

## 18. Uno sguardo d'insieme

Roberta Bonini

Al termine (provvisorio come sempre per questo tipo di lavori!) del percorso sulle politiche per la famiglia ed i minori attivate in Regione Lombardia si presentano qui di seguito alcuni temi (per punti essenziali) che trasversalmente attraversano le policy attivate e l'analisi che è stata condotta.

- Le politiche per la famiglia in Lombardia presentano tratti specifici ed innovativi ed elementi di criticità e di riflessione. In generale, parlando di politiche per la famiglia, ci si incontra scontra con un dilemma definitorio che ha importanti ricadute operative: a quale famiglia ci si rivolge? Nel progetto regionale sulle policy per la famiglia si è inteso rispondere “non solo alla famiglia in difficoltà” ma anche alla famiglia alle prese con le normali transizioni del ciclo di vita (sposarsi, avere figli, ecc.). In particolare nelle politiche al fuoco dell'interesse in questi capitoli si è trattato di una famiglia con i figli e con figli soprattutto piccoli (anche se non solo). Il dato interessante nell'esperimento lombardo è stato il tentativo di superare la tradizionale divisione per settori negli interventi del welfare, utilizzando la famiglia come elemento cerniera per un'integrazione tra policy attraverso la lente e la dinamica delle transizioni familiari e dei bisogni che in questi momenti si manifestano. La famiglia, infatti, è direttamente o indirettamente il soggetto che agisce o patisce le azioni di welfare, per questo l'intento è stato interessante e ambizioso. Il “luogo” nel quale l'esperimento ha avuto più successo è certamente l'attuazione della legge 23/1999 che rappresenta l'esperienza più specifica in materia. L'analisi delle azioni nell'ambito dei servizi per la prima infanzia e dei progetti della l.r. 23/1999 ha mostrato come la decisione di supportare le transizioni familiari sia stata molto interessante anche se nel corso del tempo alcune iniziative hanno cessato di essere finanziate. E così la ricomposizione intorno alla famiglia delle azioni di welfare si è concentrata solo in poche aree come i servizi per l'infanzia. Tuttavia, altri aspetti delle policy, qui analizzate, hanno riprodotto uno stile più tradizionale di divisione delle politiche, piuttosto che il ridisegno e l'integrazione delle stesse, e ancora forte è risultata essere la separazione tra le politiche per il disagio (i minori allontanati) e quelle per l'agio (associazionismo familiare).
- La centralità della famiglia come soggetto delle politiche è stata molto presente nel dichiarato dei documenti strategici, più faticosa è stata la sua attuazione nei vari settori di politiche. Dal punto di vista operativo il sostegno alla famiglia, e al suo

imprescindibile ruolo di cura, è stato concretizzato nel supporto alla domiciliarietà attraverso lo strumento dei titoli sociali. È noto però che il peso tra servizi domiciliari e residenziali è stato nettamente a favore dei secondi. E cioè, al di là delle politiche per la famiglia con i bambini, le policy per la famiglia in quanto caregivers sono state centrate soprattutto sull'utilizzo dei buoni e dei voucher che percentualmente rappresentano una quota minoritaria della spesa a favore delle persone fragili.

- Per quanto concerne la coerenza tra ideale di policy e realizzazione della stessa si è detto che uno dei punti di maggior trasparenza tra i due livelli è stata l'implementazione della l.r. 23/1999. Ci sono però altri elementi da sottolineare che hanno messo in evidenza una continuità tra livello ideale e operatività. Un esempio trasversale agli ambiti qui analizzati riguarda l'implementazione di un welfare plurale e sussidiario. L'attenzione del policy maker si è centrata sulla qualità dei servizi erogati piuttosto che sulla natura del soggetto erogante, la realizzazione di questo ideale è stata a diversi livelli e con diversi successi. Si è detto insomma "non è importante, che il servizio es. di asilo nido sia erogato da una cooperativa o dal comune, è essenziale che rispetti i parametri di qualità definiti a livello regionale e locale". L'istituto dell'accreditamento ha concretizzato questa tendenza, ma si è visto come la sua applicazione, nelle unità di offerta sociale, non sia stata sempre semplice. L'identificazione di criteri di qualità nei servizi alla persona è, come noto, complesso e quindi l'accreditamento (quando si è realizzato) ha riguardato aspetti soprattutto strutturali e gestionali. Per quanto siano state realizzate le direttive regionali su queste tematiche si è registrato un vuoto a livello territoriale circa la loro effettiva realizzazione (es. accreditamento nei nidi e nei servizi residenziali per minori). La paralisi dei processi di accreditamento nei servizi socio-educativi è, quindi, paradigmatica: non essendo stati accreditati i servizi a livello locale questa parificazione tra pubblico e privato nella sostanza rischia di restare debole. Il sistema paradossalmente resta bloccato e la libertà dei cittadini di scegliere tra servizi con qualità garantita dall'ente pubblico resta incompiuta con differenze territoriali rilevanti.
- Un ulteriore elemento trasversale agli ambiti analizzati in questa sezione riguarda la ricerca di innovazione nelle politiche sociali. L'esperienza lombarda si è caratterizzata per la tensione a catalizzare le innovazioni prodotte dal terzo settore e dalle partnership pubblico/privato, attraverso la forma dei "bandi". La strategia in questo caso non è stata quella di generare/guidare l'innovazione, che difficilmente si produce per legge, cioè attraverso vincoli e standard, ma di individuare e riconoscere l'azione che a livello locale gruppi piccoli e/o grandi generano e realizzano. L'esperienza della l.r. 23/1999 e di altre leggi che hanno promosso il terzo settore sono andate in questa direzione. Dai colloqui con alcuni testimoni privilegiati delle Asl è emerso come la legge 23/1999 abbia reso più evidenti protagonisti che già operavano a livello territoriale e locale e che grazie anche ad un (piccolo)

finanziamento potevano produrre servizi e generare reti significative. Resta, come già osservato, un problema di misurazione degli effetti di questa legge importante in termini non solo di efficacia dei servizi, ma anche di capitale sociale prodotto e della sua relazione con altri aspetti delle policy. La legge 23/1999 favorisce la nascita di reti tra famiglie e partnership tra diversi attori; sarebbe certamente prezioso riuscire ad evidenziare l'effetto complessivo che tale politica ha generato sul territorio. Complessivamente riemerge in ogni settore di policy analizzato (politiche per l'infanzia e servizi di tutela, servizi per la famiglia in senso lato) la difficoltà a valorizzare le buone pratiche locali ed estenderle effettivamente al territorio regionale. Le esperienze di terzo e di quarto settore rappresentano un patrimonio ricco, come nella migliore tradizione lombarda, tuttavia tale patrimonio, che è essenzialmente un capitale sociale, se non si consolida (se non si consuma rigenerandosi) si perde.

La forza del meccanismo del finanziamento a bando è quello di promuovere le "intelligenze" e le "abilità" presenti a livello locale senza prederminare ogni elemento *a priori*. Tuttavia, il limite noto di questa modalità di finanziamento del welfare è quello di interrompere la realizzazione delle esperienze, quando vengono meno le risorse economiche disponibili e alla fine della progettualità si fatica a trovare fonti di economiche adeguate. Tale aspetto, che è di governance complessiva del sistema di welfare e del suo finanziamento, ribadisce un aspetto critico di questo puzzle e non risolvibile solo a livello regionale. Agli occhi dell'utente questo significa che un buon servizio, utilizzato in un certo momento e per certo periodo di tempo, viene sospeso per la mancanza di fondi.

In questo nodo tematico si incrociano due questioni: da un lato lo sviluppo di modalità complementari di finanziamento del welfare (anche da parte di aziende di mercato nell'ambito del welfare aziendale, o di enti grant making di terzo settore come le fondazioni) e dall'altro le modalità di diffusione delle buone pratiche e della loro introduzione a livello di sistema. Tale aspetto, come ricordato, richiama elementi di carattere concettuale rispetto ai quali il consenso non è unanime: che cosa rende un servizio una buona pratica? Ma soprattutto a quali condizioni è possibile diffonderne la presenza su un dato territorio?

È pur vero, almeno a parere di chi scrive, che non tutto ciò che di nuovo e specifico viene realizzato nei contesti locali debba giocoforza trovare una sua estensione istituzionale. Credo che sia da preservare una zona di sperimentazione che non necessariamente si riversi sul sistema, in ragione del fatto che quella data esperienza funziona bene ed efficacemente in un certo contesto, ma non avrebbe gli stessi risultati se tradotta in un altro ambito. Dunque non tutta l'innovazione e la sperimentazione può e deve travasarsi nelle unità di offerta, ma resta il problema dell'innovazione come risposta efficace ai bisogni sociali tradizionali ed emergenti.

- La pluralità delle politiche regionali, cioè l'apertura verso soggetti di terzo e quarto settore e l'articolazione su livelli di responsabilità territoriale diversi, ha fatto

emergere chiaramente il tema della *governance* complessiva del sistema. Regione Lombardia sottolinea da tempo il passaggio da ente di gestione ad ente di governo; resta ancora aperto il modo con cui "giocare" questo ruolo di governo che nel tempo si nutre di difficoltà sempre maggiori (per la complessità dei problemi sociali, per la complessità del sistema di risposta agli stessi). Oggi il sistema di policy regionale vede responsabilità diffuse: a livello centrale, regionale e locale. La citata questione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi ritorna a più livelli e richiama un problema di responsabilità nella risposta al bisogno e di finanziamento delle attività, che non è ancora risolto e che porta al sovraccarico funzionale della Regione rispetto a responsabilità che sono (anche) di altri. Tuttavia, cosa significa governare una molteplicità di attori e farlo secondo logiche partecipative è ancora una sfida non pienamente risolta. Un confronto che si apre per la Regione è, infatti, quello dell'accompagnamento all'implementazione delle politiche sociali e delle linee di indirizzo regionali. È su questa strada che si gioca l'efficacia e l'efficienza delle policy: l'emanazione della legge di per sé non introduce cambiamento e innovazione nei territori. Riempire di un senso diverso il proprio essere "ente di governo" è il compito che attende la Regione nei prossimi anni perché possano essere accompagnati, e proprio secondo una logica sussidiaria, tutti i soggetti chiamati alla programmazione ed implementazione delle politiche anche (e soprattutto) quando non siano ancora maturi per realizzare tali compiti.

- Emblematica sempre in tema di governance la questione della rappresentanza delle organizzazioni di terzo settore del privato sociale di matrice familiare rispetto alle istituzioni. Il patrimonio dell'associazionismo familiare fatica nella contaminazione dei soggetti istituzionali e il protagonismo familiare diviene il protagonismo di associazioni e cooperative che producono buoni servizi, ma non divengono co-progettatori (e valutatori) delle policy realizzate. Questo aspetto richiama, contestualmente, una debolezza tipica del terzo settore in generale che non sembra ancora risolta: anche il terzo settore non appare sempre interessato ad alzare il livello della partecipazione al disegno delle politiche preferendo ritagliarsi ruoli più gestionali. Tale elemento interroga anche rispetto al ruolo dell'associazionismo familiare e alla sua differenziazione: ci sono organizzazioni che possono e vogliono ambire ad un ruolo di partenariato nel ridisegno delle politiche sociali ed una parte che forse invece è vocata (e vuole esserlo) alla realizzazione di servizi specifici su bisogni contingenti. Le realtà non sono in contrapposizione, ma dovrebbero forse rendersi complementari.
- Un altro tema trasversale tra le diverse politiche sociali per la famiglia è rappresentato dal legame tra sapere professionale e sapere esperienziale che ha re-interrogato la dimensione della professionalizzazione degli interventi. Le due competenze non sono in contrapposizione e nemmeno concorrenti, ma non vanno neppure confuse. L'esperienza della legge 23/1999 conferma questa ipotesi, cioè di circoscrivere le responsabilità specifiche: al gruppo di mamme in un condominio che voglia aprire

un asilo non si può chiedere, forse, di sedere ad un tavolo di programmazione delle politiche. E contestualmente occorre un impegno pubblico perché il lavoro di cura informale possa avere livelli di qualità elevati. La tendenza della Regione è stata quella di aiutare il desiderio/necessità di risposta in prima persona ad un certo bisogno sociale senza forzare le associazioni ed i loro membri. L'ipotetico gruppo di mamme può decidere, una volta esaurito il bisogno di accudimento dei bambini, di diventare una cosa diversa: intraprendere nel sociale trasformandosi in una cooperativa, svolgere una funzione di advocacy rafforzando gli organi associativi. Ma come promuovere il prezioso sapere di chi ha vissuto e conosciuto alcune esperienze e il supporto professionale formale resta una sfida aperta. Non a caso il giudizio degli esperti di politiche su questi temi sono diversificati soprattutto quando si intendano i saperi di cura come in conflitto. Sono modalità di prendersi cura diverse, la sfida, ancora una volta, è capire come fare coesistere l'informalità/formalità della cura e la qualità della stessa. Rappresentano saperi complementari, quelli dell'esperienza e quelli professionali, e solo un solido e reale lavoro di rete potrebbe a livello locale supportare una forma di reciprocità tra i due.

- Le politiche sussidiarie per la famiglia che la Regione ha inteso sviluppare hanno chiesto, come già detto, di ripensare al ruolo della famiglia: non solo bisogno, non solo passiva, non solo un problema, ma anche risorsa proattiva e capace di affrontare le sfide che si trova a gestire. Culturalmente questo elemento è certamente positivo e nuovo. Tale attenzione richiede un contestuale impegno circa i processi effettivi di implementazione delle policy: rendere protagoniste le famiglie non deve significare il lasciarle sole di fronte ad una serie di problemi ed esigenze, ma proprio in una prospettiva sussidiaria (che è di supporto!) di renderle sempre più capaci di fronteggiare imprevisti e difficoltà aiutate da una rete effettiva e connessa di soggetti, attori, servizi, siano essi pubblici, privati e di terzo settore. Quando manca questa reticolarietà diffusa l'agire delle famiglie sembra qualificarsi come quello di un consumatore, sovrano certo, ma molto solo, rispetto al quasi mercato dei servizi alla persona. La valorizzazione del "famigliare" si è tradotta, nell'individuazione di soluzioni sempre più familiari per i minori allontanati, nella realizzazione di servizi per la prima infanzia più vicini alla domus, alla casa e chi la abita (buoni, voucher, nidi famiglia). Ma si è registrato anche in modo diffuso una maggiore difficoltà nella scelta delle opzioni disponibili, perché spesso queste opzioni non sono state offerte: come ad esempio nei servizi per la prima infanzia (sempre pochi rispetto alla domanda) ma anche nei servizi per i minori allontanati quando il mancato lavoro di supporto alle famiglie di origine non ha permesso di costruire percorsi che aiutano, o almeno ci provano, a mettere le persone nella condizione di scegliere un percorso di vita, senza introdurre il tema della scelta per le famiglie con un membro non autosufficiente al domicilio: il cammino verso la struttura residenziale appare più un piano inclinato che un percorso di cura scelto, progettato e ripensato *in itinere*.

- Infine resta trasversale il tema, complesso, della valutazione delle politiche e dei servizi e della sua sistematicità: policy più adeguate possono essere sviluppate o ripensate con elementi di conoscenza puntuali. I processi valutativi sono necessari per dimostrare la bontà delle proprie ipotesi, o al contrario per essere smentiti, per correggere il tiro o per scoprire, secondo processi di serendipity di cui il “sociale” è così pieno, elementi inattesi nella definizione dei problemi e nella ricerca di nuove soluzioni.
- È da augurarsi, infine, per il prossimo futuro un coraggioso passaggio concettuale ed empirico che sposti l’ammontare economico devoluto a favore delle famiglie e dei bambini “normali” e “fragili” da voci di “spesa” a voci di “investimento” in futuro e benessere.