

17. Le famiglie che si associano e il *welfare family friendly* ⁽¹⁾

Roberta Bonini

17.1. Le indicazioni regionali

La Regione Lombardia ha puntato in modo esplicito e forte sulla promozione della soggettività sociale della famiglia (Donati, 1993, 2007) attraverso il supporto alle iniziative delle associazioni familiari e dell'auto mutuo aiuto con la legge 23/1999 ⁽²⁾. La specificità dell'azione lombarda a sostegno della famiglia trova in quest'area la sua forma più compiuta (Rossi, 2001). Il sostegno alla famiglia avviene, infatti, secondo un criterio di prossimità (risponde al bisogno chi è più vicino ai luoghi e alle persone in cui esso si manifesta) e per via associativa (l'essere e l'agire insieme tipico delle forme organizzative del terzo e del quarto settore). In questo modello di *welfare society* (Belardinelli, 2005; Brugnoli Vittadini, 2007) l'istituzione pubblica sostiene le famiglie favorendo la nascita di reti e relazioni tra famiglie ed in particolare tra quelle che si trovano (o si sono trovate) a vivere esperienze analoghe.

In questo modo la Regione ha inteso promuovere il protagonismo delle famiglie rendendole soggetto attivo delle politiche: sono, infatti, le stesse famiglie che si auto-organizzano per rispondere ai bisogni che emergono lungo il loro cammino, auto-organizzazione che è sostenuta attraverso il finanziamento regionale di progetti sviluppati da forme associative di natura familiare (o rivolti alle famiglie). L'associazionismo diviene il modo con il quale superare il privatismo familiare e affacciare con più forza la famiglia sulla scena pubblica.

Inoltre, nella promozione dell'associazionismo familiare la Regione ha voluto, anche, premiare l'innovazione sociale promossa da questi soggetti, nella convinzione che la maggiore prossimità di questi soggetti associativi alle famiglie e alle loro culture e pratiche di vita possa permettere di individuare nuove modalità di cura al di là dei modelli di *care* istituzionali. Una funzione di innovazione sociale svol-

⁽¹⁾ Ringrazio gli esponenti di associazioni familiari, di cooperative sociali, di organizzazioni di secondo livello, che hanno condiviso con me le loro esperienze attraverso alcune interviste. Ringrazio anche i dirigenti ed i funzionari della Direzione Generale famiglie che mi hanno messo a disposizione i dati sulla legge regionale 23/1999.

⁽²⁾ Il lavoro di Merlini & Filippini, 2005, nella scorsa edizione del volume illustra in modo evidente la sfida della legge e la sua impostazione di fondo.

ta dal Terzo Settore e che è stata rilevata da più parti (OECD, 2010, Rossi & Bocca-
cin, 2007).

Data la diversificazione del privato sociale è bene in questa sede disambiguare il termine associazione familiare: con associazioni familiari⁽³⁾ si intende una forma specifica di organizzazione di Terzo Settore generata da famiglie e impegnata nell'azione a supporto di altre famiglie (Donati & Rossi, 1994). La specificità di tale organizzazione consiste nel fatto che si costituisce intorno ad un bisogno familiare (es. la malattia di un componente) a partire dal quale si solidificano le relazioni tra famiglie (che vivono o hanno vissuto la stessa esperienza). I livelli di formalizzazione sono diversi: si passa dai gruppi di auto mutuo aiuto ad associazioni formalmente riconosciute.

Segnatamente i gruppi di auto mutuo aiuto (Albanesi, 2007) hanno genesi differenti e non sono coincidenti *tout court* con le associazioni familiari poiché, a parte la maggiore informalità che li caratterizza, non necessariamente si raggruppano intorno ad un'esigenza familiare (nella loro accezione più estesa)⁽⁴⁾. Secondo la nota definizione di Silverman l'auto mutuo aiuto è costituito da gruppi "reti sociali "artificiali", reti cioè che si creano liberamente per produrre aiuto/sostegno sociale. I punti di maglia di queste reti sono costituiti da soggetti portatori di un identico problema o condizione. Ciascuno di questi soggetti possiede un proprio network naturale di riferimento da cui può ricavare sostegni e risorse di vario tipo" (Silverman, 2002).

La malattia di un figlio, una disabilità acquisita, i problemi di dipendenza vari ecc. ... sono molte le esperienze dalle quali si sono organizzate le reti familiari e hanno evoluzioni organizzative varie: il passaggio dal singolo gruppo all'associazione formale non è necessario, quando l'esigenza familiare si risolve, è possibile che il gruppo si scioglia. Oppure l'esperienza come associazione che ad es. gestisce uno sportello informativo porta alla decisione di costituire un'organizzazione più formalizzata e professionalizzata (Borzaga & Fazzi, 2001; Rossi 2001) per la gestione di servizi specialistici. L'efficacia di gruppi di sostegno di questa natura è stata sperimentata in vari settori (Folgheraier, 2008, 2007; Tognetti Bordogna 2006).

In questa sede è possibile sottolineare la differenza tra le due forme nel diverso grado di formalizzazione che assumono: più strutturate le associazioni familiari meno i gruppi di auto mutuo aiuto.

⁽³⁾ Le associazioni familiari hanno forme e diffusioni differenti in molti paesi europei (cfr. www.coface-eu.org). Generalmente è loro riconosciuta un'importante funzione di advocacy ma non solo e sono particolarmente attive e diffuse in Francia (ww.unaf.fr).

⁽⁴⁾ Per esempio è noto il caso degli alcolisti anonimi, costituiti da persone con problemi alcolologici, i gruppi Al-Alamom per esempio son invece gruppi di sostegno di familiari che hanno un figlio, marito, madre, padre alcolodipendente. In Italia è anche nota l'esperienza del Ceis per il recupero delle tossicodipendenze che si fonda sull'automutuo aiuto e organizza gruppi per genitori, fratelli, coniugi di persone con problemi di dipendenze.

La Regione Lombardia ha promosso tali forme di Terzo Settore fin dalla prima legislatura Formigoni con la legge 23/1999: l'intervento legislativo individua nell'associazionismo familiare il soggetto e partner fondamentale per la creazione del welfare a misura di famiglia e realizzato con le famiglie (Merlini & Filippini, 2005; Rossi, 2001; Carrà Mittini, 2001). In particolare la Regione si è caratterizzata per la scelta strategica di promuovere l'associazionismo e la mutualità familiare anche, e soprattutto, che si costituisce a partire da "crisi" normali del ciclo di vita: la nascita dei figli, l'accudimento del bambino piccolo, la gestione del tempo libero dei figli in età scolastica. Le normali tensioni del diventare genitore, nella prospettiva di superare l'intervento di matrice residuale sulla famiglia: cioè di occuparsi delle famiglie quando sono problema e non quando sono risorsa.

17.2. L'attuazione

L'impianto generale di *welfare family friendly* definito dalla legge 23/1999 è stato via via attuato attraverso il finanziamento di progetti svolti dalle associazioni familiari. La strategia di implementazione ha utilizzato quindi lo strumento del bando individuando centralmente le azioni privilegiate da finanziare e lasciando ai territori (Asl) la valutazione dei progetti da sovvenzionare.

Concretamente: la Regione rende pubblici i bandi che presentano gli ambiti finanziati (secondo l'articolato di legge) e gli allegati tecnici che consentono ad un gruppo/associazione di presentare il proprio progetto. La valutazione dei singoli progetti è poi di competenza delle Asl, una scelta, questa, tesa a favorire la conoscenza e l'attivazione dei soggetti attivi sul territorio.

Un'associazione che voglia accedere a un finanziamento per la proposizione di un progetto deve, quindi, accedere al cosiddetto "bando famiglia". Con esso la Regione Lombardia "promuove e sostiene la realizzazione di iniziative innovative a favore della famiglia per facilitare la creazione di reti di solidarietà fra le famiglie, favorire l'associazionismo familiare, forme di auto-organizzazione e di aiuto solidale" (sito www.famiglia.regione.lombardia.it). Al "bando famiglia" possono partecipare:

- associazioni di solidarietà familiare iscritte al registro regionale (legge regionale 1/2008);
- organizzazioni di volontariato iscritte nelle sezioni provinciali e regionali del registro (legge regionale 1/2008);
- associazioni senza scopo di lucro e associazioni di promozione sociale iscritte nei registri regionali e provinciali dell'associazionismo (legge regionale 1/2008);
- cooperative sociali iscritte nella sezione A dell'albo regionale (legge regionale 1/2008);
- enti privati con personalità giuridica riconosciuta;
- enti ecclesiastici;
- associazioni femminili iscritte nell'albo regionale delle associazioni.

Complessivamente le attività finanziabili sono quelle sintetizzate nella tabella successiva e regolamentate dalla legge 23/1999 (tabella 17.1). Ogni anno però sono stabiliti ambiti prioritari di finanziamento e nel corso dei 10 anni di legge 23/1999 alcuni ambiti/servizi non sono più stati sovvenzionati, altri ancora sono divenute unità di offerta sociale (es. nidi famiglia), altri hanno proseguito nella modalità di finanziamento a bando.

Tabella 17.1 - Interventi previsti e finanziabili dalla legge 23/1999

| | Interventi | Articoli di legge |
|---|---|--|
| Costituzione del nucleo | Prestiti agevolati alle giovani coppie Prestiti agevolati per mutui prima casa | Art. 3, comma 1 Art. 3, comma 9 |
| Famiglie con figli piccoli | Potenziamento nidi | Art. 4, comma 2 |
| Famiglie con figli in età scolare | | |
| Genitorialità | Supporto e formazione | Art. 4, commi 8, 9, 10, 11, art. 5 |
| Famiglie con un membro fragile | Contributi per acquisto strumenti tecnologici per disabili Buono socio-sanitario Finanziamento corsi per soggetti portatori di handicap | Art. 4, commi 4,5 Art. 4, commi 13, 14, 15, 16 Art. 4, comma 6, lett. c) |
| Famiglie in difficoltà economiche temporanee | Prestito sull'onore | Art. 3, comma 2 |
| Reti tra famiglie | Auto mutuo aiuto/banche del tempo | Art. 5, commi 1, 4, 6 |
| Governance | Istituzione consulta Registro associazioni familiari | Art. 5, commi 8, 9, 10, 11, 12 Art. 5, comma |
| Famiglie e donne in situazioni di violenza | Promozione sostegno centri accoglienza | Art. 4, comma 4-bis |
| Conciliazione famiglia e lavoro | Conciliazione famiglia lavoro Programmi formativi per il reinserimento delle donne escluse dal mercato del lavoro | Art. 4, comma 1 Art. 4, comma 6, lett. a) |
| Qualificazione degli operatori | Formazione operatori servizi socio educativi | Art. 4, comma 6, lett. b) |

Nella precedente legislatura il "bando famiglia" ha finanziato per il quinquennio 2005-2009, prevalentemente, i progetti che realizzano servizi integrativi al nido, interventi di contrasto alla dispersione scolastica e attività di promozione del mutuo aiuto.

Nel 2008, sempre nell'ambito dell'implementazione della 23/1999, ha preso forma il bando "Fare rete e dare tutela e sostegno alla maternità". Esso promuove in modo più esplicito il sostegno alla maternità e alla paternità con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli materiali e culturali che si possono presentare tramite interventi integrati, servizi e progetti con particolare attenzione alle situazioni di fragilità. I progetti sono finalizzati a:

- aumentare la capacità di utilizzo delle strutture sanitarie e sociali;

- aumentare l'autostima e il senso di competenza nell'esercitare la funzione genitoriale;
- aumentare la capacità delle madri a leggere i segnali del bambino;
- diminuire l'isolamento sociale;
- realizzare un percorso integrato di aiuto e sostegno;
- promuovere e monitorare attività tese a rendere più efficaci le collaborazioni con enti e servizi del territorio.

Il bando "Fare rete" oltre alla specificità delle azioni che finanzia si distingue dal "Bando Famiglia" per la volontà di premiare e promuovere partnerships tra diversi soggetti: nel progetto, infatti, devono essere esplicitati i diversi attori che prenderanno parte alle attività ed il ruolo di ciascuno. L'attenzione ai partenariati e al valore aggiunto che essi presentano è andato maturando in diversi ambiti di intervento della Regione (ad es. i progetto sulla coesione sociale).

Inoltre il bando "fare rete" rappresenta anche un caso, raro, di apprendimento organizzativo e di scambio effettivo di pratiche e culture. Nei precedenti bandi della legge 23/1999, infatti, i gruppi di auto mutuo aiuto, che si stavano diffondendo in Regione, faticavano a riconoscersi e quindi ad accedere ai finanziamenti. Il confronto tra gruppi di auto mutuo aiuto con la Regione e le sue strutture tecniche ha consentito di rivedere il bando alla luce delle caratteristiche specifiche di questo mondo, già operante sui territori e che chiedeva di essere riconosciuto e promosso. L'azione di supporto alle associazioni familiari è quindi, sostanzialmente, passata attraverso la promozione dei progetti e delle iniziative che queste realtà realizzano.

Accanto ad una selezione delle attività da finanziare, l'esperienza dei primi anni di implementazione ha reso necessario, nel 2006⁽⁵⁾, un ripensamento anche dei criteri di iscrizione delle associazioni familiari al registro corrispondente con l'intento di preservare maggiormente la natura familiare ed informale di queste realtà.

Nell'ultima legislatura si è registrata una qualificazione della spesa e una diminuzione delle aree progettuali finanziate con il contenimento delle risorse destinate (si passa dagli 11 milioni di euro del 2005 ai 7 milioni del 2009): mediamente ogni singolo progetto ha ottenuto un finanziamento di circa 15mila euro.

Come si evince dalla tabella 17.2 i progetti finanziati tra il 2005-2009 sono stati: il potenziamento nidi, il supporto alle attività scolastiche, le attività di promozione dell'associazionismo familiare e del mutuo-aiuto, la formazione ai ruoli familiari e le banche del tempo.

⁽⁵⁾ Con la "Delibera sulle modalità e procedure per l'iscrizione, il mantenimento e la cancellazione dal Registro regionale delle associazioni di solidarietà familiare" d.g.r. 3518 del 15 novembre 2006 e il "Decreto sulle modalità, procedure e specifica documentazione per l'iscrizione, il mantenimento e la cancellazione del registro regionale delle associazioni di solidarietà familiare" (decreto 13006 del 20 novembre 2006).

Tabella 17.2 - Progetti finanziati per ambiti, anni 2000-2009, valori percentuali

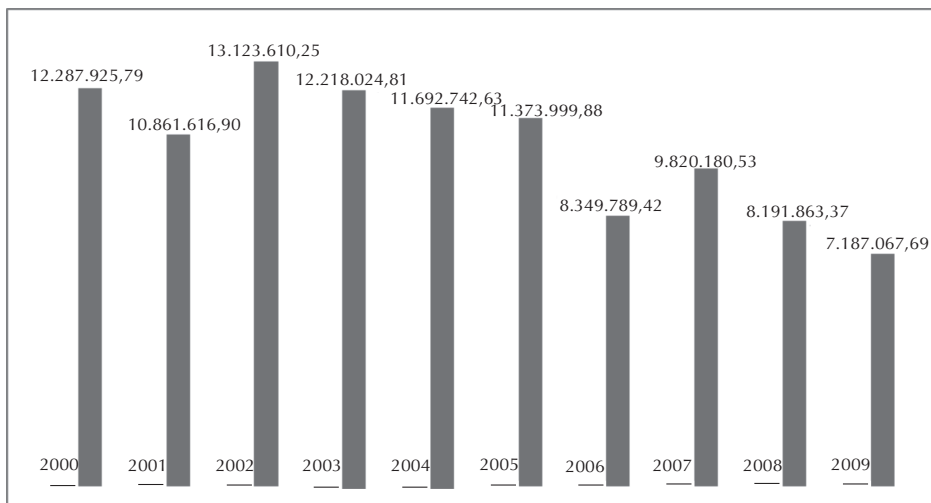
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|
| Nidi famiglia | 8,68 | 7,25 | 9,71 | 10,61 | 12,03 | 11,83 | - | - | - | - |
| Potenziamento nidi | 5,25 | 3,86 | 3,86 | 1,52 | 1,63 | 2,42 | 7,68 | 3,92 | 3,51 | - |
| Spazi gioco | 18,95 | 15,78 | 19,43 | 13,64 | 11,65 | 13,04 | - | - | - | - |
| Banche del tempo | 8,45 | 5,31 | 1,74 | 0,25 | 0,13 | 0,27 | - | - | - | - |
| Elenchi operat. per accudimento a domicilio di minori 0/3 | 3,42 | 2,25 | 1,25 | 0,88 | 0,5 | 0,54 | - | - | - | - |
| Nidi aziendali | 1,14 | 0,16 | 0,75 | 0,25 | 0,25 | - | - | - | - | - |
| Supporto alle attività scolastiche | 13,47 | 19 | 18,06 | 22,47 | 18,67 | 24,06 | 40,46 | 41,4 | 42,69 | 36,64 |
| Aggregazione giovanile | 10,27 | 14,33 | 13,95 | 10,73 | 9,77 | 12,37 | - | - | - | - |
| * Programmi di formazione svolti da consulenti | 13,01 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| * Educazione sessuale | 8,22 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| * Assistenza a domicilio | 9,13 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| ** Promozione dell'associazionismo familiare e del mutuo-aiuto | | 3,86 | 3,74 | 3,28 | 2,76 | 2,28 | 3,73 | 7,67 | 11,31 | 23,4 |
| Banche del tempo | | 3,22 | 1,25 | 0,25 | 0,5 | 0,27 | 1,04 | 1,02 | 1,36 | 3,09 |
| Formazione ai ruoli familiari | | 24,96 | 26,28 | 36,11 | 42,11 | 32,93 | 47,1 | 46 | 41,13 | 36,87 |
| Tot. | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Totale v.a. | 438 | 621 | 803 | 792 | 798 | 744 | 482 | 587 | 513 | 453 |

* Sono stati attivati solo nel 2000.

** Nel 2000 il bando non prevedeva il finanziamento di queste attività.

Fonte: Direzione Generale Famiglia e solidarietà sociale

Figura 17.1 - Le risorse economiche destinate anni 2000-2009



Fonte: Direzione Generale Famiglia e Solidarietà sociale

Per quanto concerne gli enti gestori i cui progetti sono stati finanziati si osserva un consolidamento delle associazioni familiari: erano il 35% nel 2000 diventano il 46% nel 2005 ed il 49% nel 2009; si registra un decremento dell'azione delle cooperative sociali (che passano dal 34% del 2000 al 25% del 2005 e al 27% del 2009) e la stabilizzazione della presenza delle organizzazioni di volontariato (intorno al 9% nel 2009, ma presenti per il 17% nei primi anni).

Tabella 17.3 - Enti gestori per progetti finanziati, valori percentuali, anni 2000-2009

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Associazioni di solidarietà familiare | 35,24 | 41,59 | 39,92 | 46,2 | 46,91 | 46,01 | 47,78 | 52,07 | 50,92 | 49,61 |
| Organizzazioni di volontariato | 17,19 | 12,73 | 11,55 | 7,38 | 8,02 | 7,56 | 7,14 | 9,09 | 5,96 | 9,82 |
| Associazioni | 9,74 | 7,05 | 4,5 | 4,85 | 4,73 | 4,83 | 6,9 | 4,13 | 4,59 | 4,13 |
| Cooperative sociali | 34,67 | 22,95 | 28,77 | 28,27 | 23,05 | 25 | 26,11 | 23,14 | 27,29 | 27,13 |
| Enti con personalità giuridica riconosciuta | 0,29 | 8,86 | 2,15 | 1,27 | 5,35 | 3,57 | 2,96 | 1,24 | 2,29 | 2,33 |
| Enti ecclesiastici | 2,87 | 6,82 | 12,92 | 11,39 | 11,52 | 11,97 | 8,62 | 9,09 | 8,03 | 6,2 |
| Associazioni femminili | 0 | 0 | 0,2 | 0,63 | 0,41 | 1,05 | 0,49 | 1,24 | 0,92 | 0,78 |
| Totale enti | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Totale v.a. | 349 | 440 | 511 | 474 | 486 | 476 | 406 | 484 | 436 | 387 |

Fonte: Direzione Generale Famiglia e solidarietà sociale

Analizzando i dati dal registro delle associazioni di solidarietà familiare si evincono nel 2009 698 associazioni familiari con un tasso di crescita annuo di circa il 20%: erano 366 nel 2000 e 562 nel 2005. Le policy orientate alla creazione di reti di questa natura sembrano trovare, quindi, riscontro nell'esperienza territoriale.

17.3. Alcune valutazioni

Il sostegno alla famiglia

Per quanto concerne il primo elemento, il sostegno alla famiglia, si rivela perseguito con chiara coerenza ideale. L'obiettivo dei bandi "famiglia" e "fare rete" va nella direzione di un aiuto alla famiglia "normale" e in situazione di disagio secondo un metodo d'implementazione che è quello della prossimità ai mondi vitali. Con famiglia "normale" si intende quella alle prese con gli impegni quotidiani (l'accudimento dei bambini, il sostegno scolastico) confermando l'orientamento a sviluppare un welfare non solo residuale, ma anche promozionale.

Inoltre, la legge alla prova dell'attuazione concreta conferma di essere un'iniziativa di politica sociale per le famiglie realizzata con le famiglie che si associano per trovare risposta a una comune esigenza e non, in via prioritaria, la promozio-

ne di una serie di servizi rivolti alle famiglie da professionisti del sociale. Il contenimento della presenza della cooperazione sociale va in questa direzione, anche se permane una sorta di "dialettica" tra il professionismo delle cooperative e l'agire più spontaneo dell'associazionismo. Se, da un lato, l'azione regionale ha delimitato la presenza delle cooperative a favore delle associazioni, dall'altro, alcuni testimoni privilegiati del mondo associativo continuano a rilevare una maggiore facilità delle cooperative nella partecipazione ai bandi e nella gestione degli aspetti tecnici che essi prescrivono. La qualificazione professionale che una struttura organizzativa adeguata consente (come avere ad es. una progettista specializzata o una struttura amministrativa dedicata), risulta, spesso, più facilitata rispetto all'iniziativa delle associazioni e soprattutto rispetto a quelle piccole e poco strutturate (a cui viene riconosciuto da più parti, rispetto agli inizi, una crescita in termini di efficienza e qualità organizzativa).

Inoltre, la legge 23/1999 sembra aver confermato un circuito virtuoso tra norma e cultura: vale a dire la sua promulgazione nasce da un certo *humus* culturale (scommettere sul protagonismo familiare) e la sua realizzazione sembra rafforzare anche quella stessa cultura che si sta promuovendo. La norma, infatti, pare aver diffuso un orientamento culturale (quello delle famiglie all'associarsi), come conferma il continuo crescere del numero delle associazioni familiari.

Vi sono anche alcuni limiti. Molta parte dell'innovatività della legge 23/1999 consisteva nell'individuare le transizioni familiari e personali quali snodi chiave per la realizzazione di una rete integrata di servizi a supporto delle difficoltà/sfide emergenti. L'aver selezionato in modo stringente gli ambiti di finanziamento ha ridotto la portata della legge stessa, che sembra aver dimenticato alcune aree di bisogno: la cura dei membri fragili di una famiglia, il sostegno alla domiciliarità, il supporto alle difficoltà economiche delle famiglie, l'accesso al credito. Aree previste dalla legge stessa e che, forse, meriterebbero un maggior investimento in termini di risorse e innovazione.

È da rilevare la contrazione delle risorse economiche messe in gioco per un obiettivo ritenuto così prioritario come il sostegno alla famiglia, dai 12 milioni di euro del 2000 ai 7 milioni del 2009. Questa diminuzione delle risorse sembra aver portato alla decisione, come è stato notato sopra, di qualificare la spesa concentrando gli investimenti principalmente su alcuni ambiti di intervento e lasciandone altri maggiormente scoperti o completamente non finanziati.

La valorizzazione del Terzo Settore

L'obiettivo della promozione del Terzo Settore è certamente stato raggiunto, con una specificazione: in questa sfera la Regione Lombardia ha inteso sostenere il privato sociale emergente dalle famiglie (mutuo aiuto e associazionismo familiare) oppure rivolto alle famiglie (es. le cooperative sociali che svolgono servizi per la famiglia). Gli indicatori di raggiungimento dell'obiettivo da questo punto di vista

possono essere ravvisati nella crescita del numero di associazioni familiari. Un dato, non direttamente collegato ai finanziamenti della 23/1999, mostra inoltre (Direzione commercio, 2008) un aumento delle iniziative del Terzo Settore a favore della famiglia e, in particolare, l'incremento dei servizi offerti in questo settore dalla cooperazione sociale.

Entro un contesto di crescita complessiva, è pur vero che alcune indagini condotte su temi diversi (Irer, 2007; Pesenti De Ambrogio 2009) hanno messo in luce alcune difficoltà del Terzo Settore e del privato sociale di matrice familiare. È ugualmente vero che, in Regione, le associazioni familiari crescono complessivamente ma sembra che l'azione di queste stesse realtà fatichi ad incrociarsi con i soggetti che pure operano nel medesimo territorio: difficoltà di linguaggi, priorità diverse, differenti scopi ed identità portano ad un dialogo difficile o rarefatto tra i soggetti della 23/1999 ed i Piani di Zona, i Comuni che restano il contesto per la realizzazione del welfare locale. Quindi da un lato le associazioni familiari crescono, dall'altro devono forse ancora maturare capacità e competenze per sviluppare partnership con gli altri soggetti sociali.

Un altro importante obiettivo che la Regione si è data, attraverso la 23/1999, consiste nell'implementare innovazione sociale. I bandi che attuano la legge, infatti, premiano progetti sperimentali e innovativi. In tal senso il bando rappresenta lo strumento per cercare nuovi modi di risposta al bisogno sociale, elemento certamente positivo al fine di trovare modalità di azioni più efficaci in un contesto societario dove esigenze e problemi si evolvono oppure nascono in modo non sempre prevedibile.

La legge 23/1999 ha rappresentato una grande possibilità di catalizzazione delle risorse e delle idee presenti a livello territoriale. Ha finanziato e fatto crescere, realtà già attive a livello locale, che svolgevano iniziative tanto nell'accoglimento della domanda sociale quanto nell'elaborazione della sua risposta. Erano realtà che in alcuni contesti faticavano a mantenersi o a garantire alcuni servizi. La legge 23/1999 li ha intercettati e li ha valorizzati finanziando, attraverso risorse aggiuntive *ad hoc*, le diverse iniziative e rafforzando il ruolo dell'associazionismo in certi settori di attività. Adesso si rischia una contraddizione e un uso "improprio" dei fondi: in un contesto nel quale le risorse economiche sono in contrazione costante, si finanzia attraverso i bandi ciò che non si riesce a sostenere in altro modo o secondo i canali consolidati. E si rischia di inficiare l'obiettivo stesso della legge, cioè quello di scovare l'innovazione, promuoverla, anche e soprattutto laddove si manifesti in realtà piccole, circoscritte, non troppe strutturate. Oggi tali realtà non sono sostitutive delle iniziative istituzionali e consolidate, piuttosto le affiancano e cercano di rinnovarle: pertanto è cruciale che accanto al finanziamento alle attività tradizionali e istituzionali possa esistere uno spazio più libero e dedicato per loro.

Effetti sugli utenti

Come già sottolineato, una valutazione sistematica degli effetti della legge 23/1999 dovrebbe certamente comprendere le opinioni ed i giudizi formulati dalle

famiglie beneficiarie dei servizi realizzati. Ad oggi non è possibile avere riscontri sui beneficiari dei progetti e sulle loro opinioni. Sono stati realizzati alcuni approfondimenti qualitativi (Irer, 2007) che hanno mostrato come le famiglie si orientino nella scelta dei servizi in relazione a disponibilità, flessibilità di orari, vicinanza al domicilio del servizio stesso piuttosto che alla natura dei soggetti che li realizzano. Un'azione di valutazione sistematica avrebbe certamente aiutato nella riflessione complessiva sulla legge. Questo è uno degli aspetti deficitari dell'impianto della 23/1999 e che rende difficile una lettura puntuale dell'esperienza attuata in diverse direzioni: sia per cogliere, con ragioni fondate empiricamente, i punti di debolezza, sia per sottolineare un valore aggiunto, anche impreveduto nei suoi effetti, che si è, invece, prodotto ma che non si riesce a cogliere appieno.

La regolazione del sistema locale di welfare

L'azione della Regione ha individuato attraverso criteri più specifici l'accesso all'albo delle associazioni familiari a partire dal 2006 e facendo tesoro dei primi anni di attuazione della legge sono stati introdotti criteri più restrittivi.

Discernere la mutualità familiare e l'associazionismo segnatamente familiare da altre forme di Terzo Settore è, infatti, essenziale se si vuole preservare la cultura della prossimità ai mondi vitali come elemento sostantivo per la *coping* delle sfide familiari. È possibile, però, che il solo rispetto dei criteri formali di accesso non consenta di individuare le associazioni realmente familiari da altre organizzazioni che erogano servizi alla famiglia. Infatti, la verifica della familiarità di un'organizzazione solo a partire dai dati dei registri comporta una verifica "sulla carta" dei criteri di accesso, mentre una valutazione della identità e delle iniziative poste in essere da questi soggetti (con ricerche *ad hoc* tese a monitorare tali fenomeni associativi) potrebbe aiutare nella comprensione di un mondo variegato, nella prospettiva di un suo supporto più adeguato⁽⁶⁾.

Un altro elemento regolativo, dirimente, concerne la gestione dei bandi e le prescrizioni in essi contenuti. Per alcune associazioni, ma non per tutte, gli elementi richiesti dalla Regione attraverso le Asl richiedono adempimenti complessi e ripetitivi. Il nodo centrale di questo aspetto riguarda quella che è stata definita la regolazione promozionale del Terzo Settore (Donati, 1993) ovvero il bilanciamento, sempre difficile, tra indirizzi e direttive che permettano di realizzare servizi di qualità e lo sviluppo di realtà che per definizione non sono eccessivamente articolate dal punto di vista formale.

Più difficile appare la valutazione effettiva dell'innovazione prodotta nei ser-

⁽⁶⁾ Questo aspetto si ricollega alla povertà di informazione puntuali e aggiornate sui soggetti di Terzo Settore presenti e attivi in Regione. Le uniche informazioni di scenario sono desumibili dai registri, fatta eccezione per il Rapporto sulla cooperazione sociale che propone ogni anno un'analisi specifica di natura, attività, risorse delle cooperative lombarde.

vizi alla famiglia gestiti dalla mutualità familiare: quanto l'innovazione è premiata oppure quanto si finanziano servizi anche qualitativamente buoni, ma tradizionali nella loro realizzazione? Ad oggi, e questo è certamente uno dei limiti della 23/1999, mancano progetti di valutazione complessiva dell'efficacia degli interventi attuati dalla legge, pur sapendo quanto sia difficile incorporare gli effetti lordi e netti di un'iniziativa di *policy* come questa.

Tale elemento si collega al nodo della possibilità di riconoscere e diffondere le buone pratiche (e l'innovazione) eventualmente emergenti. Non è raro, anzi, che si realizzino esperienze significative e innovative, che si svolgano buoni progetti che potrebbero essere estesi a tutto il territorio. Tuttavia, anche poiché manca un sistema di valutazione sistematico, sembra difficile realizzare il passaggio dalla singola (buona) esperienza realizzata in un certo territorio alla sua messa a sistema. La difficoltà nella realizzazione di questo passaggio ha diverse origini: anche teoricamente le modalità e le tecniche di valutazione dei servizi alla persona oggi utilizzati possiedono riferimenti culturali e tecniche anche molto diversi tra loro. Tutti sono concordi nel definire complessa la valutazione di qualità e di efficacia di servizi ad alto contenuto relazionale (che sono specifici, personalizzati, immateriali) e di *policy* che lavorano su livelli (locali e istituzionali) e attori così diversi (Regione, Asl, Comuni, Piani di Zona, organizzazioni di Terzo Settore). È possibile, dunque, che la difficoltà ad individuare buone pratiche, e di estenderle al sistema, derivi pure dalla difficoltà della letteratura scientifica nell'individuazione di un sistema condiviso di valutazione delle stesse.

La valorizzazione delle figure professionali

Una delle sfide della 23/1999 è di valorizzare il sapere dell'esperienza (Folgheraiter, 2010; Mutti 2009) in alcuni ambiti di azione, sapendo che questo da solo non sempre basta: le associazioni necessitano anche di supporti tecnici e professionali (per la stesura dei progetti, per l'accompagnamento alla realizzazione, per la rendicontazione e valutazione delle attività). Lo sviluppo di organizzazioni di secondo livello potrebbe andare nella direzione di sostenere la vivacità delle associazioni e fornire quegli elementi professionali che non necessariamente sono presenti nei gruppi. Significativa appare l'evoluzione nel mondo del mutuo aiuto (Tognetti Bordogna, 2005): come già ricordato essi sono i gruppi più fluidi e meno strutturati del sistema ma (forse proprio per questo) stanno sviluppando organizzazioni ombrello tesi ad aiutare i gruppi più informali. È il caso dell'associazione AMA che raggruppa come associazioni diversi piccoli gruppi di auto mutuo aiuto dispersi sul territorio fornendo alcune risorse organizzative ai gruppi che si associano.

L'organizzazione di secondo livello può offrire tanto supporti di tipo tecnico quanto una rete di relazioni più vasta o svolgere funzione di *advocacy* per i gruppi che la compongono. Attraverso forme reticolari e network concorre a sviluppare una massa critica che favorisce l'azione delle singole associazioni che sono così libere di

agire e sviluppare i progetti e possono contare sul supporto tecnico, organizzativo, ma non solo, dell'associazione ombrella.

Il peso che una singola associazione ha è diverso, anche nell'interlocuzione con gli altri soggetti, rispetto a quello di un'organizzazione che è costituita da diversi nodi. Procedere in questa direzione, inoltre, potrebbe facilitare il rinnovamento degli istituti di rappresentanza delle associazioni familiari e la loro effettiva rappresentatività.

Bibliografia

- ALBANESI C. (2004), *I gruppi di autoaiuto*, Carocci, Roma.
- BELARDINELLI S. (2005), *Welfare community e sussidiarietà*, Egea, Milano.
- BORZAGA C., FAZZI L. (2001), *Azione volontaria e processi di trasformazione del settore nonprofit*. Milano, Franco Angeli.
- BRUGNOLI A., VITTADINI G. (2008), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Guerini Associati, Milano.
- CARRÀ MITTINI E. (2001), *Dentro le politiche familiari. Storia di una ricerca relazionale sulla l.r. 23/99 della Regione Lombardia «Politiche regionali per la famiglia»*. Milano: LED.
- DIREZIONE GENERALE FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE (2005), *Bilancio sociale*, Milano, Regione Lombardia.
- DIREZIONE GENERALE FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE (2006), *Bilancio sociale*, Milano, Regione Lombardia.
- DIREZIONE GENERALE FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE (2007), *Bilancio sociale*, Milano, Regione Lombardia.
- DIREZIONE GENERALE FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE (2008), *Bilancio sociale*, Milano, Regione Lombardia.
- DONATI P. (1993), *La cittadinanza societaria*, Bari, Laterza.
- DONATI P. (2007), *Sociologia delle politiche sociali*, Carocci, Roma.
- DONATI P., ROSSI G. (1994), *Le associazioni familiari in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- FOLGHERAITER F. (2007), *La cura delle reti*, Erikson, Trento.
- FOLGHERAITER F. (2009), *La logica sociale dell'aiuto*, Erikson, Trento.
- IreR (2004b), *I servizi educativi per la prima infanzia a carattere innovativo in Lombardia*, Report, IreR, Milano.
- IreR (2007) *Valutazioni delle politiche per la prima infanzia*, Report, IreR, Milano.
- IreR (2008), *Family social survey*, Report, Milano, IreR.
- MERLINI F., FILIPPINI S. (2005), *La legge regionale per la famiglia*, in GORI C. (a cura di), *Politiche sociali di centro destra* (pagg. 285-310), Roma, Carocci.
- MUTTI M. (2008), *Esperienze di auto-mutuo aiuto*, Erikson, Trento.
- PERAZZO C. (2006), *Il sostegno a nuovi progetti*, in D. G. Sociale, *Noi Famiglia*, Milano, Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale.
- ROSSI G. (2005), *Le politiche per la famiglia*, in IreR, *Rapporto di legislatura 2005*, Guerini e associati, Milano.

- ROSSI G. (a cura di) (2001), *Lezioni di sociologia della famiglia*, Carocci, Roma.
- ROSSI G., BOCCACIN L. (2007), *Capitale sociale e partnership tra pubblico, privato e Terzo Settore. Casi di buone pratiche nei servizi alla famiglia*, Milano, Franco Angeli.
- SILVERMAN D. (2002), *I gruppi di auto mutuo aiuto*, Erikson, Trento.
- TOGNETTI BORDOGNA M. (2005), *Promuovere i gruppi di self help*, Milano, Franco Angeli.