

RISORSE IN RETE:

STRATEGIE DI COLLABORAZIONE ED ERRORI DA EVITARE

di Paolo Ferrario, docente di Politiche sociali alla facoltà di Scienze pedagogiche della Università di Milano Bicocca e curatore del Blog polser.wordpress.com

La parola "rete" rimanda a un'immagine che con forza espressiva riesce a leggere concretamente molte situazioni quotidiane che noi viviamo come cittadini, fra cui: le relazioni intersoggettive fra gli individui; quelle fra gruppi di età nel ciclo di vita; gli scambi economici e i sistemi produttivi nei vari territori; il rapporto con le istituzioni amministrative; le forme di comunicazione reali e virtuali che avvengono tramite il web. La metafora della rete appare con crescente intensità nel linguaggio contemporaneo proprio perché si connette ai processi di decentramento del potere e alla differenziazione dei ruoli e delle funzioni tipici delle moderne società democratiche.

Nello specifico campo dei "servizi alla persona e alla comunità" ⁽¹⁾ il frequente uso di questa parola è associato ai diversi processi di azione che si sviluppano in questi ambienti. "Rete dei servizi"; "Lavoro di rete", "Reti di attivazione", "Reti comunitarie", "Rete territoriale", "Intervento di rete" e ancora altre simili locuzioni sono indicatori dell'importanza di queste metodologie e pratiche operative ⁽²⁾. Occorre anche ricordare che dal campo metodologico del servizio sociale e da quello della psicologia sociale proviene una fondamentale e chiarificatrice classificazione dei *livelli di rete* che distingue fra: *reti primarie* (costituite dalle famiglie, dalle reti amicali liberamente scelte o di vicinato); *reti secondarie informali* (costituite da gruppi sociali di territorio, associazioni, organizzazioni di volontariato, gruppi di mutuo aiuto); *reti secondarie formali* (le istituzioni pubbliche e private che si sono date la missione di assicurare determinati servizi alle persone).

Nell'articolo prenderemo in considerazione quest'ultima tipologia, a partire dal fatto che effettivamente il sistema dei servizi sociali e sanitari in Italia si presenta come costituito da una estesa tipologia di enti, organizzazioni, professioni e, più in generale, attività di servizio tutti autonomi fra loro e tuttavia facenti parte di reticoli interattivi. Tale pluralismo caratterizza le

politiche sociali del nostro paese e influenza potentemente le attività di produzione di servizi alle persone ⁽³⁾.

E' indispensabile partire da questa obiettiva situazione istituzionale, determinata dalla storia del nostro paese, per evidenziare le opportunità e, nello stesso tempo, le criticità che si manifestano nel mettere in atto quelle strategie collaborative necessarie per far fronte alla crescita dei bisogni e organizzare le risposte realistiche e possibili. Si tratta di compiti resi ancor più necessari in tempi di forte crisi economica che mette sotto tensione la spesa sanitaria e sociale.

Dunque, nella nostra argomentazione, i "nodi" sono le istituzioni pubbliche e della società civile (che sono cresciute e si sono "specializzate" nel corso degli ultimi quaranta anni) e i "legami" sono le relazioni interistituzionali, interorganizzative e interpersonali che si creano fra questi soggetti.

Elenchiamo, sia pur in modo approssimativo, queste istituzioni ⁽⁴⁾.

In primo luogo c'è lo Stato centrale, che ancora oggi governa gli essenziali meccanismi di bilancio, anche se, in prospettiva, il decentramento provocato dal federalismo fiscale modificherà in modo radicale questa centralizzazione finanziaria. Lo Stato italiano si è molto trasformato nel periodo 1997-2001, avendo trasferito sempre più rilevanti funzioni e responsabilità alle Regioni, che oggi sono i soggetti che hanno il ruolo principale sia nel campo della sanità, che in quello dei servizi sociali.

Ma è soprattutto a livello locale che si afferma, in modo estremamente ramificato, quella grande quantità di istituzioni pubbliche e private che caratterizza il sistema italiano. In primo luogo occorre ricordare i Comuni. Su questi enti di antica storia oggi gravano importanti responsabilità relative alla qualità della vita delle persone. Su di essi la legislazione ha progressivamente trasferito crescenti compiti, senza contemporaneamente attribuire corrispondenti capacità di reperimento delle risorse finanziarie. Tutto il campo operativo dei servizi sociali, attraverso la legge 328/2000, è stato messo sotto la loro responsabilità politica e amministrativa.

La più interconnessa interfaccia dei Comuni è rappresentata dalle ASL, che, come enti funzionali delle Regioni, organizzano e attivano a loro volta il

complesso reticolo dei servizi sanitari. E' noto che in questo settore le differenze sono estreme, si va dalla medicina di base, ai servizi domiciliari fino agli ospedali generali a quelli specializzati e per le lungodegenze (in particolare le RSA - Residenze Sanitarie Assistenziali).

Servizi sociali, servizi sanitari e servizi sociosanitari vanno a costituire dei veri e propri "sottosistemi" del più complessivo sistema italiano delle politiche sociali. La Regione Lombardia, con la LR n. 3/2008, ha addirittura codificato queste differenze, in quanto distingue con estrema precisione fra tre reti ⁽⁵⁾: rete d'offerta sociale (art. 5); rete d'offerta socio sanitaria (art 6); rete d'offerta sanitaria (art.7).

E' ancora a livello territoriale che si presenta e agisce l'ulteriore ed estesissimo reticolo dei soggetti della società civile. Al di sotto della generica definizione di "Terzo settore" incontriamo una miriade di specifiche istituzioni, ciascuna delle quali ha caratteristiche e vocazioni molto specifiche. Basta pensare alla diversità fra la società civile che si caratterizza nella forma storica del volontariato (a sua volta articolato al proprio interno fra aggregazioni semplici, gruppi di mutuo aiuto volontariato organizzato in forma associativa, ecc.) e quella costituita da soggetti istituzionali che producono servizi nelle forme specifiche del mercato sociale, come le cooperative sociali, le associazioni, le fondazioni, gli enti religiosi ⁽⁶⁾.

E' del tutto evidente (e lo si constata nelle pratiche operative quotidiane di chi è attivo nel lavoro sociale) che è molto complesso collegare, connettere, integrare fra loro tutti questi soggetti. Occorre essere consapevoli che il sistema di offerta del welfare italiano, pur essendo in costante e strutturale crisi economica (derivante dalla diminuzione della produzione e conseguente riduzione del flusso fiscale) è, nello stesso tempo, caratterizzato da questa sua straordinaria ricchezza interna, costituita dalla molteplicità di questi soggetti, ciascuno di essi portatore di risorse parziali da "mettere in rete".

Detto in altri termini, si può affermare che il sistema italiano è contemporaneamente "debole" e nello stesso tempo "forte". La debolezza consiste nella crescente difficoltà a fronteggiare bisogni sempre più complessi, mentre la forza consiste in questa ramificata presenza di risorse disseminate

nella società civile. E' per queste ragioni che la legislazione statale e regionale negli ultimi decenni ha definito una serie di regole che hanno l'obiettivo di "mettere in rete" questi soggetti pluralistici: forme associative fra gli enti comunali; Accordi di programma che supportano i Piani di zona; esercizio associato di funzioni locali; Conferenze di servizi; Convenzioni con le associazioni di volontariato; Capitolati di appalto per l'esternalizzazione di attività; Accordi contrattuali per l'accreditamento di servizi sanitari e sociali. Tale contesto strutturale ha una conseguenza ben precisa: sia nella lettura dei bisogni e della domanda, sia nella produzione dei servizi si confrontano identità forti. Ciascun soggetto tende a valorizzare e ad affermare il proprio punto di vista e, quindi, la comunicazione interpersonale, interistituzionale e interorganizzativa può diventare conflittuale e può interrompersi.

Le politiche sociali e organizzative non sono solo azioni in rapporto ad obiettivi, risultati attesi e risorse, ma sono anche linguaggi e modi di ordinare e scambiarsi le informazioni. Il fatto che ciascun attore in campo tenda a far valere la propria soggettività e valutazione valoriale può interferire pesantemente nell'attivazione di strategie collaborative. Pensiamo, ad esempio, alle differenze che si manifestano all'interno del cosiddetto "Terzo settore", che viene invece rappresentato come omogeneo. Le cooperative sociali si identificano attorno al proprio specialistico progetto imprenditoriale e la propria compagine operativa si struttura in rapporto al concreto lavoro dei soci e delle altre figure professionali. Le associazioni, invece, hanno al loro centro le proprie finalità ideali e valoriali. Queste ultime possono organizzare attività di servizio, tuttavia il loro centro resta sempre la volontà dei cittadini fondatori e le loro intenzioni, per l'appunto, associative. Nelle fondazioni, a prevalere è il patrimonio e la sua gestione: anche se l'uso di questi mezzi è finalizzato a fini sociali, la loro caratteristica resta quella di amministrarlo, e per farlo gli statuti prevedono esplicitamente regole di accentrato decisionale. Anche gli enti religiosi appartengono al terzo settore e tuttavia essi non possono prescindere dalla loro "vocazione" e, infatti, il loro problema organizzativo resta quello di conciliare la propria storia con le vicende amministrative delle politiche sociali.

Qual è il fattore operativo che “tiene assieme” ciascuno di questi soggetti? E’ la loro specifica cultura, ossia quell’insieme di valori, norme, criteri, che caratterizzano l’agire nei sistemi sociali. Occorre esserne consapevoli e avere cura che l’elemento identitario non diventi di ostacolo alla ricerca del bene comune che si ricerca nel “fare rete”. Si può anche dire che, nello stesso momento in cui la legislazione tende a favorire i processi di connessione fra i soggetti, il problema pratico consiste proprio nel far interagire queste diverse culture. In proposito è utile ricordare le argomentazioni di Martini e Torti: “Per *lavoro di rete* intendiamo lo sforzo intenzionale compiuto dagli attori per accrescere l’effetto sinergico delle loro azioni e, quindi la loro efficacia, attraverso forme e livelli differenziati di collaborazione, senza creare una nuova organizzazione” (7)

Lo strumento stabilito dalla legge per elaborare obiettivi comuni, nonostante le varie differenze che si presentano nei territori, è il “Piano di zona” che individua: obiettivi strategici; priorità di intervento; modalità organizzative dei servizi; risorse finanziarie; impegni professionali; requisiti di qualità; attività di rilevazione dei dati; forme di collaborazione e integrazione fra enti diversi, con particolare riferimento alle strategiche relazioni fra i Comuni e l’ASL e altri soggetti della società civile (8).

I Piani di Zona e i relativi accordi di programma costituiscono oggi il più importante “laboratorio” di verifica delle dinamiche che si manifestano nel “fare rete”. In un Piano di zona occorre conciliare le regole finanziarie, le concrete presenze operative del territorio e le evocate differenze che talvolta possono costituire un ostacolo rispetto ai risultati attesi. Quali sono allora gli errori da evitare in questi contesti intersoggettivi? E, per contro, quali sono invece le strategie che da mettere in atto per evitarli?

Una prima questione riguarda la *conoscenza delle regole di funzionamento*. Essendo ormai estremamente complessa la legislazione socio-sanitaria italiana, è necessario analizzarla, sia pure a diversi livelli di approfondimento, proprio per evitare fraintendimenti a vicolo cieco, dovute solo alla mancata informazione. E’ evidente che in questi casi si rende opportuna un’attività di formazione comune finalizzata alla conoscenza delle “regole del gioco”.

In stretta connessione a quanto appena detto c'è la *confusione fra ruoli politici e ruoli tecnici*. Una condizione necessaria per l'elaborazione dei Piani e la loro "manutenzione" è quella di curare gli snodi metodologici dei gruppi di lavoro: composizione, distinzione fra i diversi ruoli politico e livello tecnico, interazioni fra questi ultimi, orientamenti culturali, strategie, individuazione dei "ruoli integrativi", ossia di chi si assume il compito di tenere insieme il processo, rimettendo continuamente in gioco le informazioni e le decisioni intermedie che sono state prese durante il percorso. Quest'ultimo aspetto è spesso poco curato: eppure senza le persone che si assumono il doppio onere di far valere le ragioni del proprio ente e quelle del gruppo inter-istituzionale è difficile far procedere queste attività.

Un ulteriore problema riguarda la *propensione al conflitto*. Ciascun soggetto in campo tende a identificare gli altri sulla base del proprio filtro valutativo: la parola "autoreferenzialità" ha proprio a che fare con queste dinamiche. Una simile situazione tende a innescare conflitti che maturano proprio su questa estrema soggettività. Non è facile ridurre le identificazioni soggettive, proprio perché quelle istituzioni sono nate e cresciute per diventare quelle che sono e che aspirano a essere. E tuttavia, se l'obiettivo è quello di convergere su un arricchimento della qualità sociale del territorio, è indispensabile ridurre tutte le occasioni capaci di innescare dinamiche conflittuali. Questo lo si può fare se si instaurano strategie collaborative basate sulla fiducia reciproca. I già citati Martino e Torti indicano i fattori che facilitano in funzionamento di una rete ⁽⁹⁾: pari dignità e ricerca del principio di responsabilità dei membri; organizzazione funzionale alle esigenze di quello specifico progetto; chiara definizione del "patto/contratto" che vincola i soggetti; conoscenza e condivisione degli accordi; accrescimento della consapevolezza di far parte della rete.

Un altro errore è quello della *svalorizzazione*. All'opposto occorre attribuire valore, ossia riconoscere il significato del "fare cose semplici" o "fare cose complesse" contenute nelle risorse attivate da ciascun elemento della rete locale. L'innescare di processi svalutativi rende difficile mantenere un buon clima relazionale nei gruppi di lavoro e di concertazione.

Un altro problema, per certi versi strutturale, che si incontra nell'elaborazione del lavoro di rete è quello delle *rottture comunicative*. Occorre sempre ricordare che i processi della produzione di servizi richiedono tempi molto lunghi. E' spesso più facile ideare un servizio che costruirlo e renderlo durevole nel tempo. Questo perché prevale la motivazione ideale iniziale che, se non corroborata dal realismo, tende ben presto a depotenziarne l'energia. I Piani di zona inevitabilmente hanno incontrato questo problema; essi sono nati per connettere, sviluppare, migliorare e proprio per questo avevano una forte carica ideale. La durezza della crisi economica e l'accrescimento dei problemi hanno costellato i vari gruppi di lavoro (sia i cosiddetti tavoli politici che quelli tecnici) di cadute motivazionali. Qui il problema è quello di comprendere che il lavoro di servizio richiede costanza e perseveranza nel perseguire gli obiettivi, nonostante gli ostacoli. I problemi da risolvere saranno sempre moltissimi e, tuttavia, il contesti che renderanno possibile mantenere tali legami di rete sono quelli che sono stati sperimentati e su cui occorre fare "lavoro di manutenzione".

Può anche essere segnalato, in ultimo luogo, un errore di più facile correzione. Ci si riferisce alla *perdita dell'informazione*. E' noto che la memoria delle persone è labile è ancor più lo è quella delle istituzioni. La conseguenza pratica è visibile: spesso questi gruppi di lavoro non sono capaci di "fare storia", perché perdono l'informazione già acquisita. Qui le soluzioni sono anche di tipo tecnico. Occorre allestire accurati sistemi di documentazione, aggiornare costantemente le schede informative dei servizi di zona e soprattutto le preziosissime Carte dei servizi. Ma anche, nel modo più semplice, fare quel modesto lavoro di verbalizzazione delle riunioni avendo cura di immettere nel circuito della cultura del gruppo tutte quelle discussioni che sono state fatte proprio allo scopo di non ritornare ossessivamente su questioni già trattate e magari apparentemente risolte. Sulla base di queste fonti informative sarà anche possibile "raccontare" il lavoro di servizio con attenzione linguistica ad abbandonare il linguaggio settoriale specialistico per incontrare il mondo esterno e l'opinione pubblica.

Quelli che abbiamo elencato sono "errori" da identificare creativamente nelle varie situazioni locali per mettere a punto setting relazionali più adatti all'investimento sul risultato piuttosto che sull'inerzia operativa. Più in generale si può dire che per favorire lo sviluppo di reti a livello territoriale occorre elaborare una cultura che potremmo chiamare di "cura dei processi". Se definiamo "processo" le singole azioni che vanno a costituire una politica sociale e organizzativa che si concretizza in uno specifico territorio, la "cura" consiste nella capacità di porre sotto attenzione i bisogni e le domande dei cittadini e degli utenti, l'accurata individuazione dei prodotti e delle prestazioni offerte, l'immagine che i servizi sanno dare di sé, la specifica cultura che caratterizza gli attori radicati in quel contesto e, conseguentemente, i concreti modi attraverso cui quel territorio arricchisce sia pure nell'ambito delle risorse date la sua capacità di produrre qualità sociale.

¹ E' sempre opportuno richiamare questa efficace locuzione entrata nel lessico amministrativo attraverso la Legge 59/1997 e successivo Dlgs 112/1998 e che indica con precisione la funzione di queste organizzazioni.

² Sanicola Lia, *Dinamiche di rete e lavoro sociale*, Liguori, 2009

³ Paolo Ferrario, *Gli attori e la rete dei servizi*, in *Costruire l'integrazione sociosanitaria*, a cura di G. Bissolo e L. Fazzi, Carocci Faber, Roma 2005, p. 61-76

⁴ Analisi più sistematiche sono disponibili nelle dispense didattiche del Blog aulevirt.wordpress.com

⁵ Per un'analisi dettagliata del sistema sociosanitario della regione Lombardia si veda: *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, a cura di Giuliana Carabelli e Carla Facchini, Franco Angeli, 2010

⁶ Un'analitica ed aggiornata ricerca è contenuta in: *Libro bianco sul terzo settore*, a cura di Zamagni Stefano, Il Mulino 2011

⁷ Elvio Raffaello Martini, Alessio Torti, *Fare lavoro di comunità*, Carocci Faber, 2003, p. 168

⁸ Legge n. 328/2000, artt. 1 e 19

⁹ Martini, Torti, Op. Cit, p. 171