produzione di informazione richiesta dai comuni che costituiscono l'ente.

A seguito delle criticità riscontrate, i *first comers* hanno nel tempo abbandonato la cartella informatizzata regionale, per approdare però a scelte e soluzioni differenti. Il percorso più comune è quello che vede la sostituzione dello strumento regionale con quella che possiamo definire una cartella interna, ovvero un prodotto commissionato dall'ente a consulenti informatici esterni, privi di competenze specifiche nell'informatica sociale, e costruito a partire dalle peculiari esigenze dell'ente stesso. In questi casi, assistiamo alla traduzione in formato elettronico della precedente cartella cartacea adottata nell'ente; strumento che peraltro, come abbiamo accennato, di norma è rimasto in uso presso gli operatori a fianco della cartella informatizzata regionale. La scelta di affidarsi a piccole aziende o a cooperative locali, prive di competenze specifiche nel sociale, implica un forte coinvolgimento diretto degli enti, che si impegnano in una progettazione condivisa del nuovo strumento. In questo caso, infatti, i consulenti informatici svolgono esclusivamente un ruolo di supporto tecnico, "traducendo" in formato elettronico un prodotto che di fatto è elaborato dai singoli enti. In quest'ottica, nella ricostruzione fatta dagli intervistati assume particolare rilevanza la precedente esperienza con la cartella regionale, che si configura come un passaggio importante per chiarire, all'interno dell'ente, quali caratteristiche deve avere uno strumento di questo tipo. Il tentativo di implementazione della cartella SISA, pur non avendo dato i risultati sperati, ha infatti permesso di comprendere da un lato quali sono le aspettative circa le funzionalità di una cartella informatizzata – cosa deve permettere di fare e in che modo – dall'altro quali elementi possono risultare sgraditi agli operatori e dunque rappresentare un disincentivo all'uso dello strumento. La consapevolezza maturata nella prima fase di informatizzazione del sistema occupa dunque un ruolo centrale nei successivi passi intrapresi; ne è un esempio il fatto che, in molti enti, la partecipazione alla progettazione della cartella interna non riguarda esclusivamente il livello dirigenziale, ma anche i diversi operatori, chiamati a confrontarsi, all'interno di gruppi di lavoro composti *ad hoc*, sulla forma da dare allo strumento. Il risultato raggiunto, pur con alcune differenze, è una cartella capace di rispondere alle esigenze di personalizzazione manifestate dall'ente, in particolare per ciò che concerne le specifiche necessità di scambio definite dal rapporto con i comuni del territorio, ma poco efficace nel gestire le richieste di informazioni standardizzate provenienti dalla Regione e, per suo tramite, dal livello nazionale.

Dopo l'abbandono dello strumento regionale e in alternativa all'investimento in una cartella interna, alcuni tra i *first comers* hanno adottato quella che potremmo definire una cartella esterna, rivolgendosi a società con esperienza nel settore dell'informatica sociale, capaci di offrire software

pensati appositamente per le istituzioni che gestiscono i servizi socio-assistenziali. Si tratta dunque di aziende con competenze specifiche nel sociale, che propongono strumenti sviluppati precedentemente ed eventualmente modificabili, entro certi limiti, sulla base delle esigenze del singolo ente. Se il minor grado di personalizzazione di questo tipo di cartelle potrebbe essere considerato un aspetto negativo, è importante però sottolinearne i punti di forza, che fanno sì che il livello di soddisfazione per lo strumento risulti molto elevato. Tra questi, i principali sono: la disponibilità pressoché immediata della cartella, che può essere implementata in poco tempo, senza la necessità di intraprendere un percorso complesso – e incerto – di progettazione condivisa; l'utilizzo di un prodotto già testato in altri enti, a garanzia della funzionalità dello strumento; il confronto con partner esterni dotati di competenze non solo tecniche, bensì in grado di entrare nel merito dei problemi legati alla programmazione e alla gestione dei servizi socio-assistenziali.

A fianco dei due principali percorsi sopra delineati, osserviamo poi tra i *first comers* alcune traiettorie miste, che vedono l'alternanza o la coesistenza di strumenti diversi. In particolare, non è da sottovalutare il ruolo della cartella cartacea, che in molti casi accompagna ancora oggi, o comunque ha accompagnato per lungo tempo, la versione informatizzata, e di altri strumenti di supporto alla gestione dei flussi informativi, ovvero archivi locali (fogli elettronici di calcolo, database relazionali, ecc.) nei quali vengono registrati e conservati i dati relativi ad alcune tipologie di servizi o utenti. Inoltre, è opportuno sottolineare che diversi enti, pur adottando nuovi strumenti per la gestione e l'elaborazione delle informazioni, non hanno abbandonato del tutto la cartella regionale, che per lungo tempo – in alcuni casi sino ad oggi – è stata utilizzata per la trasmissione dei dati richiesti dal livello regionale.

Infine, tra i *first comers* è senza dubbio opportuno includere il Comune di Torino, il quale si caratterizza però per alcune specificità che meritano di essere trattate a parte. Il Comune di Torino, che gestisce direttamente i servizi socio-assistenziali, manifesta un interesse verso l'informatizzazione della cartella sociale già nella seconda metà degli anni Ottanta, attraverso un'analisi del fabbisogno condotta tra il 1985 e il 1987 e a seguire una prima sperimentazione autonoma, con successiva entrata a regime, non della cartella regionale SISA bensì della cartella personalizzata GSA (Gestione Servizio Socio-Assistenziali). L'applicativo, pensato innanzitutto come uno strumento in grado di fornire una visione d'insieme del servizio, permette in una prima fase di gestire gli aspetti amministrativi connessi all'erogazione di prestazioni agli utenti in carico; successivamente, nel 2004, il sistema viene ampliato con l'obiettivo di includere tutti gli elementi necessari alla gestione quotidiana del rapporto con gli assistiti. A differenza di quanto avvenuto per gli altri *first comers*, dunque, il Comune di Torino ha mantenuto nel tempo l'applicativo di cui si era

dotato oltre vent'anni fa, pur procedendo ad una serie di necessari interventi di integrazione e sviluppo. Nonostante la continuità nello strumento scelto, il processo di implementazione e diffusione della cartella sociale informatizzata presenta, come in altri casi, alcune criticità. Tra queste, le più rilevanti sono da un lato l'atteggiamento degli operatori, i quali frequentemente appaiono restii ad abbandonare completamente la cartella cartacea; dall'altro la difficoltà riscontrata nel rispondere alle richieste di informazioni provenienti dalla Regione ed in particolare nell'adattarsi a nuove rilevazioni introdotte dai livelli superiori.

La seconda traiettoria tipica emersa è quella dei cosiddetti *late comers*, ovvero di coloro che per lungo tempo non hanno adottato una cartella informatizzata, anche quando in numerose altre realtà tali strumenti risultavano ampiamente diffusi, e che solo da poco hanno manifestato un interesse in questa direzione. I *late comers* si distinguono dunque, anche in anni recenti, per una prevalenza dell'uso della cartella sociale cartacea per la registrazione e raccolta dei dati relativi agli utenti dei servizi socio-assistenziali e alle prestazioni ad essi erogate. La cartella cartacea può essere l'unico strumento in uso, e in questo caso è direttamente da essa che si traggono, di volta in volta, i dati richiesti dal livello regionale; oppure può essere coadiuvata da alcuni strumenti di supporto, utilizzati per registrare i dati relativi ad alcune tipologie di servizi o utenti, che si configurano come archivi locali e assumono la forma di fogli elettronici o di sistemi per la gestione di basi di dati relazionali. Nonostante la persistenza nel tempo di tali strumenti, cartacei ed elettronici, in anni recenti molti dei cosiddetti *late comers* hanno iniziato ad interrogarsi sull'opportunità di introdurre una cartella sociale informatizzata. Le soluzioni individuate a questo proposito, che al momento del nostro studio presentano livelli differenziati di realizzazione, permettono di delineare due strade principali.

La prima si caratterizza per l'adozione della cartella regionale SISA, con una fase di caricamento dei dati relativi a tutti gli utenti già in carico all'ente e un passo successivo, non ancora attuato, di implementazione vera e propria dello strumento nella realtà lavorativa degli operatori. Gli enti che hanno deciso di percorrere questa strada si distinguono per un atteggiamento prevalentemente "esplorativo", volto ad indagare le possibilità di utilizzo della cartella informatizzata in particolare per lo scambio di informazioni con altri enti ed istituzioni. Non è invece previsto un abbandono della cartella cartacea, che continua ad essere considerato il principale strumento di lavoro per gli operatori nella gestione quotidiana dei casi. L'impressione che emerge dal nostro studio di caso è che la scelta di affidarsi alla cartella regionale sia motivata da un lato dall'interesse per una gestione informatizzata dei flussi informativi, dall'altro dalla scarsa conoscenza dell'esistenza di alternative allo strumento regionale. Quest'ultimo aspetto è stato peraltro esplicitato da alcuni direttori, i quali

hanno evidenziato quanto sarebbe importante un maggiore confronto tra le esperienze dei diversi enti al fine di promuovere buone pratiche ed evitare scelte infruttuose o negative già fatte da altri.

Il secondo percorso tipico dei *late comers* si caratterizza invece per un investimento importante nell'informatizzazione del sistema nel suo complesso, dopo lunghi anni di prevalenza degli strumenti cartacei. La peculiarità di questa scelta è dunque l'assenza di un approccio graduale all'informatizzazione, in favore di un orientamento volto a comprendere sin da subito tutti i diversi aspetti gestionali, di programmazione e di scambio presenti in un ente. Per perseguire questo obiettivo lo strumento individuato è di norma una cartella interna, ovvero costruita da consulenti esterni privi di specifiche competenze nel sociale ma in grado di fornire un supporto tecnico nella trasposizione della cartella cartacea in formato elettronico. Anche in questo caso, come già osservato per i *first comers*, vi è un forte coinvolgimento di tutti gli operatori e della dirigenza nella definizione del nuovo strumento, con la creazione di gruppi di lavoro misti per l'individuazione delle esigenze presenti e la loro traduzione informatica. L'obiettivo degli enti che perseguono questa strada è dunque di definire uno strumento complesso, in grado sin da subito di supportare operatori e dirigenti sia nelle funzioni di gestione quotidiana degli utenti sia in quelle di programmazione del servizio e di scambio con altre istituzioni. Esiste comunque la consapevolezza, all'interno degli enti, di affrontare un compito impegnativo ed ambizioso; per questi motivi, sono previste fasi di sperimentazione, prima dell'entrata a regime della cartella, e successivamente la possibilità di intervenire per ulteriori aggiustamenti.

Abbiamo sin qui ripercorso alcune delle traiettorie tipiche seguite dagli enti gestori dei servizi socio-assistenziali nell'informatizzazione della cartella sociale. Abbiamo osservato come coloro che hanno partecipato sin dalla fine degli anni Ottanta o inizio degli anni Novanta ai progetti di informatizzazione promossi dalla Regione Piemonte hanno frequentemente modificato la loro rotta nel tempo, sostituendo gli strumenti iniziali con altri pensati appositamente per le esigenze dell'ente o con applicativi standard creati in seno all'informatica sociale. Abbiamo poi definito il percorso di coloro che per lungo tempo hanno preferito affidarsi in maniera pressoché esclusiva alla cartella cartacea e che solo negli ultimi anni hanno manifestato un interesse per l'informatizzazione, privilegiando in alcuni casi la cartella regionale e in altri preferendo un applicativo personalizzato e fortemente inclusivo.

L'analisi dei diversi percorsi di adozione ed entrata a regime della cartella mette in luce la natura fortemente locale e regionale del processo piemontese, e la sua sostanziale indipendenza dal livello nazionale. Qui, infatti, l'introduzione *ex lege* del Sistema Informativo dei Servizi Sociali, avvenuta con la legge 328 del 2000, non sembra segnare una linea di frattura significativa, e non determina

variazioni o accelerazioni del processo. Il percorso in Piemonte, più che in altri contesti, ha dunque una natura sostanzialmente endogena, che muove da un'architettura regionale unitaria per modificarsi nel tempo sino ad arrivare, ai giorni nostri, a definire uno scenario decisamente eterogeneo. Se l'impostazione iniziale ha come elemento qualificante la diffusione di una cartella regionale unica, capace di garantire, al netto di problemi tecnici, una gestione uniformata dei processi di produzione e trasmissione dei flussi informativi, è dunque naturale chiedersi quanto la proliferazione di modelli diversi e potenzialmente non in grado di dialogare tra loro rappresenti un ostacolo alla costruzione di un patrimonio informativo comune al territorio piemontese. In particolare, è opportuno richiamare l'attenzione sulla presenza di due diverse esigenze difficilmente conciliabili: da un lato quella di coordinamento del sistema, espressa dal livello regionale, per cui è opportuno disporre di strumenti capaci sia di colmare il debito informativo esistente sia di rispondere rapidamente a ulteriori sollecitazioni esterne, che sempre più di frequente provengono dal livello nazionale³. Dall'altro, quella di personalizzazione dello strumento e delle modalità di produzione e gestione delle informazioni da esso prodotte: un'esigenza fortemente sentita dagli enti che si relazionano intensamente con i comuni e che da questi ricevono richieste e pressioni.

La ricerca di un equilibrio, sia pure precario, tra necessità di standardizzazione dell'informazione prodotta e possibilità di personalizzazione della stessa costituisce infatti un punto nodale del rapporto tra gli enti gestori dei servizi socio-assistenziali e la Regione, e tra questi stessi attori e i loro referenti a livello comunale e nazionale.

2. Anatomia di un coordinamento difficile: le radici degli ostacoli a un processo condiviso

La ricostruzione del percorso di adozione della cartella informatizzata in Piemonte evidenzia in modo chiaro l'estrema varietà dei percorsi delle singole organizzazioni, restituendo uno scenario fortemente eterogeneo e condizionato dalle esigenze particolari di tutti gli attori coinvolti ai vari livelli. Il dato essenziale è che le differenti esigenze sembrano prevalere sulle istanze di coordinamento, facendo sì che, in ultima istanza, la logica sottesa al mandato della normativa⁴ rimanga almeno in parte disattesa. Con la 328, infatti, si è provato ad affermare il passaggio da un modello "gerarchico" o "burocratico" di gestione dell'informazione, ad uno secondo cui la stessa

³ Ne è un esempio il progetto SINA, avviato nel 2009 dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, che prevede la realizzazione di un sistema informativo nazionale sui servizi sociali per la non autosufficienza, a partire dalla creazione di un flusso di dati individuali gestito a livello nazionale e alimentato dai diversi sistemi informativi regionali.

⁴ Che, è opportuno ricordare, interviene quando il processo è avviato da diversi anni.

costituisce un patrimonio comune del sistema, a cui tutti contribuiscono e di cui tutti beneficiano⁵, da cui il Piemonte sembra ancora piuttosto lontano.

Le differenze e le tensioni tra il livello regionale e quello del territorio⁶ mettono al centro le relazioni non solo tra le molte organizzazioni coinvolte, ma tra i vari livelli di governo, inserendo il problema nel più ampio quadro della *governance* del sistema, e connotandolo nello specifico essenzialmente in termini di “relazioni intergovernative verticali” o di “*multilevel governance*”. Se non è possibile in questa sede un riferimento esaustivo alla letteratura e all’ampio dibattito sul tema, giova però soffermarsi sulla differenza tra le due espressioni che ben inquadra anche l’evoluzione dei *frames* di riferimento. Il termine “relazioni intergovernative”, di matrice anglosassone, [Wright 1988] nasce come conseguenza alla tendenza ad una “dilatazione verticale” [Bobbio 1996] degli apparati pubblici, ovvero ad una proliferazione dei livelli di governo verso l’alto (dimensione sovranazionale) e verso il basso (dimensione locale), comune a tutte le democrazie contemporanee. Tuttavia il dibattito in materia contempla una molteplicità di forma che i rapporti che tra questi si stabiliscono possono assumere, ivi compresa quella “gerarchica” in cui sono i livelli superiori ad esercitare un controllo su quelli superiori [cfr. Bobbio 2002]. L’affermazione del concetto della “*multilevel governance*”⁷ segna invece un cambio di rotta. Coerentemente con la direzione assunta dal più ampio dibattito sul passaggio da *government* a *governance*, infatti, si assume la fine della prevalenza dei livelli superiori, e in particolare della centralità dello stato [cfr. Pierre 2000; Pierre e Peters 2000]. Ai fini dell’analisi proposta, giova dunque ricordare che il processo analizzato va collocato all’interno di un dibattito in cui è egemone una visione di “scambi negoziati e non gerarchici tra le istituzioni” [Peters e Pierre 2001, p.131].

⁵ L’intento è esplicitato chiaramente nel successivo Piano Nazionale degli Interventi e Servizi Sociali, che recita: “Al fine di evitare la sovrapposizione o (addirittura) la contrapposizione di più sistemi informativi (uno o più nazionali, tanti regionali, tanti locali) è essenziale che i diversi soggetti (ai diversi livelli di governo) si integrino e condividano il disegno complessivo del Siss. In particolare, la **partecipazione di tutti gli attori** alla costruzione del sistema, favorendo il superamento dei limiti propri della visione da mero debito informativo, è garanzia di collaborazione allo sviluppo del sistema e fonte di fertili aspettative nei suoi confronti. A tutti i livelli di governo, il **bilancio informativo** fra, da un lato, i dati che si rilevano o si acquisiscono e, dall’altro, le conoscenze che si ricavano o si restituiscono, deve essere rispettato, caratterizzando in senso circolare i rapporti tra i diversi attori coinvolti (all’interno degli enti e tra centro e periferia)” - Piano Nazionale degli Interventi e Servizi Sociali 2001-2003, parte III, cap. 7. Grassetto nel testo originale. Si veda anche [Busso 2010].

⁶ La specifica partita della cartella sociale in Piemonte coinvolge soltanto Regione ed enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, diversamente da altri contesti regionali in cui è forte il ruolo delle province e dei comuni [CISIS 2004; CISIS 2006]. In una prospettiva più ampia, tuttavia, il tema generale dei sistemi informativi sociali coinvolge tutti i livelli di governo delle politiche sociali, compreso quello nazionale.

⁷ Nato pochi anni dopo in seno al dibattito europeo sui rapporti tra EU, stati e regioni [Marks 1993; Marks *et al.* 1996].

Il caso specifico della cartella sociale informatizzata rappresenta in quest'ottica un caso esemplare. La visione di sistema informativo proposta dalla 328 (in linea con l'approccio della *multilevel governance*, cfr. nota 5) non sembra, infatti, priva di fondamento o di legittimità. Gli attori coinvolti a vario titolo nel processo non negano infatti che, almeno in linea di principio, un patrimonio di informazione condiviso a livello regionale potrebbe in ultima istanza giovare a tutte le organizzazioni che operano nel settore. Ciò che è importante rilevare in questa sede è dunque il fatto che un eventuale coordinamento tra gli attori potrebbe avvenire non solo sulla base dell'adesione a un modello teorico, ma anche su base strumentale, ovvero finalizzato ad ottenere benefici per ciascuno di essi. Nella pratica, tuttavia, adeguarsi ad un sistema comune sembra comportare costi piuttosto elevati, soprattutto per quanti hanno per primi intrapreso il percorso, investendo nello sviluppo di un proprio modello.

Quali sono dunque, nello specifico, gli elementi che ostacolano un percorso condiviso? Per quale motivo il coordinamento fra gli attori è così difficile? Nelle pagine che seguono proveremo ad analizzare gli impedimenti nel dettaglio, distinguendo tra due diversi livelli: il primo ha a che vedere con le specifiche caratteristiche del processo osservato, mentre il secondo è riconducibile a problematiche di più ampio respiro, che interessano le relazioni intergovernative verticali a tutto campo.

Partendo dalle caratteristiche specifiche del processo di costruzione e diffusione della cartella sociale informatizzata, un primo elemento, più volte menzionato nel paragrafo precedente, riguarda le differenti competenze che spettano ai vari livelli di governo. In particolare, nel caso piemontese, è possibile fare riferimento alla tensione che si crea tra funzioni di gestione, che spettano unicamente agli enti gestori, e funzioni di programmazione, che riguardano invece tanto il livello del territorio quanto quello regionale. L'elemento gestionale, infatti, genera bisogni informativi specifici, che si manifestano soltanto ad uno dei due livelli, e che differiscono notevolmente anche tra le singole organizzazioni, portando a privilegiare gli interessi specifici degli enti gestori.

Inoltre, le competenze in materia di gestione dei servizi introducono un secondo elemento di difficoltà, legato alla distribuzione dei carichi di lavoro. In un sistema come quello piemontese, incentrato principalmente sull'offerta di servizi, la produzione di informazione si concentra gioco forza all'interno degli enti gestori. In un simile assetto gli enti appartenenti ai livelli superiori sembrano avere "poco da offrire" al territorio, in assenza di un'assunzione di responsabilità forte sulla ricostruzione puntuale dei bisogni del territorio e delle dinamiche sociali in atto. Tale asimmetria legittima in qualche misura gli enti a non tenere in debito conto gli input provenienti dall'alto.

Strettamente collegato appare poi un terzo problema, che ha a che vedere con la scala territoriale dell'informazione richiesta dagli enti gestori. Gran parte dell'informazione necessaria a questo livello, infatti, riguarda il proprio territorio e le sue possibili ripartizioni (in particolare i singoli comuni). Nell'attuale sistema piemontese gli enti di livello superiore sono raramente in grado di produrre dati così disaggregati, offrendo piuttosto la possibilità di un confronto tra i diversi enti gestori. Questo tipo di informazione, pur ritenuta utile da molti degli attori per attuare politiche di *benchmarking*, appare tuttavia agli occhi degli stessi di importanza secondaria rispetto a quella riferita al proprio territorio.

Gli elementi fin qui proposti evidenziano dunque un'asimmetria tra i livelli di governo coinvolti, che determina in ultima istanza una delegittimazione di quelli superiori e una tensione al particolarismo. A questi è possibile aggiungere un quarto elemento di difficoltà, di natura differente. Le condizioni di lavoro degli enti, in costante carenza di risorse e dunque spesso pressati da impegni e scadenze, non sembrano permettere loro un uso dell'informazione disponibile in termini di programmazione e più in generale, di crescita delle competenze e dei saperi. Restringendo gioco forza l'utilizzo dei dati allo "stretto indispensabile", vengono a mancare gli incentivi alla realizzazione di un patrimonio di conoscenze condiviso a livello regionale, che pare invece più utile a riflessioni di più ampio respiro.

Un quinto ed ultimo ostacolo alla creazione di un modello condiviso di cartella riguarda infine la difficoltà di dialogo tra la componente politica, gli amministratori e operatori del settore, e i tecnici, particolarmente forte in materia di informazione (e informatica) sociale, che si manifesta a due diversi livelli. In primo luogo la mancanza di competenze in materia di sistemi informativi rende molto difficile per chi opera nel settore la definizione di bisogni traducibili in architetture coerenti e in sistemi realizzabili e fruibili da tutti gli operatori. In secondo luogo il tipo di informazione richiesta dalla componente politica sembra differire nella forma e nella sostanza da quella necessaria alla pratica professionale quotidiana.

Per le ragioni esposte sopra, dunque, il coordinamento tra gli attori volto alla realizzazione di un modello di informazione come bene comune, appare difficilmente praticabile. Ma non sono soltanto le caratteristiche specifiche del processo a determinare le difficoltà a convergere su un modello comune, o quantomeno compatibile, di cartella sociale. Sulla fatica degli attori a "venirsi incontro" pesano infatti anche aspetti che rientrano in una visione più ampia delle relazioni intergovernative, e che hanno a che fare con gli elementi di tensione tra le organizzazioni e i livelli di governo, che si manifestano in tutti gli ambiti della *governance* regionale delle politiche.

In primo luogo è opportuno fare riferimento alla moltiplicazione delle organizzazioni coinvolte, e soprattutto dei livelli di governo, che si è verificata nel tempo per effetto dei processi di localizzazione delle politiche. Oltre al livello regionale e a quello degli enti gestori, al centro, come detto, della partita, è opportuno infatti non dimenticare le esigenze di coordinamento a livello provinciale, nonché le sollecitazioni che provengono dal livello nazionale e, talvolta, addirittura sovranazionale. In questo complesso scenario si determina, inoltre, un'asimmetria delle relazioni: la regione è infatti l'unico interlocutore per il livello nazionale, mentre, ad esempio, i comuni (in particolare quelli di dimensioni ridotte) interagiscono prevalentemente con gli enti gestori a cui delegano le funzioni in ambito sociale. In un modello come quello della *governance*, che non prevede un'impostazione gerarchica delle relazioni tra i livelli di governo, gestire questa complessità, e la molteplicità di esigenze diverse che produce, può rivelarsi piuttosto complesso.

Ad aumentare la complessità delle relazioni non è soltanto la presenza di funzioni e competenze diverse, come accennato più volte sopra. Anche nel caso in cui il modello sia assimilabile a quello che Bobbio [2002] definisce cooperativo, in cui cioè non esiste una divisione delle funzioni per livelli territoriali, possono generarsi incomprensioni e tensioni che pesano sulla qualità delle relazioni tra gli attori. Dal caso piemontese è possibile trarre un esempio piuttosto chiaro relativamente ai diversi livelli della programmazione. Il processo di costruzione dei Piani di Zona ha infatti innescato, tra le altre numerose dinamiche, un infittirsi delle relazioni tra gli attori locali [De Ambrogio 2004; Ranci 2005; Martelli 2006], e richiesto un dispendio di energie tale da generare in quegli stessi attori un forte bisogno di riconoscimento dello sforzo prodotto. Durante il successivo processo di stesura del piano sociale regionale⁸ tale rivendicazione è emersa con forza in tutte le sedi della programmazione partecipata, innescando tensioni talora anche molto forti tra il territorio, che chiedeva che la programmazione locale costituisse un punto di partenza, e la Regione, desiderosa di avviare e guidare un processo di programmazione che rispondesse alle esigenze proprie. Anche i casi di potestà concorrente [cfr. Gualdani 2004], dunque, possono influire negativamente sulle relazioni tra gli attori, generando rappresentazioni reciproche e diffidenze che si riverberano su tutte le sfere di attività del campo delle politiche sociali.

L'esempio citato rappresenta soltanto una delle possibili dinamiche che portano ad un irrigidimento delle posizioni e che sembrano attenuare la disponibilità alla cooperazione e ostacolare le necessarie istanze di coordinamento. Un altro ambito in cui questo è visibile è quello della ripartizione delle risorse, in particolare di quelle che, di provenienza ministeriale, transitano

⁸ Documento che, pur approvato dalla giunta regionale, non è mai entrato in vigore per il termine della legislatura e il cambio del governo regionale prima del definitivo passaggio in Consiglio.

attraverso la Regione per poi essere assegnate agli enti. La critica ai criteri di ripartizione⁹ è quanto mai diffusa, tanto che, paradossalmente, è raro rintracciare enti che se ne dicono soddisfatti: nelle percezioni degli attori a beneficiarne sono quasi sempre “gli altri”, mentre il proprio ente viene sempre definito come penalizzato o sotto-finanziato. Il meccanismo di ripartizione delle risorse, che segue necessariamente una logica verticale (stato, regioni, enti gestori)¹⁰ diviene poi ancor più criticabile con il diffondersi di un *frame* di riferimento, in cui, è bene ripeterlo ancora una volta, scompare almeno in linea di principio l’idea di controllo o di “maggior diritto” dei livelli superiori.

Al di là delle singole istanze e degli specifici motivi di tensione, sulle relazioni tra attori e organizzazioni pesa poi in modo inequivocabile un percorso di sviluppo che dura da quasi mezzo secolo, costellato inevitabilmente di episodi che incrinano la qualità dei rapporti, e che sembrano molto vivi nella memoria dei singoli attori, e in più di un caso ben lontani dall’essere dimenticati. Oltre alle tensioni, sono anche i fallimenti di esperienze passate a dissuadere da un atteggiamento cooperativo: processi faticosi che non hanno portato a nessun risultato tangibile¹¹ pesano come macigni sulla disponibilità a investire nuove energie in esperienze simili¹².

Infine, esistono fattori di tipo strutturale e organizzativo che possono ostacolare il processo di coordinamento tra gli attori e i livelli di governo. Come è emerso con chiarezza nel paragrafo precedente, infatti, la rigidità del sistema e delle singole organizzazioni rende qualsiasi cambiamento piuttosto oneroso in termini economici e di energie richieste. Questo elemento innalza considerevolmente i costi del coordinamento, soprattutto se si tiene conto che raramente i processi iniziano contemporaneamente su tutto il territorio¹³: le istanze dei livelli superiori comportano dunque costi direttamente proporzionali alla durata del percorso intrapreso e all’investimento effettuato¹⁴.

Più in generale, al di là delle specificità del caso analizzato e delle dinamiche proposte sopra, il sistema appare rigido anche nell’adattarsi al nuovo modello di relazione tra le organizzazioni e,

⁹ In cui, peraltro, è centrale il ruolo dei dati prodotti proprio attraverso la cartella sociale, dal momento che tra i parametri utilizzati è compreso il numero di utenti [cfr. Busso 2010].

¹⁰ In questo senso il modello piemontese di riparto dei fondi si avvicina a quello che Bobbio [2002] definisce “modello della dipendenza”.

¹¹ Esempio in questo senso è l’esperienza del piano sociale regionale, che ha richiesto un grande sforzo di partecipazione per poi concludersi con un nulla di fatto.

¹² Esempio e colorita è la testimonianza di un direttore di consorzio: “anche questa volta ci faremo un XXXX così per niente, vedrà...”.

¹³ La dinamica non è, ovviamente, circoscritta al caso della cartella sociale. Un buon esempio, sempre in riferimento al caso piemontese, è rappresentato dal percorso dei Piani di Zona [Bosco *et al.* 2009].

¹⁴ È questo il modello della *path dependence*, secondo cui il percorso pregresso non è di per sé vincolante (come nel modello della *past dependence*) ma innalza i costi di un cambio di rotta rendendolo sempre meno vantaggioso con il passare del tempo [cfr. Mahoney 2000; Crouch e Farrell 2004].

soprattutto, tra i livelli di governo proposto dall'ideale della *multilevel governance*. Se le retoriche e i tratti culturali che lo contraddistinguono appaiono fortemente condivise, è talvolta difficile ravvisarne una piena "interiorizzazione" o un suo effetto forte sulla percezione che gli attori hanno del sistema.

A oltre dieci anni dalla legge 328/2000 lo scenario che il caso piemontese sembra offrire è, pur con i dovuti distinguo e con le inevitabili semplificazioni che questa affermazione comporta, quello di un sistema che ha fatto propri i principi, le retoriche e molte delle pratiche della *governance*, ma che ancora fatica a riconoscersi appieno in quello che il legislatore definisce in più punti "sistema a rete". Il caso analizzato rappresenta, a nostro avviso, proprio un esempio di questa difficoltà.

Di fronte a un simile scenario, come si può ricercare un coordinamento, spesso (anche se non sempre) necessario a garantire un buon funzionamento del sistema? Quali i limiti e i punti di forza di ciascun meccanismo attuato? Di questo ci occuperemo nel prossimo paragrafo.

3. Comporre le esigenze particolari: potenzialità e limiti dei meccanismi di coordinamento

La difficoltà di composizione tra esigenze specifiche delle organizzazioni e dei diversi livelli di governo e le istanze di coordinamento provenienti, perlopiù, dal livello regionale, appare il filo conduttore del ragionamento fin qui condotto. Pur a fronte della complessità e della problematicità emersa, non mancano i tentativi di trovare un equilibrio che impedisca un'eccessiva frammentazione del sistema. A partire dal caso della cartella sociale informatizzata proveremo, di seguito, a "mettere ordine" tra i meccanismi emersi che favoriscono, o potrebbero favorire, l'interazione costruttiva tra i diversi attori e uno sviluppo armonico del sistema.

Prima di procedere occorre premettere che quasi tutti i meccanismi analizzati assumono un carattere *top-down*, e sono in qualche modo innescati dal livello regionale. Ciò non è da intendersi come eccessiva ingerenza della Regione stessa, ma avviene per due motivi diversi anche se strettamente collegati tra loro. In primo luogo, infatti, la stessa normativa attribuisce a questo livello le funzioni di coordinamento in materia di sistemi informativi, responsabilizzando dunque le amministrazioni in tal senso. In secondo luogo, come più volte ricordato, il governo regionale è quello che maggiormente beneficia di un coordinamento tra le diverse esperienze, esigenza che a livello del territorio appare meno cogente per lo svolgimento della propria attività istituzionale.

Il primo meccanismo individuato è quello della **fiducia**. In questo caso la propensione degli attori a cooperare, investendo energie e risorse e sacrificando almeno in parte le proprie esigenze, dipende dalla condivisione degli obiettivi e dal riconoscimento della legittimità e dell'autorità di chi guida il processo di coordinamento. Una componente di fiducia è necessaria soprattutto qualora si

intraprenda, come nel caso della cartella sociale informatizzata, un percorso oneroso i cui benefici potranno essere valutati soltanto a conclusione dello stesso. Nel caso osservato il livello di fiducia tra le organizzazioni non sembra essere elevato, e questo fa sì che spesso gli attori antepongano un calcolo costi-benefici basato unicamente sulla propria attività. Tuttavia il processo analizzato suggerisce alcuni elementi utili. In primo luogo che la fiducia nell'operato dei livelli superiori, e più in generale nel modello di evoluzione del sistema proposto, è talvolta sufficiente ad intraprendere percorsi onerosi senza alcuna garanzia di un ritorno immediato o futuro, ma sulla base unicamente di un'adesione, per così dire, di tipo valoriale¹⁵. L'osservazione ci induce però anche a sottolineare i forti rischi che derivano dalla frustrazione (talvolta ripetuta) di questi slanci, capace di generare una pericolosa attitudine di segno opposto¹⁶. In secondo luogo, l'esperienza piemontese conferma quanto ampiamente suggerito dalla letteratura, ovvero la centralità del ruolo degli attori individuali nel mettere in contatto le organizzazioni, superando le rigidità dei rapporti¹⁷. Pur in presenza di una diffidenza "istituzionale", il credito personale di cui alcuni individui godono può infatti innescare meccanismi di fiducia e di riconoscimento della legittimità delle posizioni altrui.

Un secondo meccanismo di coordinamento riscontrato è quello dello **scambio**. In questo caso gli attori cooperano sulla base di incentivi, prevalentemente monetari, che rendono vantaggioso accettare le istanze di coordinamento e la rinuncia almeno parziale alle proprie specifiche esigenze. Il caso analizzato ci dice che una logica di questo tipo può rivelarsi estremamente efficace¹⁸, ed è spesso fortemente auspicata dagli attori¹⁹: in presenza di una endemica carenza di risorse gli incentivi sono spesso dipinti come l'unico modo per realizzare un sistema informativo. La stessa carenza di risorse è però il maggiore limite di questo tipo di coordinamento, che richiederebbe spese ingenti da parte della Regione per "ricompensare" quanti si prestano a soddisfare le istanze di coordinamento. L'evoluzione del finanziamento nazionale alle politiche sociali getta dunque una pesante ombra sulla sostenibilità di questo meccanismo.

Un terzo meccanismo rilevato è quello della **sanzione**. Più legato ad un modello verticistico e gerarchico di relazioni intergovernative, consiste sostanzialmente in disincentivi ai comportamenti particolaristici e, appunto, nella sanzione di quanti rifiutano di coordinarsi. Anche in questo caso è

¹⁵ È questo il caso di chi aderisce a sperimentazioni (ad esempio quella del progetto SINA, cfr. nota 1) che mettono da subito in mostra numerosi limiti e non forniscono alcuna garanzia di sviluppi futuri.

¹⁶ Il riferimento qui è ad alcuni dei *first comers* individuati nel paragrafo 1.

¹⁷ Il riferimento è al ruolo del "broker" [Burt 1992; Burt 2004] o di "imprenditore sociale" [Granovetter 2000; Trigilia e Ramella 2005].

¹⁸ Come dimostra il ruolo chiave degli incentivi regionali nel promuovere l'adozione della cartella informatizzata.

¹⁹ Come suggerisce il seguente passaggio tratto da un'intervista: "se ce lo pagano loro, facciamo quello che vogliono!".

possibile rintracciare segnali concreti dell'efficacia di questo principio²⁰, così come il sostegno di cui gode tra numerosi attori anche a livello del territorio²¹. Tuttavia, emergono anche numerosi limiti alla praticabilità di questo modello. Possiamo innanzitutto rilevare come le forme di imposizione vadano a discapito dell'efficienza degli altri meccanismi, e in particolare di quello della fiducia. L'abuso del ruolo gerarchico genera infatti malcontento e incancrenisce le relazioni tra gli attori, generando effetti perversi di notevole portata. Inoltre, appare evidente come l'imposizione possa generare un coordinamento talvolta solo formale. Il caso degli enti che adottano una doppia cartella (cfr. par 1) appare esemplare in questo senso: ottemperare a un'imposizione non significa uniformarsi realmente o far propria la logica propinata dall'alto. Al di là delle sue conseguenze, il meccanismo della sanzione risente anche di evidenti limiti di applicabilità. Ciò avviene principalmente per due motivi: in primo luogo per la natura pubblica dei servizi offerti dalle politiche sociali, che fa sì che non si possa eccedere nel penalizzare economicamente enti che devono rispondere alle domande e ai bisogni sempre crescenti dell'utenza. In secondo luogo, a un livello più generale, perché per effetto dell'affermazione del modello della *governance* “la regolazione *top-down*, di tipo autoritativo, si è indebolita, poiché il modello gerarchico di regolazione – la burocrazia – è sottoposto a critica e appare povero di giustificazioni [Bifulco e De Leonardis 2005, p. 206].

Un quarto ed ultimo meccanismo che emerge dalla nostra analisi è quello che potremmo definire **tecnico**, di tipo *bottom-up*. In questo caso, la convergenza degli attori verso un modello condiviso avviene a seguito dell'affermarsi di una soluzione tecnicamente o economicamente vantaggiosa, che aggrega su di sé le preferenze di molti attori. Il coordinamento ha qui un carattere non concertato, quasi involontario e in qualche misura “parametrico” [Bobbio 1996]. Come dimostra il percorso della cartella sociale in Piemonte, ciò può avvenire con una rapidità anche maggiore rispetto ai processi politici, e per effetto di soggetti esterni al sistema, in questo caso appartenenti al mercato dell'informatica sociale. Tuttavia il caso analizzato evidenzia anche in questo caso i limiti del modello. Innanzitutto, infatti, il successo di un particolare prodotto o di una soluzione tecnica può aggregare un elevato numero di attori, ma difficilmente è in grado di affermarsi tra la totalità delle organizzazioni, soprattutto qualora queste siano numerose e profondamente diverse per dimensioni, struttura organizzativa e territorio di riferimento. Inoltre questo tipo di equilibrio appare per sua stessa natura particolarmente fragile, in quanto soggetto alle oscillazioni del mercato e

²⁰ Ne è un esempio la relazione degli enti gestori, compilata da tutti gli enti in quanto legata al riparto delle risorse ministeriali.

²¹ Nel gruppo di lavoro sui sistemi informativi, così si esprime un responsabile di un ente gestore: “O la regione comincia ad *imporre* un modello, e a *punire* chi non ci sta, oppure non andiamo da nessuna parte” (corsivo mio).

all'affacciarsi di nuove e più competitive soluzioni: come già avvenuto in passato, modelli egemoni di cartella sono stati affiancati e surclassati da nuove e più competitive soluzioni.

Il modello tecnico descritto sopra rappresenta l'unica forma di coordinamento *bottom-up* rilevata nel caso analizzato. E' dunque opportuno sottolineare l'assenza di altre forme, più vicine all'iniziativa di tipo politico, di definizione e condivisione di soluzioni e proposte dal basso. Tra le tante possibili cause, che non è possibile analizzare compiutamente in questa sede, è certamente utile ricordare che molte delle difficoltà che contraddistinguono le relazioni intergovernative verticali (cfr. par. 2) condizionano in modo analogo anche quelle orizzontali.

I meccanismi della fiducia, della sanzione, dello scambio e di tipo tecnico sono stati qui presentati in modo distinto. È tuttavia importante sottolineare che siamo di fronte ad una distinzione analitica: nella realtà, è verosimile pensare che meccanismi differenti siano all'opera nello stesso momento ed interagiscano quindi gli uni con gli altri. A questo proposito, anzi, è possibile supporre l'esistenza di veri e propri pattern nelle interazioni tra meccanismi, ovvero di effetti di rafforzamento o indebolimento reciproco. A solo titolo di esempio, poiché una ricognizione più puntuale esula dagli obiettivi del presente lavoro, nominiamo i casi della sanzione che indebolisce la fiducia tra gli attori; della soluzione tecnica che, visto il suo carattere non impositivo, aumenta la fiducia stessa; dello scambio che, se disatteso da una delle parti in gioco, crea le condizioni per il sanzionamento.

Conclusioni. Un percorso possibile

Nel paragrafo precedente abbiamo messo in luce alcuni meccanismi che, in modi diversi, possono contribuire al coordinamento di un sistema esposto al rischio di eccessiva frammentazione, evidenziando per ciascuno di essi i punti di forza e gli aspetti più critici. Come abbiamo già segnalato, nel caso di studio da noi esaminato sono individuabili tracce di ciascuno dei meccanismi presentati; ciò nonostante, allo stato attuale sembra che nessuno di essi sia, da solo, sufficiente a garantire un coordinamento efficiente e duraturo tra gli attori coinvolti. Le organizzazioni si trovano così ad interagire in uno scenario caratterizzato da tensioni ed equilibri precari, definendosi come portatori di interessi specifici – i propri e quelli dei diversi livelli di governo a cui devono in una certa misura rendere conto – piuttosto che come attori di un sistema integrato di interventi e servizi, fondato sul modello della rete e sulla collaborazione tra i diversi soggetti, così come previsto dalla legge 328 del 2000.

Inoltre, l'esperienza della cartella sociale informatizzata mette chiaramente in luce sia il fallimento dei processi regolativi *top-down*, volti a imporre dall'alto un unico strumento per l'intero

territorio; sia la carenza di alternative di tipo *bottom-up*, basate sulla condivisione di modalità definite dal basso.

Dati questi presupposti, è possibile allo stato attuale immaginare soluzioni efficienti in grado di garantire il coordinamento del sistema? In conclusione di questo contributo intendiamo provare a delineare un'ipotesi in questo senso, prendendo spunto da alcune delle dinamiche osservate nel nostro caso di studio.

Il punto di partenza è costituito dall'affermazione di uno strumento efficiente, considerato dagli attori tecnicamente valido e economicamente vantaggioso rispetto ad altre alternative disponibili. Tale strumento, che nel nostro caso è rappresentato da una cartella proposta da un imprenditore privato nel mercato dell'informatica sociale, inizia pertanto a diffondersi nei diversi enti, anche in assenza di un coordinamento tra gli stessi. Alla diffusione possono concorrere molteplici fattori. Alcuni di essi hanno una natura strutturale, legata ad esempio all'esistenza di una rete di relazioni orizzontali tra gli attori, che favorisca la condivisione delle esperienze e lo scambio di pareri²². Altri fattori, invece, hanno un taglio più congiunturale, quali ad esempio l'affermazione di un mercato capace di proporre soluzioni in risposta alle sollecitazioni provenienti dagli enti che, per ragioni diverse, decidono di abbandonare gli strumenti precedentemente in uso. Nel caso piemontese, ad esempio, è possibile rilevare che, pur provenendo da percorsi diversi²³, molti enti gestori hanno deciso di abbandonare gli strumenti precedenti e di adottare una nuova cartella in un arco di tempo circoscritto. Tra questi, alcuni hanno deciso di affidarsi ad una cartella esterna, proposta da imprenditori fortemente motivati a conquistare una posizione di rilievo nel mercato dell'informatica sociale, riscuotendo un buon successo. Si è quindi innescato una sorta di effetto contagio, alimentato dal fenomeno del "passaparola" tra gli enti e dall'intraprendenza degli attori privati, che ha fatto sì che in tempi relativamente brevi un certo numero di enti condividesse lo stesso strumento. La parziale uniformità creata dal basso, in modo non concertato, ha suscitato l'interesse del livello regionale in particolare perché le organizzazioni coinvolte non sono "organizzazioni qualsiasi", bensì attori che per le loro caratteristiche organizzative e/o per la loro dimensione possono essere considerati attori chiave del sistema, e come tali riconosciuti a tutti i livelli. Allo stato attuale la Regione, al fine di ottenere un maggiore coordinamento, ha avviato un primo confronto con gli enti che hanno adottato un comune modello di cartella e, per loro tramite, con i realizzatori dello strumento, riconoscendoli come interlocutori e coinvolgendoli attivamente nell'introduzione di nuove rilevazioni e nella modifica di quelle già in uso.

²² Come già ricordato, la diffusione del modello di programmazione partecipata, ha svolto un ruolo rilevante in tal senso (cfr. par. 2).

²³ Si veda in particolare la distinzione tra *first comers* e *late comers* proposta nel paragrafo 1.

Sebbene il percorso osservato sia ancora lontano da una conclusione, le dinamiche in corso aprono ad alcune riflessioni di carattere più generale. Se, come abbiamo detto, le forme di regolazione *top-down* e *bottom-up*, prese singolarmente, non sembrano sufficienti a garantire il coordinamento del sistema, è forse possibile immaginare un percorso misto, capace di combinare meccanismi differenti valorizzando i punti di forza di ciascuno e, al contempo, limitandone le debolezze. Tale percorso ha inizio con la diffusione di un prodotto capace di rispondere alle esigenze delle organizzazioni a livello del territorio: in questo modo mediante un meccanismo cosiddetto tecnico, di tipo *bottom-up*, si definisce dal basso un modello considerato soddisfacente.

In seguito, alcuni elementi del modello vengono recepiti dal livello superiore, che li fa propri limitando il campo delle possibili alternative a disposizione degli attori. È bene evidenziare che non siamo di fronte ad un'imposizione di un prodotto o del modello in toto, bensì alla definizione, a partire da una soluzione tecnicamente valida e già legittimata da alcuni attori, di alcuni principi atti a favorire il coordinamento del sistema. Per perseguire questo fine, la Regione può utilizzare diverse leve, di natura formale e informale: tra le prime, è possibile immaginare la definizione di requisiti minimi – a cui condizionare l'erogazione di incentivi economici – e un conseguente accreditamento delle soluzioni in uso. Tra le seconde, non è da sottovalutare il ruolo giocato dai rapporti interpersonali esistenti tra attori che si collocano nei diversi livelli di governo. In questa fase, dunque, sono all'opera meccanismi di carattere *top-down*, quali lo scambio e la fiducia.

L'individuazione di uno standard definito dal basso e quindi avallato dai livelli superiori delinea uno scenario meno incerto per il mercato, in cui a questo punto si possono trovare a competere prodotti diversi ma che fanno riferimento ad un modello condiviso. In questa fase gli attori continuano a godere della libertà di individuare le soluzioni che preferiscono, ma in uno spazio di mercato ora più circoscritto. Essendo il frutto di un percorso partecipato, sebbene inizialmente non concertato, tali limitazioni possono non essere percepite come un'imposizione dall'alto. Anche per queste ragioni, è possibile che le organizzazioni più forti a livello del territorio esercitino una pressione su coloro che ancora non si sono conformati, favorendo la convergenza.

Attraverso questa alternanza tra emergenze dal basso e limitazioni di tipo *top-down*, è possibile giungere ad un momento in cui il modello, ormai slegato da uno specifico prodotto, risulta condiviso da una parte di attori consistente per numero ma soprattutto per rilevanza strategica, ed è da questi legittimato. Il coordinamento prospettato dalla 328, e da cui tutti almeno in linea di principio potrebbero trarre beneficio, è a questo punto percepito come a portata di mano. Le organizzazioni sono pertanto motivate a contribuire ad una sua piena realizzazione, ad esempio utilizzando le relazioni intergovernative di tipo orizzontale per aumentare la pressione ad

uniformarsi nei confronti di coloro che ancora non lo hanno fatto. Ciò nonostante, è verosimile che permangano delle “sacche di resistenza”, all’interno delle quali si collocano coloro che sono disinteressati o ostili al cambiamento in atto. Giunti a questo punto, è però possibile immaginare che il livello superiore metta in atto nei confronti degli ultimi oppositori dei meccanismi di tipo *top-down* impositivi e sanzionatori. Tali meccanismi, infatti, sono difficilmente plausibili negli stadi sin qui descritti, a causa della loro natura autoritativa e degli effetti perversi che possono generare, ma risultano accettabili in quest’ultima fase poiché sono funzionali al raggiungimento di un obiettivo condiviso dai diversi livelli di governo. Inoltre le sanzioni, introdotte a questo punto, sono dirette ad un numero limitato di organizzazioni marginali che si oppongono alla convergenza verso un modello condiviso dalla maggior parte degli attori in gioco, e per questo motivo meglio tollerate dal sistema nel suo complesso e talvolta richieste da quanti, a livello del territorio, si sono conformati per primi²⁴.

Proprio il ruolo delle sanzioni in questa fase finale del processo ci suggerisce una considerazione conclusiva sul concetto di *governance* multilivello. Le molteplici definizioni, spesso più attente alla dimensione teorica, enfatizzano la natura partecipata, condivisa e negoziale dei processi, e sembrano dare per scontato il completo superamento e l’illegittimità di logiche impositive *top-down*, “relegate” all’interno di un sistema gerarchico ormai in disuso. Tuttavia, la pratica sembra suggerire che anche all’interno di questo modello non sia possibile prescindere completamente da esse, se si vuole ottenere un allineamento degli interessi e delle posizioni degli attori in gioco. Ci pare pertanto che, piuttosto che escludere a priori i meccanismi autoritari e gerarchici, una rappresentazione non stereotipata e *practice oriented* del concetto di *governance* debba concentrarsi sul loro ruolo, sulla loro trasformazione e sulle condizioni che ne legittimano l’utilizzo.

²⁴ Come abbiamo avuto più volte modo di osservare nel corso delle interviste.

Bibliografia

Bifulco, L. e De Leonardis, O.

2005 *Sulle tracce dell'azione pubblica*, in Bifulco, L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci, pp. 193-222.

Bobbio, L.

1996 *La democrazia non abita a Gordio*, Milano, FrancoAngeli.

2002 *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.

Bosco, N., Naldini, M. e Teagno, D.

2009 *La programmazione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali nella Regione Piemonte: i Piani di Zona 2006-08*, Regione Piemonte, <http://www.regione.piemonte.it/polsoc/dwd/b.pdf>.

Burt, R.

1992 *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Cambridge, Harvard University Press.

2004 *Structural Holes and Good Ideas*, in «American Journal of Sociology», 2/2004, pp. 349-99.

Busso, S.

2010 *L'informazione nelle politiche sociali. Modelli teorici, processi di legittimazione e dinamiche organizzative*, Roma, Carocci.

Cesaroni, M. e Sequi, R.

1997 *Sistema Informativo e Servizi Sociali*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.

CISIS

2004 *Sintesi sulle schede dei sistemi informativi socio-assistenziali delle Regioni e Province Autonome*, CISIS - Rapporto di ricerca.

2006 *Indagine conoscitiva sullo stato di realizzazione della cartella sociale informatizzata (Rilevazione presso i SISS regionali)*, CISIS - Rapporto di ricerca.

Comit-Sinsa

1992 *Per un progetto di sistema informativo nazionale socio-assistenziale. Analisi di massima*, Roma, Ministero dell'Interno, Direzione Generale dei Servizi Civili.

Consoli, M. T.

2009 *La localizzazione delle politiche sociali. Attività, risultati e strumenti normativi*, Acireale-Roma, Bonanno.

Crouch, C. e Farrell, H.

2004 *Breaking the path of institutional development? Alternatives to the new determinism*, in «Rationality and Society», 16, pp. 5-43.

De Ambrogio, U.

2004 *Il Piano di Zona*, in Gori, C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Roma, Carocci, pp. 99-115.

Fondazione Zancan

1993 *Servizi sociali e sistema informativo a livello locale*, Padova, Centro Studi Fondazione Zancan.

Granovetter, M.

2000 *Un'agenda teorica per la sociologia economica*, in «Stato e Mercato», n° 3/2000, pp. 349-82.

Galdani, A.

2004 *La legge 328 dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Gori, C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Roma, Carocci, pp. 43-54.

La Mendola, V.

1993 *La cartella socio-assistenziale*, in AA.VV. (a cura di), *Servizi sociali e sistema informativo a livello locale*, Padova, Fondazione Zancan, pp. 46-57.

Mahoney, J.

2000 *Path Dependence in Historical Sociology*, in «Theory and Society», N° 29, pp. 507-48.

Marks, G.

1993 *Structural policy and Multi-level governance in the EC*, in Cafruny, A. e Rosenthal, G. (a cura di), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Essex, Longman/Boulder.

Marks, G., Hooge, L. e Blank, K.

1996 *European Integration from the 80s: state centric vs multilevel governance*, in «Journal of Common Market Studies», no. 34, pp. 343-77.

Martelli, A.

2006 *La regolazione locale delle politiche sociali. Un percorso d'analisi*, Milano, FrancoAngeli.

Mauri, L. (a cura di)

2007 *Il Sistema Informativo Sociale. Una risorsa per le politiche pubbliche di welfare*, Roma, Carocci.

Peters, G. e Pierre, J.

2001 *Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance*, in «Policy & Politics», no. 29, pp. 131-5.

Pierre, J. (a cura di)

2000 *Debating Governance: Authority, steering and democracy*, Oxford, Oxford University Press.

Pierre, J. e Peters, G.

2000 *Governance, politics and the state*, London, Macmillan.

Ranci, C.

2005 *Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance.*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 2/2005, pp. 9-26.

Tresso, G.

2001 *L'attività del sistema informativo socio-assistenziale nella Regione Piemonte*, in Berra, M. (a cura di), *Reti telematiche e riorganizzazione territoriale e sociale. Il caso del Piemonte*, Torino, Regione Piemonte - Assessorato politiche sociali e della famiglia, pp. 23-30.

Trigilia, C. e Ramella, F.

2005 *Le condizioni che influiscono sul rendimento*, in Magnatti, P., Ramella, F., Trigilia, C. e Viesti, G. (a cura di), *Patti Territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, pp. 83-100.

Wright, D. S.

1988 *Understanding Intergovernmental Relations*, Monterey (CA), Brooks-Cole.