

# 1. Gli obiettivi della Regione

Rosaria Marotta

## 1.1. Introduzione

Il capitolo presenta i principali obiettivi dichiarati dalla Giunta Formigoni per la propria azione nelle politiche sociali della legislatura 2005-2010, illustrando anche le influenze intellettuali che ne sono all'origine e gli argomenti portati a loro sostegno <sup>(1)</sup>. Tali obiettivi sono gli stessi già enunciati all'inizio della precedente legislatura regionale, nel 2000, quando è stato avviato il complessivo percorso di riforma delle politiche sociali lombarde. Le prossime pagine, pertanto, conterranno ampi riferimenti all'analogo capitolo che prendeva in esame la legislatura 2000-2005 (Gori, a cura di, 2005) <sup>(2)</sup>.

## 1.2. Il contesto

Nella tornata elettorale del 3 e 4 aprile 2005 è stato eletto il Consiglio regionale lombardo della VIII legislatura, che per la terza volta consecutiva ha visto la confer-

---

<sup>(1)</sup> Le analisi proposte nel capitolo si basano principalmente sulle seguenti fonti: a) documenti ufficiali (norme, delibere, piani), b) comunicazione istituzionale (la rivista dell'Assessorato alla Famiglia e Solidarietà Sociale, "Politiche sociali news"), c) testi di studiosi che hanno ispirato la riforma lombarda, d) interviste a personalità ed esperti che hanno reso la loro testimonianza per una precisa ricostruzione degli obiettivi. Sono stati intervistati Giovanna Rossi, Professore ordinario di Sociologia della famiglia presso la facoltà di Psicologia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Giorgio Vittadini, uno dei punti di riferimento della Giunta in materia di welfare, attualmente presidente della Fondazione per la sussidiarietà e docente presso l'Università Milano-Bicocca, Paolo Gualtieri, responsabile dell'Azienda Territoriale per i Servizi alla Persona di Ghedi (Bs) e Federico Palla, Coordinatore dell'Azienda Territoriale per i Servizi alla Persona del cremonese. A tutti loro va il mio più sentito ringraziamento.

I principali documenti ufficiali a cui si è fatto riferimento sono: il Programma Regionale di sviluppo (approvato dal Consiglio Regionale il 26 ottobre 2005) e il Piano socio-sanitario regionale per il triennio 2007-2009 (approvato il 26 ottobre 2006 dal Consiglio); la legge regionale per la famiglia (l.r. 23/99) e la legge regionale (l.r. 3/08) "sul governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario" (approvata con deliberazione del consiglio regionale n. VIII/555 del 28 febbraio 2008) e i documenti annuali di programmazione economica e finanziaria regionale.

<sup>(2)</sup> Alcune parti e alcuni concetti sono ripresi dal precedente capitolo, con il quale questo si pone in continuità. Per una migliore leggibilità, il rimando bibliografico viene inserito solo qui.

ma del mandato di Roberto Formigoni e della sua Giunta <sup>(3)</sup>. La legislatura regionale iniziata nel 2005 è da collocare nel più ampio quadro del decennio 2000-2010. Questo periodo, infatti, ha visto l'amministrazione regionale realizzare una complessiva riforma delle politiche sociali tesa a introdurre un originale "modello lombardo", guidato dagli obiettivi illustrati di seguito. La maggior parte dei cambiamenti è stata introdotta durante il secondo mandato formigoniano, in particolare nel periodo 2001-2003 <sup>(4)</sup>. Da allora, e durante tutto il mandato successivo, lo sforzo principale è stato quello di consolidare questi cambiamenti nella pratica, operando, se necessario, i dovuti aggiustamenti.

Le coordinate della riforma sono state esplicitate nella legge regionale per la famiglia del dicembre 1999, n. 23, e in alcuni documenti diffusi appena prima del voto del 2000 (tra i quali il *Piano socio-sanitario regionale per il triennio 2000-2002*, approvato dalla Giunta nel marzo del 2000). La legge ha definito gli obiettivi di fondo, confermati dalle successive normative e dai documenti programmatori regionali, sia nella legislatura 2000-2005, sia in quella seguente (con una sola aggiunta sostanziale in termini strategici, cfr. par. 5).

Il ripensamento del *welfare* lombardo è stato originariamente formulato per la riforma sanitaria, introdotta con la legge regionale 31 del 1997 ("Norme per il riordino del servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali"). Si tratta di una riforma dai contenuti originali per il nostro paese, che ha l'ambizione di diventare un modello seguito da altre Regioni. La normativa prevede la separazione tra enti finanziatori ed erogatori: i presidi ospedalieri vengono scorporati dalle Asl, andando a creare le Aziende Ospedaliere. Le Asl agiscono come pagatori e le Aziende Ospedaliere come fornitori di prestazioni. Viene introdotta la competizione tra i diversi erogatori accreditati. Possono accreditarsi tutti gli erogatori che soddisfano i requisiti richiesti; tra loro esiste piena parità e non vi è alcuna differenza tra pubblici e privati. La competizione è funzionale alla libertà di scelta del cittadino, che si rivolge all'erogatore preferito. La libertà di scelta è il perno intorno a cui ruota il nuovo sistema, la Giunta ne sostiene la centralità come valore in sé e come strumento capace di incrementare la qualità delle prestazioni. Nel corso degli anni, sul piano della pratica, il sistema sanitario lombardo verrà ad assumere caratteristiche che ne accresceranno progressivamente le differenze rispetto alle indicazioni

---

<sup>(3)</sup> La Giunta di centro destra guidata dal governatore Formigoni era composta da Forza Italia, Alleanza Nazionale, Lega Nord, Lega Lombarda e Unione di Centro; si tratta della stessa maggioranza che ha governato durante la seconda legislatura formigoniana (2000-2005). Nella legislatura 1995-2000, invece, la Lega Nord era all'opposizione.

<sup>(4)</sup> Queste le principali riforme introdotte nel periodo 2001-2003: titoli sociali, voucher socio-sanitario, sistema sosia per la remunerazione delle Rsa, sistema sidi per la remunerazione delle strutture Rsd e dei Css, riforma delle Ipab, definizione della nuova strategia regionale riguardante la programmazione locale e definizione della nuova strategia regionale concernente il rapporto tra sociale e sanitario.

originarie. Sul piano dei principi, invece, si continuerà a sottolineare l'importanza di questi obiettivi (Neri, 2010).

Esiste una forte continuità tra la riforma sanitaria e quella delle politiche sociali, pensate quali tasselli complementari di un complessivo disegno di innovazione del *welfare*. Infatti, le direttrici che hanno accompagnato l'evolversi delle politiche sociali sono quelle che hanno guidato la già citata legge 31/1997.

### 1.3. Le influenze intellettuali

Prima di ricostruire gli obiettivi lombardi è indispensabile fare un rapido accenno alle influenze intellettuali che hanno avuto il maggior peso nella definizione degli obiettivi della Giunta. Quelle che hanno prodotto il maggior impatto sembrano essere due: una proviene dall'area cattolica raccolta intorno a Comunione e liberazione (CL) e l'altra dalle influenze intellettuali della *New Public Management* (Npm).

Il movimento ecclesiale cattolico, fondato in Italia dal sacerdote e teologo Luigi Giussani<sup>(5)</sup>, nasce dall'intento di ricostruire una presenza cristiana nell'ambiente studentesco. Nel 1954 don Giussani fonda la «Gioventù Studentesca» (GS), movimento che inizialmente si colloca nell'ambito dell'Azione Cattolica ambrosiana, all'interno del liceo classico «Berchet» di Milano dove il sacerdote si dedica all'insegnamento della religione cattolica. Il movimento, che nel 1969 prenderà l'attuale denominazione di «Comunione e Liberazione (CL)», poggia sulla convinzione che l'avvenimento cristiano, vissuto nella comunione, sia il fondamento dell'autentica liberazione dell'uomo. Gli scopi principali del movimento ecclesiale sono l'educazione cristiana matura dei propri aderenti e la collaborazione alla missione della Chiesa in tutti gli ambiti della società contemporanea (Giussani, 2003). CL dispone di un'ampia elaborazione intellettuale in materia di *welfare*, più approfondita di quella su cui possono fare abitualmente affidamento gruppi e partiti nel nostro paese<sup>(6)</sup>. Da «Comunione e Liberazione» provengono Roberto Formigoni e molti esponenti della politica e dell'amministrazione lombarda; essi si contraddistinguono per la profonda fiducia nel proprio bagaglio d'idee e per la grande determinazione a tradurle in pratica.

Il pensiero ciellino compie una critica radicale dell'intervento pubblico nelle politiche sociali (in Lombardia come in Italia), ritenuto fortemente interventista, in-

---

<sup>(5)</sup> Per ulteriori approfondimenti sul movimento ecclesiale cattolico fondato da don Luigi Giussani è possibile fare riferimento ad un'amplicissima pubblicistica, di cui una buona presentazione è rintracciabile in Abruzzese, 2001. Si segnala inoltre la rivista ufficiale del movimento che è il mensile internazionale «Tracce-Litterae-Communions», e il sito ufficiale [www.clonline.org](http://www.clonline.org).

<sup>(6)</sup> Per un quadro d'insieme sulle posizioni di questa area in materia di politiche sociali si veda Vittadini, a cura di, 2002; Vittadini, 2007; Brugnoli e Vittadini, a cura di, 2008.

vadente e inefficiente. Secondo tale filone di pensiero il *welfare state*, così come concepito sino ad ora, non riuscirebbe a offrire servizi di una certa qualità né tantomeno a tutelare efficacemente le fasce più deboli della popolazione. I suoi tratti peculiari sono individuati nell'invadenza e nell'inefficienza; tale giudizio riguarda sia l'esperienza storica sia la realtà attuale. Il settore pubblico viene ritenuto accentratore e onnipotente, fortemente interventista in tutti gli ambiti del sociale. Secondo quest'ottica, esso costituisce un ostacolo alla società civile, alla quale impedisce di valorizzare le proprie potenzialità. Le criticità dell'intervento pubblico contrastano con la forza della società civile nelle sue varie articolazioni. Il pensiero ciellino sottolinea le risorse, la creatività e le potenzialità della società civile, dedicando approfondite riflessioni a Terzo Settore e famiglia. Il fine ultimo delle politiche sociali, si afferma, dovrebbe consistere nel dare spazio alla società civile e nel valorizzarla appieno, trasformando il *welfare* pubblico da ostacolo a strumento per il suo sviluppo. Le politiche sociali non dovrebbero, quindi, farsi carico di compiti che la società civile può già svolgere, bensì compiere ogni sforzo per mettere le sue varie espressioni in condizione di agire con la massima autonomia possibile.

Nelle parole di una figura chiave di Comunione e Liberazione, Giorgio Vittadini, "il concetto di *welfare society* può essere considerato il punto di partenza e di svolta per il superamento del modello statalista che sta bloccando lo sviluppo del nostro paese, oltre che del modello liberista puro, [...] che esclude dall'universalità del servizio una quota crescente della popolazione. Il cardine di questo modello di sviluppo è il principio di sussidiarietà, caratterizzato dall'idea che l'auto responsabilità, la competenza del singolo o del gruppo all'interno del contesto cui appartengono, diventano determinanti sia negli affari privati che nella sfera pubblica per il bene comune [...], nella consapevolezza che è possibile rispondere in modo adeguato ai bisogni partendo dalla persona [...], per questo occorre rilanciare e sostenere una forte alleanza tra pubblico, privato e privato non profit» (7).

L'altro filone di pensiero che ha influenzato le politiche sociali lombarde è quello che si riconduce alla *New Public Management* (8) (*Npm*). Agli inizi degli anni Ottanta, dapprima nel mondo anglosassone e poi in tutte le economie industriali più sviluppate, assume visibilità un movimento di opinione e di pratiche orientate a un radicale mutamento di rotta nella gestione della cosa pubblica. Da un lato, si critica il modello burocratico e i suoi effetti perversi nella convinzione che un'amministrazione pubblica troppo lenta e dispendiosa, lontana dalle esigenze dei cittadini e poco attenta alla qualità dei servizi, costituisca un ostacolo insuperabile per la ripresa

---

(7) La citazione è tratta dall'intervista con il Prof. Vittadini realizzata appositamente per questo capitolo (cfr. nota 1). Analizzando le caratteristiche fondamentali del modello lombardo, è opportuno approfondire l'impostazione filosofico-valoriale che lo ispira in Vittadini, 2007.

(8) Per ulteriori approfondimenti sulla *New Public Management* e sull'applicazione del managerialismo alle politiche sociali si consiglia Girotti, 2007.

dello sviluppo. Dall'altro, si diffonde la convinzione di poter superare i limiti e le arretratezze della pubblica amministrazione, estendendo agli apparati statali molti degli strumenti già sperimentati nel settore privato (Girotti, 2007).

Il managerialismo propone la trasposizione di modelli organizzativi tratti dal mondo della produzione e delle aziende (Fargion, 2009), come soluzione per il mal-funzionamento della pubblica amministrazione, introducendo logiche di mercato nella gestione delle risposte ai bisogni dei cittadini. Il successo del managerialismo si collega con la diffusione del pensiero neoliberista, suggerendo molteplici innovazioni, alcune delle quali sono di particolare rilievo per le politiche sociali. Una consiste nell'incrementare il potere dei cittadini che fruiscono di servizi, considerandoli non più utenti bensì consumatori liberi di scegliere le prestazioni e i fornitori che preferiscono, con il diritto di essere pienamente informati e di esprimere le proprie opinioni sui servizi che ricevono. Un'altra innovazione riguarda l'introduzione di meccanismi competitivi tra gli erogatori di servizi a (almeno parziale) finanziamento pubblico. Si vogliono porre i diversi erogatori – pubblici e privati, i secondi in quota crescente – in competizione tra loro, lasciando che gli utenti scelgano il preferito. Un'ulteriore innovazione caratterizza il managerialismo ma – a differenza delle precedenti – non occupa una posizione centrale tra gli obiettivi della riforma lombarda: si tratta dello sviluppo della misurazione dei risultati ottenuti e delle risorse impiegate, attività tradizionalmente debole nelle politiche sociali.

#### 1.4. Gli obiettivi

##### 1.4.1. *Introdurre la libertà di scelta*

Valorizzare le libertà dei cittadini è il fine ultimo dell'intera strategia formigoniiana di governo, non solo nel *welfare*. Come dichiarato dalla Giunta all'inizio del decennio esaminato, infatti, la sua azione si fonda su “una rivoluzione copernicana frutto di una precisa cultura, che mette al centro del sistema non più l'amministrazione pubblica, ma il cittadino e la sua libertà intesa come possibilità di scegliere, come capacità di aggregazione, come creatività nel costruire la risposta ai propri bisogni e come espressione della propria identità” (Regione Lombardia – Giunta regionale, 2000, p. 4). La libertà di scelta plasma, pertanto, tutti gli obiettivi delle politiche sociali: «la sussidiarietà del governo lombardo ha voluto significare la scelta di introdurre, il più largamente possibile, la libertà di scelta dell'utente e delle famiglie in tutti i settori, come criterio guida di tutto il sistema dei servizi” (Formigoni, 2005).

Viene così ridefinito il ruolo del cittadino, nelle sue diverse vesti di utente e di produttore di *welfare*. Per il cittadino come utente, l'obiettivo è l'introduzione della libertà di scelta tra erogatori, con la possibilità di decidere il soggetto gestore da cui ricevere il servizio. Anziché rivolgersi unicamente a quello indicato dall'ente pubblico

(che si tratti del pubblico stesso o di un fornitore convenzionato) l'utente può scegliere uno tra i diversi erogatori accreditati che competono nel "quasi-mercato" (cfr. par 3.2). Questa prima possibilità riguarda "da chi" ricevere assistenza mentre un'altra – compresa negli obiettivi della Giunta, ma con minor rilievo – concerne "che cosa" ricevere. Quest'ultima consiste nella libertà di decidere la tipologia di prestazioni di cui fruire (ad esempio prestazioni monetarie o servizi; intervento domiciliare o residenziale).

Per il cittadino come produttore di benessere, l'obiettivo è la "libertà d'azione", cioè la possibilità di "offrire egli stesso, singolarmente o come nucleo familiare o altra aggregazione della società, prestazioni alla persona" (Dotti e Fazzone, 2003, p. 9). In questa sfera rientrano la libertà per la famiglia di autosoddisfare i propri bisogni e l'impegno della Regione a metterla nelle migliori condizioni per farlo.

L'enfasi posta sulla libertà di azione dei cittadini è quindi il frutto della convinzione delle potenzialità che la società civile possiede quando è lasciata libera di attivarsi costruttivamente (Vittadini, a cura di, 2002). In sintesi: «Lo Stato è al servizio della società e non viceversa; è la persona, anche nelle sue espressioni sociali, il centro e il fulcro di ogni azione politica e amministrativa e di conseguenza ogni nostra scelta deve avere come primaria considerazione il bene della persona. Lo Stato non ha il compito di riassumere in sé ogni espressione di socialità, bensì quello di facilitare e, quando necessario, disciplinare le iniziative di risposta ai bisogni della collettività che i soggetti sociali autonomamente promuovono. In questa visione lo Stato non è più l'erogatore esclusivo dei servizi, ma è soprattutto il garante di un sistema, e i cittadini sono soggetti pienamente responsabili e protagonisti della vita pubblica [...]. La libertà di scelta è infatti il perno decisivo per costruire un nuovo *welfare* che deve ereditare il meglio della tradizione di mutualità e di assistenza della società civile italiana. Ma che deve anche attualizzarlo in termini moderni, cioè nei termini di una società dinamica e pluralista nella quale gli individui ed i gruppi devono avere la possibilità di orientarsi liberamente» (Abelli, 2005).

#### 1.4.2. Diffondere il "quasi-mercato" dei servizi

Con l'introduzione del "quasi-mercato" la Regione ha inteso modificare il sistema di erogazione dei servizi a (almeno parziale) finanziamento pubblico. Esso prevede la presenza di diversi erogatori – accreditati dall'ente pubblico – che competono tra loro per attrarre l'utente, libero di scegliere quello che preferisce. Gli erogatori possono essere pubblici, privati *non-profit* e privati *for profit*, ma l'obiettivo dichiarato dalla Regione consiste nell'arrivare progressivamente ad avere esclusivamente soggetti privati, con priorità del non profit. Si ritiene, infatti, che quest'ultimo rappresenti il soggetto meglio attrezzato per sviluppare il *welfare* lombardo (cfr. par 3.4) mentre il pubblico dovrebbe concentrarsi sulle funzioni di Programmazione-Acquisto-Controllo (Pac) (Rossi, 2008). L'applicazione più nota del "quasi-mercato" è il *voucher*, divenuto una bandiera della riforma formigoniana, ma l'obiettivo riguarda l'insieme delle politiche sociali.

L'introduzione di tale modello è motivata dalla grande fiducia nell'intreccio di libertà di scelta dell'utente e competizione tra gli erogatori accreditati, combinazione ritenuta capace di aumentare l'efficacia e l'efficienza dei servizi offerti.

Il riferimento all'efficacia è da considerare in senso ampio, come un complesso di aspetti riguardanti la qualità dei servizi. Ci si attendono risultati positivi sia nella dimensione soggettiva dell'efficacia sia in quella oggettiva. La prima concerne i miglioramenti nelle condizioni (fisiche, psicologiche, sociali, ecc.) di utenti e familiari attribuibili alle politiche sociali regionali, mentre la seconda tocca la qualità percepita e la soddisfazione per i servizi ricevuti. Secondo la logica dei "quasi-mercati" il passaggio a un sistema basato su una competizione i cui esiti sono determinati dalla libertà di scelta (cfr. par 3.2) fa in modo che s'incrementi l'attenzione, giudicata insufficiente, di chi fornisce servizi nei confronti di chi li riceve, e che questo cambiamento condizioni in positivo la qualità degli interventi.

Il riferimento all'efficienza riguarda l'impiego delle risorse – economiche e umane – disponibili. L'efficienza è intesa come la capacità di produrre maggiori output a parità di risorse (oppure gli stessi output con meno risorse) e alla capacità di offrire servizi di maggiore qualità a parità di risorse (oppure di medesima qualità con meno risorse).

Il passaggio al "quasi mercato" viene anche motivato sul piano etico, nel quale l'attenzione viene focalizzata sulla libertà di scelta. Permettere agli utenti di esercitarla viene ritenuta una conquista per la dignità umana, in quanto consente di non essere più beneficiari passivi del *welfare* bensì soggetti attivi che esprimono i propri desideri e valorizzano le proprie potenzialità. Si tratta di un'opinione coerente con la posizione prioritaria occupata dalla libertà nella complessiva strategia formigoniana. Non a caso, la superiorità etica è il beneficio più frequentemente richiamato dalla Giunta tra tutti quelli attesi dal "quasi-mercato".

#### 1.4.3. *Mettere la famiglia al centro*

Secondo l'approccio lombardo «la famiglia è il primo luogo della solidarietà, è il luogo nel quale si genera e si forma il capitale sociale umano» (Boscagli, 2008b), dove per capitale sociale umano s'intende «quella forma di relazione che opera la valorizzazione di beni o servizi attraverso scambi che non sono, né monetari, né politici, né clientelari, né di puro dono, ma scambi sociali di reciprocità» (Donati, 2007b). La Regione ha indicato, da subito, le tipologie familiari a cui si rivolge: si tratta della famiglia «definita dagli articoli 29 e 30 della Costituzione nonché quella composta da persone unite da vincoli di parentela, adozioni o affinità» (l.r. 23/1999, art. 1). Ci si riferisce, dunque, alla famiglia "fondata sul matrimonio" <sup>(9)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> L'articolo 29 della Costituzione, infatti, recita che "la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio".

La famiglia così definita deve diventare il principale interlocutore delle politiche sociali. Il fulcro del cambiamento consiste, da una parte, nel focalizzarsi sull'intero nucleo familiare nella sua complessità e non più sul singolo individuo, come è tradizionalmente avvenuto nel welfare italiano. Dall'altra, l'innovazione risiede nel rivolgersi alla famiglia in quanto tale, non perché povera o in difficoltà, per seguirla in tutte le fasi della propria esperienza. Si configura così «una politica familiare sostanzialmente differente da quella finora perseguita in Italia, rivolta soprattutto alla "famiglia patologica" e indirizzata a sostenerla solo dopo l'insorgere di un problema» (Rossi, 2005). I servizi, sia pubblici sia privati, devono considerarla non solo bisognosa e portatrice di problemi (come spesso esige il loro mandato istituzionale), ma anche, e soprattutto, risorsa in grado di cooperare nella definizione dei bisogni e nella costruzione delle risposte. La famiglia, dal canto suo, deve passare dalla logica dell'usufruire (*welfare state*) a quella del cooperare (*welfare society*) (Sibilla, 2000).

La Regione intende così andare oltre il modello d'intervento del *welfare state*, considerato storicamente dominante, sia in Lombardia che in Italia, superando tutte quelle logiche assistenzialistiche che si ritiene non abbiano generato il benessere previsto. Le famiglie, private della loro capacità di intervenire per promuovere le proprie condizioni di vita, erano – questa è l'ipotesi – poste in condizione di passività da un sistema scarsamente in grado di rispondere alle loro richieste. Si vuole ora passare a un approccio "promozionale", e considerare l'intero nucleo familiare come soggetto attivo di cui valorizzare le potenzialità; si ritiene infatti che, anche quando esistano problemi o difficoltà, al suo interno vi siano sempre risorse da promuovere. L'ente pubblico deve aiutare la famiglia a sostenere i propri membri senza intervenire nel suo ambito di vita e d'azione, nella misura in cui è in condizione di regularsi autonomamente e di gestire in proprio i suoi compiti, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale (Colombo, 2008) <sup>(10)</sup>.

#### 1.4.4. Promuovere il Terzo Settore

Tra i suoi obiettivi la Regione ha pure quello di promuovere lo sviluppo sociale e culturale del Terzo Settore, togliendolo dalla condizione d'inferiorità in cui si ritiene sia stato costretto, in passato, dal binomio Stato-mercato (Sibilla, 2000). Infatti, "il Terzo Settore può e deve essere pensato come il metodo ordinario di risposta al bisogno emergente dalla società. Un metodo ordinario che l'ente pubblico non può mai sostituire, ma sempre sostenere, promuovere, appoggiare" (Regione Lombardia – Assessorato alla Famiglia e Solidarietà Sociale, 2008, pag. 39).

Le parole del Governatore ben chiariscono la direzione prescelta: «Per noi, il Terzo Settore non poteva limitarsi ad avere un ruolo residuale nei confronti del set-

---

<sup>(10)</sup> Lo stesso Statuto d'Autonomia regionale del 2008 rimarca il valore che la Giunta affida al sistema famiglia, dedicandovi un'ampia parte sulla sua valorizzazione, alla centralità della persona e alla tutela della vita in ogni sua fase.



tore pubblico ed essere un semplice esecutore di progetti concepiti altrove. Il Terzo Settore, per noi, è molto di più: è l'ambito originario entro cui la spinta al bene comune della gente lombarda si esprime compiutamente. Venendo dopo anni di stalinismo e centralismo, si è reso necessario lavorare per vincere le resistenze ed impegnarsi perché il rafforzamento del mondo del non profit diventasse definitivo ed irreversibile [...], vogliamo che diventi un interlocutore paritetico nei confronti del governo regionale. Siamo convinti che solo in questo modo potremo costituire una vera *welfare community*» (Formigoni, 2005).

La promozione del Terzo Settore ha due principali applicazioni pratiche. La prima è il potenziamento del suo ruolo nella produzione di servizi (aumentando la quota di servizi a finanziamento pubblico gestiti da esso). La seconda è quella di farne un interlocutore privilegiato dei processi programmatori, sia a livello locale che regionale.

Molteplici sono le ragioni che spingono a puntare sul Terzo Settore, preferendolo al settore pubblico e al *for profit*: le motivazioni ideali che animano molte delle persone che vi operano, decisive per servizi dove la relazione tra utente ed operatore è particolarmente rilevante; la flessibilità del suo intervento, che permette buoni risultati nella risposta ai bisogni non standardizzabili del singolo utente; il radicamento territoriale di cui gode, che ne spiega la capacità di interpretare i bisogni, mobilitare le risorse e costruire interventi innovativi; l'assenza degli incentivi negativi di cui risentono inevitabilmente le organizzazioni con finalità di profitto (ad esempio, la spinta a scegliere gli utenti "più remunerativi"). Le organizzazioni di Terzo Settore, inoltre, non si possono giudicare solo sul piano dei servizi che erogano ma anche per il capitale sociale che il loro intervento produce nei contesti locali.

Queste peculiarità motivano anche la priorità assegnata al Terzo Settore fra i soggetti erogatori del "quasi-mercato" in Lombardia (Violini, a cura di, 2004). Uno dei principali limiti di tale mercato, riconosciuto dai più, consiste nell'asimmetria strutturale di potere e di informazioni tra utenti e produttori. Gli utenti, infatti, non sempre sono nelle condizioni di valutare appieno l'operato del fornitore e di capire sulla base di elementi sostanziali la qualità del servizio usufruito. Si corre allora il rischio che gli erogatori sfruttino tali debolezze a proprio vantaggio. Dando priorità ai soggetti del non-profit tra gli erogatori di servizi il problema non dovrebbe presentarsi, poiché uno dei principali benefici è rappresentato dalla loro capacità di attrarre persone (lavoratori e volontari) con particolare tensione etica (Vittadini, 1997).

### 1.5. Una nuova direzione?

Gli obiettivi riguardanti Terzo Settore, "quasi-mercato", famiglia e libertà di scelta sono stati ribaditi in tutti i documenti prodotti dalla Regione Lombardia nell'arco del decennio. A essi – durante l'ultima fase – è stata affiancata un'ulteriore indicazione, che (sinora) non può però essere considerata un obiettivo con il medesimo rilievo degli altri menzionati.

Infatti, nel 2008 è stata approvata la legge 3, “*Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario*”, normativa quadro che sostituisce la precedente legge 1/86 (Ferrario, 2009). I principi sui quali è stata costruita sono quelli che hanno guidato l’evoluzione degli ultimi anni, ma insieme alla loro conferma viene introdotta una novità. Si tratta di una maggiore attenzione – negli intenti dichiarati – alla regolazione del *welfare*, a livello di sistema e a livello del singolo caso. A quest’ultimo livello, la legge evidenzia il rilievo delle funzioni di accesso integrato, della valutazione del caso e della definizione dei percorsi individualizzati. Sottolinea, detto altrimenti, l’importanza di accompagnare e supportare utente e famiglia nelle diverse fasi del percorso assistenziale. In termini di sistema, afferma la necessità di una maggiore collaborazione tra comparto sociale e comparto socio-sanitario. Viene qui sancita l’effettiva equiparazione tra i due settori, dopo anni di “predominanza” delle Asl, e si auspicano passi in avanti in termini di coordinamento e integrazione.

L’accentuazione sull’importanza di regolare il *welfare* era sempre mancata in precedenza nei documenti programmatici della Giunta <sup>(1)</sup>, fondati sul pacchetto “società civile-libertà-competizione”. Tali obiettivi rimangono, e vengono confermati con determinazione, ma ad essi viene affiancato – sul piano delle enunciazioni – questo ulteriore aspetto. Peraltro, una maggiore accentuazione in tal senso si ritrova in numerosi documenti ufficiali degli ultimi anni, tra i quali il Piano socio-sanitario 2007-2009 e le linee guida per la programmazione zonale 2009-2011. Non si tratta di scenari nuovi per il *welfare* locale, dato che molti territori ci stavano già lavorando (pensiamo allo sviluppo delle funzioni di segretariato sociale) la novità è che sia l’amministrazione regionale a farli propri.

La discussione delle nuove indicazioni, le conseguenze attuali e le possibili implicazioni future, si trovano in vari punti dei capitoli 4, 5 e 6. In ogni modo, questa nuova attenzione ai temi della regolazione rimane al margine della nostra analisi poiché essi sono stati introdotti nella parte finale del decennio e le relative indicazioni si sono mantenute a un livello piuttosto generale, scendendo in misura esigua sul piano attuativo. Nondimeno, anche sul piano delle enunciazioni, le indicazioni nel senso della regolazione non hanno avuto sinora il rilievo assegnato agli altri grandi obiettivi.

Ciò che ci si chiede ora è se la maggiore attenzione verso i temi regolativi prefiguri una nuova direzione delle politiche sociali lombarde o se questo rimarrà un insieme di enunciati senza sostanziali ricadute concrete. Solo il tempo potrà dirlo.

---

<sup>(1)</sup> Ci si riferisce qui al decennio 2000-2010, poiché l’obiettivo di regolare il *welfare* era, invece, presente nei documenti e nelle normative regionali del periodo precedente.

## 1.6. Dagli obiettivi all'attuazione

Il capitolo ha presentato i principali obiettivi della riforma lombarda, definiti all'inizio del decennio e confermati nell'ultima legislatura. Nel prosieguo del libro si passa dagli obiettivi alla pratica, esaminando l'effettiva realizzazione delle politiche sociali nella nostra Regione. Vogliamo capire se, e in quale misura, i cambiamenti introdotti abbiano permesso di raggiungere gli obiettivi indicati o se, invece, l'attuazione abbia seguito un percorso diverso. Per rispondere a queste domande gli obiettivi qui presentati sono stati tradotti in alcuni dei criteri valutativi presentati nel prossimo capitolo.

### Bibliografia

- ABELLI G. (2005), *La Lombardia un laboratorio*, in "Politiche Sociali News", 1, pagg. 4-5.
- ABRUZZESE S. (2001), *Comunione e liberazione*, il Mulino, Bologna.
- AMBROSINI M., (a cura di) (1999), Franco Angeli, Milano.
- BOSCAGLI G. (2008a), *Persona e famiglia cardini della società*, in "Politiche Sociali News", 3, pag. 3.
- BOSCAGLI G. (2008b), *La famiglia, pilastro della solidarietà sociale*, in "Politiche Sociali News", 2, pagg. 2-3.
- BRUGNOLI A. e VITTADINI G. (2008), a cura di, *La sussidiarietà in Lombardia: i soggetti, le esperienze, le policy*, Guerini, Milano.
- COLOMBO A. (2008), *The "Lombardy Model": Subsidiarity-informed Regional Governance*, in "Social Policy & Administration", 2, pagg. 117-196.
- DONATI P. (2007a), *Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del benessere*, in VITTADINI G. (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Guerini e Associati, Milano, pagg. 27-50.
- DONATI P. (2007b), *Il capitale sociale. L'approccio relazionale*, in "Sociologia e politiche sociali", X, 1, Franco Angeli, Milano.
- FARGION S. (2009), *Il servizio sociale. Storia, temi e dibattiti*, Editori Laterza, Bari.
- FERRARIO P. (2009), *Servizi sociali e socio-sanitari in Lombardia*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", 1, pagg. 3-4.
- FORMIGONI R. (2005), *Maggiore condivisione*, in "Politiche Sociali News", 1, pagg. 24-27.
- GIROTTI F. (2007), *Amministrazioni Pubbliche*, Carocci, Roma.
- GIUSSANI L. (2003), *Il senso religioso*, Rizzoli, Milano.
- GORI C. (2005), *Gli obiettivi della riforma*, in Id (a cura di), "Politiche sociali di centro-destra: la riforma del welfare lombardo", Carocci, Roma, pagg. 25-38.
- REGIONE LOMBARDIA – ASSESSORATO ALLA FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE, 2008, *Bilancio sociale 2008*, Regione Lombardia, Milano.
- ROSSI G. (2002), *Promozione e sostegno delle politiche familiari in Lombardia*, in "Politiche Sociali e Servizi", 2, pagg. 135-162.
- ROSSI G. (2003), *Quando e come l'associazionismo familiare genera capitale? Esperienze di sus-*

*sidiarietà delle politiche sociali in Lombardia*, in *Famiglia e capitale sociale nella società italiana*, DONATI P. (a cura di), VIII Rapporto Cisl sulla famiglia in Italia, Cinisello Balsamo (MI), San Paolo, pagg. 195-259.

SIBILLA M. (2000), *Famiglia, servizi, utenti: una trilogia multidimensionale*, Armando Editore, Roma.

VIOLINI L. (2004), (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà in Lombardia*, Giuffrè, Milano.

VITTADINI G. (a cura di) (1997), *Il non profit dimezzato*, ETAS, Milano.

VITTADINI G. (a cura di) (2002), *Liberi di scegliere. Dal welfare state al welfare community*, ETAS, Milano.

VITTADINI G. (2007), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Guerini e Associati, Milano.