Governare tramite bandi, o governare?

Maurizio Motta, | 17 aprile 2018

La provocazione del titolo intende introdurre a una riflessione su questo snodo:

- nel welfare pubblico si moltiplicano le situazioni nelle quali risorse e iniziative vengono veicolate tramite bandi, ossia prevedendo da parte di una amministrazione una finestra temporale entro la quale possibili interessati devono presentare adesioni e/o progetti, con finanziamenti che sono subordinati all'approvazione e (di norma) a termine;
- ma "procedere per bandi" è una buona pratica di governo? O meglio, quando può produrre criticità nel sistema dei servizi?

Non si discute qui di bandi intesi come meccanismi per affidare a terzi, da parte di amministrazioni pubbliche, l'esercizio di attività; quanto delle modalità con le quali nel rapporto tra enti pubblici (esempio stato verso regioni, o regioni verso enti gestori dei servizi locali) un soggetto finanziatore eroga risorse in seguito ad una procedura che implica una richiesta/progetto, una approvazione, un finanziamento una tantum. Naturalmente tutto dipende da qual è l'oggetto del bando, ma compaiono bandi di molte tipologie, con l'esito non inconsueto di produrre negli enti gestori dei servizi locali una permanente "caccia al bando", come opportunità da non perdere per procurarsi comunque risorse. E' ben evidente che il limite principale di questo meccanismo consiste nel rischio di avviare iniziative (o servizi) ai quali poi non si riesce a garantire continuità, per il venir meno delle risorse. Ma non è l'unico rischio; pur col pericolo di eccessive generalizzazioni, può dunque essere utile tentare di proporre qualche discrimine:

1. Distribuire risorse a termine, e mirate a specifici contenuti e progetti, ha senso soprattutto in presenza di questi elementi:

- quando si tratta di risorse che necessariamente devono essere veicolate con questa modalità, ad esempio perché un livello di governo (stato o regione) deve distribuire finanziamenti ricevuti da un livello superiore (Ue o stato) entro rigide finestre di utilizzabilità, che necessariamente devono essere riproposte nello stesso modo anche ai fruitori finali;
- se si desidera far sperimentare una innovazione nella rete dei servizi quando non si ha ancora sicurezza o dei suoi effetti, o dell'opportunità di mantenerla nel tempo e di estenderla;
- ci si pone l'obiettivo di potenziare infrastrutture od apparati con un investimento iniziale concentrato, eventualmente anche come volano capace di attirare future nuove risorse o compartecipazioni.

2) Per contro la metodica del "finanziare tramite bando" mostra limiti e può generare problemi, oltre che per la discontinuità delle risorse, quando:

- riguarda servizi che richiederebbero continuità e certezza di risorse nel tempo; ossia per i quali il problema non è tanto "sperimentare" quanto "garantire" offerte sistematiche. Sono numerosi i bandi di questa tipologia che meriterebbero di essere trasformati in risorse permanenti e certe; solo per citare un esempio l'Home Care Premium con cui l'INPS sostiene servizi per i non autosufficienti;
- introduce nuovi servizi dei quali da un lato è già chiara l'esigenza e dall'altro è palese il rischio che le iniziative si spengano al termine del finanziamento, come è accaduto in diverse regioni che hanno finanziato con bandi solo l'avvio di "sportelli unici sociosanitari" per facilitare l'accesso alle famiglie di non autosufficienti, oppure sistemi di promozione dell'incontro tra domanda/offerta/qualificazione del lavoro privato di cura svolto da assistenti familiari;
- usa questo veicolo (il bando) non solo per erogare risorse, ma anche per introdurre criteri di accesso alle prestazioni; ossia meccanismi che disegnano di fatto diritti dei cittadini e doveri di Enti e servizi, e che per questo motivo non possono essere contingenti ed "appesi ad un bando", ma devono invece diventare ingredienti strutturali del welfare.

Particolare criticità presenta il meccanismo dei bandi quando governa non la distribuzione di risorse ad altri enti, ma addirittura l'accesso dei cittadini alle prestazioni. Due esempi:

1. prevedere che la famiglie povere possano ricevere assistenza economica locale (dai comuni o dai loro enti gestori delle funzioni socio assistenziali) solo presentando richieste in seguito ad un apposito bando, produce gravi distorsioni: possono fruire della prestazione solo le famiglie che casualmente sono povere entro le finestre temporali previste dal bando, e che riescono a conoscere questa opportunità e ad arrivarci per tempo; traduce un compito istituzionale dei comuni (assistere i poveri) in una attività che si gestisce a spot, ad intermittenza, peraltro indebolendo i legami strutturali permanenti che sono da costruire tra assistenza economica e altri percorsi di inserimento formativo e lavorativo;
2. l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (le "case popolari") avviene di norma tramite presentazione delle richieste nei termini di un bando che espone nuove disponibilità di alloggi. In questo caso pesa il fatto che ciò che si può offrire

(nuovi alloggi) è un oggetto che viene reso disponibile raccogliendo le disponibilità nel patrimonio ERP. Tuttavia non sarebbe impossibile anche qui prevedere che man mano che si rendono disponibili alloggi ai nuclei che vanno ad alimentare una lista di richiedenti potendo presentare la domanda in continuo; fatta salva la necessità di non utilizzare richieste troppo datate, perché le condizioni del nucleo potrebbero essere mutate.

Attenzione insomma a gestire l'offerta di risorse per bisogni primari dei cittadini tramite meccanismi di accesso che rischiano l'esclusione di chi non arriva in tempo. Ha perciò senso interrogarsi, per chi governa risorse, sui possibili rischi di una loro distribuzione "ad intervalli" o una tantum, e sulle possibilità di trasformarla invece in strumento permanente di governo[note]E' ad esempio ciò che positivamente è accaduto nelle risorse nazionali destinate a potenziare la rete dei servizi sociali locali, finanziamento nato in forma di bando (sebbene non competitivo) durante la gestione del SIA, e poi diventato (con il ReI, il Reddito di Inclusione) una componente del Fondo strutturale contro la povertà (che speriamo strutturale e continuativo rimanga).[/note]. Ma la riflessione su questa possibile scelta può essere arricchita anche con altre considerazioni:

- il sistema delle prestazioni e delle offerte ai cittadini è sensibile alla mutevolezza delle risorse; una loro alta volatilità può produrre sconquassi organizzativi delle reti finali;
- ciò che davvero ricevono i cittadini ed i loro percorsi di accesso (inclusi i criteri per fruire delle prestazioni ed i modi per gestire liste d'attesa), sono indissolubilmente legati al sistema di prestazioni che possono essere garantite. Modificare l'offerta anche in esito agli effetti di bandi estemporanei può spostare rapidamente sia costi che utenza, anche verso una maggior spesa privata a carico delle famiglie. Se ad esempio contributi economici alle famiglie di non autosufficienti per assumere assistenti familiari sono legati solo ad un bando le cui risorse hanno scadenza, la fine del finanziamento può spingere verso il ricorso al lavoro nero con spesa propria delle famiglie;
- quasi tutte le prestazioni sociali, sociosanitarie e sanitarie non sono "autoeroganti", ma poggiano sul lavoro professionale e le capacità degli operatori. Se dunque le risorse umane, la loro formazione e le forme contrattuali, sono instabili perché dipendono da "bandi", è l'intera prestazione che decade. Peraltro molti interventi non consistono nell'erogazione ai cittadini di oggetti preconfezionati, ma sono "processi di aiuto", efficaci solo se gestibili come tali;
- numerosi interventi del welfare funzionano davvero solo se viene coinvolta una rete di servizi ed attori, e i cittadini ricevono benefici se funzionano tutti i punti della rete; basta un nodo non funzionante e l'intera offerta diventa poco efficace. Gli esempi sul punto si sprecano, dal contrasto alla povertà sino alle reti oncologiche. Se i bandi producono l'effetto di contingentare obbligatoriamente le risorse solo su singoli segmenti, oppure di indebolire snodi perché li assoggettano a finanziamenti che d'ufficio finiranno, il governo della rete si fa assai più difficile;
- governare per bandi impone attenzione agli "effetti alone" di questa pratica politica: togliere o mettere interventi nel sistema di welfare produce inevitabilmente movimenti di interessi; e anche adesioni a culture ed ideologie che possono essere generate o influenzate. Per riprendere un esempio precedente: un bando che incentivi formazione di assistenti familiari insieme ad appropriati sostegni per l'incontro tra la loro offerta e la domanda delle famiglie, quando viene meno concorre a irrobustire la percezione che "le famiglie devono fare da sé, perché il welfare pubblico è inaffidabile";
- lo stesso bando può generare effetti assai diversi in base al diverso contesto territoriale che ne fruisce (assetto istituzionale ed organizzativo, rete di attori sociali coinvolti nel welfare locale). Dunque "emettere bandi" è cosa ben diversa da "governare territori" per garantire standard di necessaria minima uniformità, soprattutto negli effetti verso i cittadini;
- monitorare il sistema dei servizi implica non solo di "aggiungere" interventi o attività, e quindi di investire, ma anche talvolta di "eliminare" prestazioni o modelli non appropriati, e dunque di disinvestire o di riallocare le risorse[note]Un esempio di livello nazionale è il processo di "delisting" delle prestazioni sanitarie superate che devono essere tolte dai Livelli Essenziali di Assistenza, a favore di quelle più efficaci[/note]. Non è certo con i bandi che si può governare questo processo;
- una possibile illusione: immaginare che la distribuzione di risorse tramite bandi serva anche a "sterilizzare la politica", ossia ad evitare i problemi di discussione intorno a "come e a chi" si distribuiscono le risorse, perché queste decisioni sono consegnate alle procedure "oggettive, neutrali e tecniche" del bando. Ma può profilarsi il rischio di una abdicazione della politica rispetto ad una sua responsabilità primaria, che consiste nel distribuire le risorse e pianificare i servizi in modo mirato per ridurre differenze e squilibri tra diversi territori, evitando quindi distribuzioni a pioggia o solo in base a chi risponde al bando. Inoltre la gestione del bando può non essere immune da conflitti di interesse tra tecnici (e loro lobbies), anche nel decidere "che cosa" si mette a bando;
- non è infrequente vedere bandi che si ripetono nel tempo sullo stesso oggetto, diventando modalità quasi ordinaria di finanziamento di specifiche attività. Ma almeno meriterebbe includere organicamente meccanismi che vincolino ad "imparare e migliorare" dall'esperienza, il che implica non solo riconoscere ma anche socializzare le buone pratiche, e far crescere competenze e metodiche valutative diffuse (non solo come patrimonio limitato dei valutatori delle richieste per il bando). E se un bando era finalizzato a sperimentare innovazione, una volta che sia stata validata una esperienza come "buona innovazione", come la si fa conoscere, e come ci si propone di metterla a sistema e replicarla in altri territori? [note]Non ha a che fare con i meccanismi di finanziamento pubblico a bando, ma è utile con l'occasione ricordare che una nuova edizione per premiare e socializzare esperienze innovative nei welfare locali è esposta a questo link/[/note];
- non poche azioni del welfare (e relativi interventi) richiedono di essere accompagnate da contestuali operazioni di comunicazione pubblica, pena scontrarsi con resistenze o incomprensioni. Un esempio a tutti evidente è l'introduzione degli obblighi vaccinali nell'ultimo anno. Se dunque tramite un bando si intende introdurre qualcosa che produrrà effetti

anche sui percorsi dei cittadini, o (a maggior ragione) su atteggiamenti e culture diffuse, merita interrogarsi su quanto e come l'iniziativa debba essere correlata ad azioni di comunicazione. E' un altro esempio di come molte prestazioni del welfare non sono semplicemente "autoeroganti".

Una possibile conclusione: attivare tramite bando l'erogazione di risorse ai gestori locali del welfare limitando possibilmente questa modalità alle situazioni descritte al punto 1) precedente. Ed invece cercare di convertire in flussi ordinari e non a scadenza le risorse per altre finalità.