

2. Il percorso di analisi

Cristiano Gori

2.1. Introduzione

Quali sono stati gli indirizzi forniti dall'amministrazione regionale? In che modo sono stati effettivamente tradotti in pratica nel territorio lombardo? Quale giudizio si può formulare? Ecco – come illustrato nell'introduzione al volume – le domande che il nostro lavoro vuole provare ad affrontare, con l'attenzione rivolta sia alla legislatura 2005-2010 sia alla complessiva riforma lombarda (2000-2010).

Di conseguenza, la maggior parte dei capitoli segue la medesima struttura: descrizione delle indicazioni regionali riguardanti il tema in esame, ricostruzione di come queste indicazioni sono state attuate nel territorio, formulazione di alcuni giudizi in proposito. Oltre a condividere la struttura i capitoli si confrontano anche con gli stessi interrogativi, poiché utilizzano una griglia di criteri valutativi valida per l'intero libro. Un ulteriore tratto comune consiste nello sforzo di inserire i singoli temi affrontati in uno sguardo d'insieme, teso a comprendere come si è modificato il sistema delle politiche sociali nel suo complesso.

L'impianto analitico e i suoi principali elementi – struttura, criteri valutativi e sguardo d'insieme – sono gli stessi della nostra precedente valutazione delle politiche sociali lombarde (Gori, 2005a), con alcune modifiche e correzioni.

2.2. Valutare le politiche sociali della Regione Lombardia

In questo volume ci proponiamo di realizzare una valutazione indipendente delle politiche sociali⁽¹⁾ di responsabilità della Giunta regionale lombarda. Definiamo la valutazione "un'attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per

⁽¹⁾ Come illustrato nell'introduzione al volume, utilizziamo una definizione estesa di "politiche sociali". Oggetto delle politiche sociali è – secondo tale definizione – l'insieme di servizi e interventi, di titolarità di Comuni e Asl, erogati al fine di alleviare, rimuovere o prevenire condizioni di disagio e/o mancanza di autonomia; in concreto, ci si riferisce ai servizi socio-sanitari delle Asl e ai servizi sociali e socio-educativi dei Comuni. Così definite, le politiche sociali riguardano numerose categorie di utenti (anziani, disabili, bambini, minori e giovani, soggetti con problemi di povertà e marginalità, tossicodipendenti, immigrati, individui con disagio psichico) e varie modalità

dare giudizi su azioni pubbliche, con l'intento di migliorarle" (Martini e Sisti, 2009, pag. 21). Vediamo – seguendo l'autorevole manuale di Martini e Sisti – i tratti principali di tale attività e in che modo intendiamo farli nostri.

Primo, la valutazione "si basa sull'osservazione della realtà, condotta attraverso procedure condivise da una comunità scientifica di riferimento". Il nostro lavoro è fondato sulla disamina di dati empirici riguardanti le politiche sociali lombarde. In ogni singolo capitolo li analizza un riconosciuto esperto del tema lì trattato, seguendo le prassi accreditate tra chi se ne occupa.

Secondo, "ogni tentativo di valutazione comporta sempre l'espressione di un giudizio basato su qualche tipo di confronto". L'introduzione ha evidenziato che esprimere giudizi sul welfare lombardo costituisce il nostro obiettivo principale. I termini di confronto sono i già menzionati criteri valutativi, che – si vedrà – assumono punti di vista sia interni che esterni alla Giunta Formigoni: metà dei criteri riprende i suoi obiettivi e l'altra metà sono obiettivi aggiunti dagli Autori.

Terzo, "la valutazione incorpora un fondamentale intento migliorativo dell'attività pubblica". Non è – detto altrimenti – ricerca sociale fine a se stessa, bensì ricerca sociale che vuole servire a migliorare il welfare. La nostra tensione in questa direzione permea l'intero libro e speriamo di essere riusciti a trasmetterla al lettore.

Quarto, "la valutazione deve essere ritagliata sulle particolari esigenze conoscitive che alcuni individui nutrono nei confronti dell'intervento che viene indagato" (Martini e Sisti, 2009, pagg. 21-22). Nella progettazione del nostro lavoro ci siamo concentrati su esigenze conoscitive differenti, rispettivamente di coloro i quali disegnano il welfare lombardo, delle persone che lo realizzano e di quelli che lo esaminano. Infatti, intendiamo fornire elementi utili a: chi nell'amministrazione regionale governa e regola il sistema, chi nel territorio eroga i servizi, chi nello spazio pubblico discute di welfare (cfr. introduzione).

È una valutazione *ex post* – cioè che s'interroga sui risultati di un'azione una volta che questa sia stata completata – compiuta alla conclusione della legislatura regionale 2005-2010. Mentre il precedente volume si concentrava esclusivamente sulla valutazione di una legislatura, quella 2000-2005, l'orizzonte temporale di riferimento qui è duplice. Come detto, infatti, l'analisi della legislatura 2005-2010 va di pari passo con il bilancio della complessiva riforma lombarda (2000-2010).

Si tratta, infine, di una valutazione indipendente, nel senso che non viene finanziata dall'istituzione responsabile delle politiche valutate, cioè la Regione Lombardia. La relazione con l'Assessorato titolare di tali politiche – quello alla Famiglia e Solidarietà Sociale – è risultata assai proficua, fatta di collaborazione nell'autonomia, come era già accaduto cinque anni fa; la disponibilità dei tecnici dell'Assesso-

di intervento (servizi alla persona e prestazioni monetarie; interventi nel territorio, a domicilio, semi-residenziali e residenziali).

rato nel fornirci dati e scambiare idee, rispettando il confine tra i diversi ruoli, è stata ampia e si è dimostrata decisiva per il nostro lavoro.

Il progetto è stato finanziato da un pool di cinque soggetti: le Acli della Lombardia, la Fondazione Cariplo, la Federazione Nazionale Pensionati (Fnp) della Cisl Lombardia, il Gruppo Segesta e il Sindacato Pensionati italiani della Cgil Lombardia. Poiché alcuni tra i promotori sono parti attive nel dibattito politico lombardo (Acli, Fnp Cisl e Spi Cgil) e uno è gestore di servizi (Segesta⁽²⁾) si sarebbero potuti palesare – in linea teorica – rischi di interferenze con il lavoro dell'équipe ricerca. Come il proseguo del volume penso mostrerà, i promotori ci hanno assicurato autonomia totale.

Il nostro gruppo di promotori è peculiare. La scelta spontanea di diversi soggetti di unire gli sforzi per promuovere un progetto di ricerca non rappresenta una prassi diffusa, e comporta per ognuno alcune rinunce⁽³⁾. Inoltre, il gruppo si segnala per l'eterogeneità dei suoi componenti. È inusuale, ad esempio, una collaborazione tra un sindacato di sinistra e un ente privato for profit, tra una Fondazione e un insieme di soggetti come quelli qui rappresentati, tra sindacati diversi e così via. A spingere verso questa collaborazione sono state – oltre alla stima reciproca tra i rappresentati dei vari soggetti – due convinzioni condivise. Primo, la necessità di incrementare le analisi del welfare lombardo basate sui dati concreti e con l'obiettivo di essere utili al miglioramento dei servizi. Secondo, lo sfumare delle differenze dovute a diversi valori e appartenenze quando ci si trova a discutere gli elementi di realtà (cfr. prefazione).

Quella sin qui illustrata è la direzione che vogliamo seguire. Riuscirci, e in quale misura, è tutt'altro discorso e non sta a noi dire se così è stato. Le limitazioni non mancano, a partire dal fatto che le nostre analisi si fondano – in maniera prevalente – sul riesame dei dati disponibili e non su rilevazioni originali. Criticità e positività del progetto sono discusse alla conclusione del capitolo, nel paragrafo 2.6.

2.3. La struttura dei capitoli⁽⁴⁾

I capitoli del volume sono costruiti seguendo la stessa struttura, che riprende gli obiettivi del volume e si articola nei seguenti passaggi.

a) Le indicazioni regionali

Punto di partenza sono gli obiettivi annunciati dalla Giunta per lo specifico tema trattato e le principali disposizioni della normativa. Si approfondisce tutto il "dichiarato" del legislatore regionale, considerando non solo i documenti ufficiali ma anche altri materiali scritti e comunicazioni pubbliche.

⁽²⁾ Segesta è il principale gruppo privato for-profit attivo in Lombardia nei servizi socio-sanitari per anziani e per persone con disabilità (<http://www.grupposegesta.com>).

⁽³⁾ Ad esempio, la visibilità ottenuta sarà minore di quella raggiungibile con un progetto di cui si è gli unici finanziatori.

⁽⁴⁾ Questo paragrafo riproduce, nella quasi totalità, il paragrafo 2.2 di Gori, 2005a.

b) L'attuazione

Si passa poi da quanto la Regione ha dichiarato a ciò che è stato concretamente fatto. Viene ricostruito come le indicazioni regionali sono state tradotte nella pratica dei servizi sociali e socio-sanitari lombardi. Si vogliono comprendere alcune conseguenze prodotte dalle indicazioni regionali per i soggetti che agiscono internamente al sistema del welfare (soggetti organizzati: Asl, Comuni, Province, Terzo Settore, Settore profit; operatori), così come per i destinatari dei servizi (utenti e familiari).

c) Il giudizio

Il punto d'arrivo consiste nel valorizzare le conoscenze maturate al fine di formulare giudizi. S'impiega qui la griglia di criteri valutativi comuni a tutto il libro, presentata oltre. Ogni capitolo considera i criteri pertinenti al tema in discussione, adattandoli alle proprie specificità.

La scelta dei criteri e l'organizzazione del testo varia tra i contributi mentre questa struttura rimane sempre la "bussola" del nostro modo di ragionare. Quasi tutti i capitoli, infatti, condividono il percorso suddiviso nei tre passi: indicazioni regionali / ricostruzione loro attuazione / giudizio valutativo⁽⁵⁾.

2.4. I criteri valutativi⁽⁶⁾

Oltre a seguire una struttura simile, la gran parte dei capitoli discute le medesime tematiche. Si tratta dei nostri criteri valutativi, definiti come "gli elementi intorno ai quali focalizzare la ricerca valutativa"⁽⁷⁾ (Ielasi e De Ambrogio, 2003, pag. 63). I criteri rappresentano alcuni obiettivi (reali o ipotetici) delle politiche sociali regionali e costituiscono i termini di paragone rispetto ai quali ne giudichiamo l'attuazione. Analizzare le conseguenze di queste politiche significa chiedersi, per ogni criterio, "(se e in che modo) esse hanno permesso di raggiungerlo?" o, invece, "(se e in che modo) hanno prodotto mutamenti nella direzione opposta?". Le politiche regionali, ad esempio, hanno sviluppato la competizione? Hanno promosso la regolazione del sistema di welfare? O, invece, hanno prodotto effetti in senso contrario? E in che modo tutto ciò si è verificato?

I criteri scelti integrano le priorità della Regione con quelle degli Autori. Vogliamo sia comprendere se la Giunta lombarda ha raggiunto i suoi obiettivi sia analizza-

⁽⁵⁾ Anche l'indice complessivo del volume segue questa scansione, con riferimento al complesso delle politiche sociali della Regione Lombardia. Infatti, il capitolo precedente ha presentato gli obiettivi della Giunta in materia, la seconda e la terza parte ne discutono la realizzazione rispetto a specifici temi e interventi, e l'ultimo capitolo propone alcuni giudizi valutativi d'insieme.

⁽⁶⁾ Questo paragrafo riprende, per la maggior parte, il paragrafo 2.3 di Gori, 2005a.

⁽⁷⁾ Esistono molteplici definizioni di criteri valutativi (Bezzi, 2004, pagg. 67-77). Qui se ne predilige una assai essenziale, funzionale agli obiettivi del presente lavoro.

re le politiche con riferimento a ulteriori obiettivi che noi riteniamo significativi. Integrare le priorità del decisore con criteri scelti dal gruppo di ricerca costituisce una prassi abbastanza diffusa nelle analisi sulle politiche di welfare condotte in altri paesi (ad es. Powell, a cura di, 2008; Hills, Sefton e Stewart, a cura di, 2009). L'idea di coniugare il punto di vista interno all'ente pubblico con quello di chi ne è esterno risulta pure diffusa nel panorama valutativo italiano (Bezzi, 2007; Palumbo, 2001).

Alcuni criteri, dunque, riflettono gli obiettivi strategici annunciati della Giunta Formigoni, analizzati nel capitolo precedente: sviluppo della competizione, valorizzazione del Terzo Settore, introduzione della libertà di scelta e sostegno alla famiglia⁽⁸⁾. Si tratta degli obiettivi annunciati dieci anni fa, all'inizio della riforma delle politiche sociali⁽⁹⁾ (Gori, 2005), e confermati nell'ultima legislatura. A questi criteri se ne affiancano altri riguardanti obiettivi da cui il gruppo di Autori ritiene le politiche sociali regionali non possano prescindere: il miglioramento della funzione di regolazione del sistema locale di welfare, la valorizzazione delle professionalità coinvolte, la ricerca di migliori effetti sulle condizioni degli utenti e l'incremento dell'equità (tab. 2.1).

I criteri valutativi guidano la ricostruzione di come hanno funzionato le politiche sociali in Lombardia e la formulazione dei giudizi in merito. Sono illustrati nelle prossime pagine, utilizzati in tutta la terza e quarta parte, e – pure in misura minore – anche nella seconda: costituiscono una tra le linee che tracciano il percorso del libro. I criteri provenienti dagli obiettivi regionali sono gli stessi impiegati nel volume del 2005, scelta legata alla già richiamata continuità dell'azione della Giunta Formigoni. I criteri scelti dagli Autori sono rimasti gli stessi tranne uno, senza che questa modificazione abbia alterato il quadro di riferimento⁽¹⁰⁾.

Tabella 2.1 - I criteri valutativi

Obiettivi dichiarati prioritari dalla Giunta regionale	<ul style="list-style-type: none"> – Sviluppo della competizione – Valorizzazione del Terzo Settore – Introduzione della libertà di scelta – Sostegno alla famiglia
Obiettivi aggiunti dagli Autori	<ul style="list-style-type: none"> – Migliore regolazione del sistema locale di welfare – Valorizzazione delle figure professionali – Migliori effetti sugli utenti – Incremento dell'equità

⁽⁸⁾ I quattro criteri valutativi riferiti alla strategia della Giunta non sono altro che i suoi quattro grandi obiettivi strategici, illustrati in una varietà di documenti, e presentati singolarmente nel primo capitolo.

⁽⁹⁾ Gli obiettivi per il sociale riflettono quelli della riforma sanitaria del 1997 (legge 31); anche su questo si veda il primo capitolo.

⁽¹⁰⁾ Come illustrato nella nota 13 è stato sostituito il criterio "qualità della programmazione locale" con quello "incremento dell'equità".

I criteri vengono ora presentati singolarmente. La varietà delle politiche trattate nel volume ne suggerisce una formulazione abbastanza generale, lasciando ad ogni capitolo la responsabilità di una declinazione puntuale riferita ai propri contenuti. È pure compito dei singoli capitoli individuare gli indicatori, gli strumenti per rilevare i dati e le fonti informative.

Per quanto riguarda i criteri che riprendono gli obiettivi della Giunta regionale, tale scelta è coerente con le caratteristiche di questi ultimi. Sono prevalentemente obiettivi ampi e di carattere molto generale, concentrati più sui principi che sulle indicazioni concrete, di cui è piuttosto complicato verificare empiricamente il raggiungimento⁽¹⁾.

Sviluppo della competizione

La riforma lombarda vuole modificare profondamente le relazioni tra i soggetti operanti nel sistema di welfare, facendole guidare da una logica competitiva. S'intende costruire un nuovo sistema che veda i servizi a (almeno parziale) finanziamento pubblico forniti in un quasi-mercato dove diversi erogatori accreditati competono per attrarre l'utente, libero di scegliere quello che preferisce. Affinché si sviluppi la competizione bisogna soddisfare preliminarmente il criterio della pluralizzazione: in ogni realtà locale deve operare una molteplicità di erogatori accreditati. Se così non è, il soggetto pubblico è chiamato ad intervenire per stimolarne la presenza (eventualmente la creazione).

Differenti tipologie di erogatori possono competere nel quasi-mercato: Terzo Settore, privato for profit e settore pubblico (qui come produttore, ruolo distinto da quello regolativo). La strategia regionale prevede che il pubblico riduca progressivamente la propria funzione produttiva sino ad annullarla, dedicandosi solo alla funzione regolativa (nella terminologia lombarda Programmazione-Acquisto-Controllo, Pac). L'erogazione di servizi dovrebbe diventare responsabilità esclusiva dei soggetti privati, con priorità al Terzo Settore.

Valorizzazione del Terzo Settore

Tra i soggetti operanti nella rete dei servizi l'amministrazione regionale intende valorizzare il Terzo Settore, nelle sue varie espressioni. Si ritiene esista ampio spazio per procedere nella direzione di una sostanziale "sussidiarietà orizzontale", capace di sostenere le iniziative del Terzo Settore nel pieno riconoscimento della sua autonomia.

L'obiettivo è sfaccettato e tocca molteplici dimensioni: gli aspetti giuridico/istituzionali, la gestione dei servizi e il processo programmatico. Si vuole ridefini-

⁽¹⁾ Mentre nella tabella 2.1 gli obiettivi sono suddivisi in base a chi li ha individuati (Giunta regionale o Autori del libro), qui di seguito sono presentati secondo un ordine di vicinanza contenutistica.

re il profilo giuridico/istituzionale del Terzo Settore, modificando norme ritenute di ostacolo al pieno dispiegarsi delle proprie potenzialità e contraddittorie con la sua origine storica; l'applicazione più nota è la riforma delle Ipab. Si vogliono valorizzare le sue competenze nella produzione di servizi alla persona, incrementandone la quota da esso gestita (contemporaneamente alla progressiva eliminazione della responsabilità pubblica in materia). S'intende pure valorizzare la capacità del Terzo Settore di leggere ed interpretare i bisogni sociali, facendone un interlocutore privilegiato dei processi programmatori, nelle loro varie fasi e a diversi livelli (regionale e di ambito/distretto).

Migliore regolazione del sistema locale di welfare

Per comprendere le conseguenze delle politiche regionali sui soggetti che operano nel sistema locale di welfare, come detto, affianchiamo ai criteri che riflettono le priorità della Giunta altri scelti dal gruppo di ricerca. Uno riguarda la regolazione del sistema locale di welfare, intesa come l'azione del soggetto pubblico – Asl o Comune – finalizzata a garantire qualità ed appropriatezza dei servizi a (almeno parziale) finanziamento pubblico. La concreta attività di regolazione presenta risvolti diversi, che si traducono in una varietà di contenuti operativi: distinguiamo tra le azioni che toccano il piano macro e quelle concernenti il livello del caso. Le prime riguardano la definizione di criteri e standard per l'accreditamento, la definizione delle tariffe, la verifica di azioni e risultati dei soggetti accreditati ed altro. Le seconde concernono le tematiche riguardanti l'affiancamento ed il sostegno al singolo utente ed ai suoi familiari nel percorso assistenziale (dalla presa in carico all'eventuale rivalutazione nel tempo); toccano anche più generali compiti di informazione/orientamento dell'utenza effettiva e potenziale.

Valorizzazione delle figure professionali

I criteri precedenti riguardano i soggetti istituzionali e/o organizzati che agiscono nel sistema locale di welfare. Ci spostiamo qui dal livello delle organizzazioni a quello degli individui che lavorano in tale sistema. Inseriamo nel quadro le figure professionali, volgendo lo sguardo verso quelle operanti nei servizi sociali e socio-sanitari a – almeno parziale – finanziamento pubblico.

Vogliamo capire se (e in che modo) le politiche sociali regionali hanno contribuito a valorizzare le figure professionali, le loro condizioni e la loro attività. Da una parte, ci poniamo questa domanda in merito alle conseguenze di tali politiche per le condizioni di lavoro degli operatori. Dall'altra, ce lo chiediamo con riferimento agli specifici compiti svolti dagli operatori ed al loro ruolo.

Introduzione della libertà di scelta

Veniamo ora ai criteri che riguardano i destinatari dei servizi, cioè utenti e familiari: questo e il successivo riprendono gli obiettivi prioritari della Giunta loro risvolti. L'introduzione della libertà di scelta rappresenta un caposaldo della strategia

lombarda, tesa – come detto – a ripercorrere nel sociale il cammino svolto in sanità. Si prevede siano gli utenti a decidere gli interventi di cui hanno bisogno e da chi riceverli. Ridotta è la voce degli operatori, o comunque del soggetto pubblico, in tale decisione.

La principale traduzione della libertà di scelta in pratica consiste nella possibilità per gli utenti di decidere da quale erogatore ricevere il servizio, non rivolgendosi più a quello indicato dall'amministrazione pubblica. Gli utenti scelgono quello che preferiscono tra i diversi soggetti accreditati che competono nel "quasi-mercato". Una seconda declinazione operativa – cui la Giunta dedica minore attenzione – riguarda la libertà di scegliere "che cosa" ricevere. Si tratta qui di decidere non l'erogatore bensì l'intervento di cui fruire (ad es. denaro o servizi; intervento domiciliare o residenziale).

Sostegno alla famiglia

La famiglia è al centro del progetto lombardo. Interventi in suo favore figurano oggi tra gli obiettivi di molti schieramenti ma la Giunta Formigoni ne fornisce una sua peculiare declinazione. Il criterio riguarda il ruolo della famiglia nelle politiche sociali così come il target e le caratteristiche degli interventi a essa rivolti. In merito al ruolo, s'intende superare la sua tradizionale marginalità al fine di assegnarvi priorità.

Rispetto al target, ci si rivolge alla famiglia in quanto tale, non in quanto povera o in difficoltà, per seguirla in tutte le fasi della propria esperienza. Si vogliono privilegiare i suoi diritti/doveri come unità rispetto a quelli dei singoli componenti.

Con riferimento alle caratteristiche degli interventi, s'intende superare il modello "passivizzante" – ritenuto storicamente dominante – per passare ad un approccio promozionale, che concepisce la famiglia come soggetto attivo di cui valorizzare le risorse. L'ente pubblico deve aiutarla a sostenere i propri membri senza intervenire nel suo ambito di vita e d'azione, se è in condizione di regolarsi autonomamente e di gestire in proprio i suoi compiti.

Migliori effetti per gli utenti

Ai precedenti due criteri sugli obiettivi della riforma lombarda per utenti e familiari aggiungiamo questo e il successivo. Qui si affrontano le conseguenze delle politiche sociali regionali per le concrete condizioni degli utenti. Vogliamo capire se, grazie ai cambiamenti introdotti, i servizi lombardi producono sulle loro condizioni effetti migliori rispetto a prima. Esaminiamo gli effetti determinati dai servizi nella nuova configurazione e li confrontiamo con quelli prodotti quando erano organizzati diversamente⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ Idealmente, attraverso questo criterio, si ambirebbe a comprendere – detto con terminologia valutativa – "l'effetto lordo" e "l'effetto netto" della riforma lombarda sulle condizioni de-

Il criterio possiede una dimensione soggettiva e una oggettiva. La prima riguarda la qualità percepita e la soddisfazione per i servizi ricevuti, mentre la seconda concerne i cambiamenti nel profilo oggettivo (caratteristiche fisiche, psicologiche, sociali, ecc.) degli utenti. A causa dell'evidente complessità del criterio, al proposito verranno proposti esclusivamente ipotesi e spunti.

Incremento dell'equità

Vogliamo, infine, capire se le politiche della Giunta lombarda hanno rafforzato l'equità del sistema di welfare. Questo criterio riguarda l'allocazione delle risorse pubbliche e concerne, pertanto, la popolazione nel suo insieme, chi riceve i servizi così come chi non li riceve. Consideriamo l'equità orizzontale, cioè la capacità di tutelare allo stesso modo persone/famiglie nelle medesime condizioni, e l'equità verticale, cioè la capacità di tutelare in modo particolare persone/famiglie in condizioni di maggiore difficoltà.

Entrambe le accezioni di equità toccano varie dimensioni delle politiche sociali. Una concerne il territorio e riguarda la distribuzione dei finanziamenti e/o degli interventi tra le diverse realtà locali della Lombardia. Vi è poi l'allocazione delle risorse tra differenti gruppi di popolazione, nel sociale (ad esempio tra anziani, persone con disabilità e famiglie con figli) così come tra i vari settori delle politiche pubbliche (ad esempio tra il nostro e gli ospedali). Un'altra dimensione riguarda, infine, la suddivisione di risorse e interventi tra persone di uno stesso gruppo con differenti bisogni (ad esempio anziani in condizioni di maggiore o minore non autosufficienza)⁽¹³⁾.

2.5. Lo sguardo d'insieme

Sono stati sin qui presentati il tema del libro, i suoi obiettivi, la struttura seguita e i criteri valutativi impiegati. Tra gli architravi su cui poggia il presente lavoro ne manca ancora uno, cioè lo sguardo d'insieme. Il volume cerca, infatti, di offrire un

gli utenti (Martini e Sisti, 2009; Leone e Prezza, 2003). Su un piano di realtà, le ambizioni sono assai più contenute.

⁽¹³⁾ Il criterio "incremento dell'equità" rappresenta l'unico – tra gli otto utilizzati – che non è stato impiegato nel volume del 2005. È stato aggiunto perché la sua importanza nel giudicare le politiche sociali regionali è emersa con maggiore forza negli ultimi anni. Non volendo – per semplicità – modificare la struttura composta da quattro criteri riferiti agli obiettivi della Giunta e quattro obiettivi segnalati dagli Autori, se ne è dovuto eliminare uno tra questi ultimi. Non viene, pertanto, riproposto il criterio "qualità della programmazione locale", considerata nelle sue diverse manifestazioni di "fattiva collaborazione tra i diversi soggetti impegnati nella rete locale di welfare, assunzione di una prospettiva strategica e positivo impatto sull'offerta dei servizi" (Gori, 2005, pag. 45). I suoi aspetti principali vengono discussi nell'ambito del criterio "migliore regolazione del sistema locale di welfare".

esame globale delle politiche sociali della Regione Lombardia. Propone un ragionamento articolato in diverse aree di approfondimento, tese – nelle nostre intenzioni – a formare un puzzle (il più possibile) completo. Lo compongono cinque tasselli:

- gli obiettivi dichiarati, e l’approccio politico/valoriale sottostante (capitolo 1);
- le funzioni di governo, relative a programmazione, regolazione e finanziamento (seconda parte);
- i principali interventi forniti, rivolti ad anziani non autosufficienti, persone con disabilità, famiglie e minori, e persone in povertà (terza parte);
- la valutazione complessiva delle politiche sociali lombarde (quarta parte);
- infine, e trasversale a tutti i tasselli precedenti, l’analisi parallela della legislatura 2005-2010 e della più estesa riforma lombarda (2000-2010).

Una siffatta impostazione ha il vantaggio di proporre una visione unitaria di un settore la cui disamina è abitualmente segmentata tra singoli interventi e/o specifiche tematiche. Comporta anche alcuni svantaggi poiché l’ampiezza della visuale non può che andare a discapito della sua profondità. Di ognuno tra i numerosi temi affrontati, pertanto, puntiamo – per spazio e risorse disponibili – a coglierne gli aspetti chiave, mentre non è possibile sviscerarne tutte le caratteristiche e implicazioni⁽¹⁴⁾.

2.6. Il nostro percorso

Il volume prosegue, come detto, un tragitto iniziato cinque anni fa con la valutazione della legislatura 2000-2005 (Gori, a cura di, 2005). Dopo la pubblicazione del presente libro, il tragitto ha uno sbocco certo nel breve periodo e un obiettivo per il futuro. Lo sbocco certo consiste nella nascita del sito www.lombardiasociale.it, che si propone come luogo di aggiornamento e discussione costante sul welfare lombardo, dove proseguire e ampliare il lavoro realizzato per i due volumi. L’obiettivo futuro consiste nell’effettuare una valutazione delle politiche sociali lombarde alla conclusione di ogni legislatura regionale – a partire dal 2015 – cercando di affinare metodi e strumenti nel tempo (cfr. introduzione).

In questo testo, la struttura di analisi, i criteri valutativi e l’idea dello sguardo d’insieme riprendono, in gran parte, l’impostazione del volume precedente. Ciò è dovuto – si vedrà sotto – al positivo riscontro ottenuto da tale impostazione, che si è utilizzata come punto di partenza per provare a migliorare⁽¹⁵⁾. Nella preparazione, quindi, ho cercato di apprendere dall’esperienza precedente, confrontandomi in me-

⁽¹⁴⁾ Diverso sarebbe stato, ad esempio, dedicare l’intero volume alla valutazione di quanto accaduto nella legislatura con riferimento alle Rsd, all’Adi o alle famiglie con figli.

⁽¹⁵⁾ Il mantenimento dei medesimi criteri è legato altresì alla continuità nell’azione della Giunta Formigoni, che ha proseguito nella legislatura 2005-2010 la complessiva riforma del sistema ini-

rito ai suoi punti di forza e di debolezza con vari utilizzatori di quel libro – operatori, dirigenti, esperti – così come con chi ha lavorato nella versione del 2005 e/o nell’attuale⁽¹⁶⁾. Dai confronti sono emersi quelli che sono, a mio parere, alcuni aspetti positivi da mantenere, una serie di criticità da correggere nel presente volume e alcune criticità che non paiono modificabili (almeno per l’edizione 2010)⁽¹⁷⁾.

In merito agli aspetti positivi, il primo riguarda il posizionamento. L’esperienza da noi condotta è l’unica in Italia – a mia conoscenza – di valutazione indipendente delle politiche sociali realizzate da una Giunta regionale in una legislatura. Nel nostro paese si svolge un numero ridotto, seppur crescente, di valutazioni nel sociale. Queste ultime si concentrano perlopiù su singoli interventi (non su politiche) e su sperimentazioni (non su attività a regime).

Un’altra positività consiste nel focus sulle conseguenze delle scelte. Il dibattito italiano tende a concentrarsi eccessivamente sull’attivazione dei cambiamenti (l’introduzione di nuove leggi) e troppo poco sugli esiti che questi producono, e la Lombardia non fa eccezione. Si pensi a quanto animatamente si discute intorno all’approvazione di nuove normative e quanto poco si sa della loro effettiva attuazione. Il presente lavoro, pure con tutti i limiti elencati di seguito, analizza le conseguenze delle scelte compiute dalla Giunta lombarda.

Vi è, poi, il rapporto con la realtà. Spesso chi si occupa di sociale ha l’impressione che il mondo della ricerca e quello dell’operatività viaggino parallelamente e senza incrociarsi. Il problema è noto e riguarda particolarmente il livello delle politiche, cioè delle analisi di sistema. Il volume precedente si sforzava di discutere ciò che realmente accade nei servizi.

Infine, l’impostazione dell’analisi. I nostri interlocutori hanno, perlopiù, apprezzato l’impostazione analitica dell’altro testo, qui riproposta⁽¹⁸⁾. L’hanno trovata chiara e funzionale a un confronto nel merito del welfare lombardo, fondato su elementi concreti. Hanno anche gradito la proposta di uno sguardo globale sull’eterogeneo insieme dei servizi e interventi in cui si articolano le politiche sociali.

Dopo aver menzionato gli aspetti positivi da mantenere veniamo alle criticità che cerchiamo di correggere, cominciando dal titolo. La scelta di intitolare il libro del 2005 “Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo” allontanò potenziali lettori e comunicò un’idea dei contenuti lontana da ciò che effettiva-

ziata nella precedente. Come illustrato nella nota 13, è stato cambiato uno solo degli otto criteri impiegati nel 2005 ed è tra quelli scelti dagli Autori.

⁽¹⁶⁾ Un ringraziamento particolare va ai colleghi dell’Irs, con cui ho avuto negli anni numerosi e proficui scambi di idee su come realizzare la valutazione delle politiche sociali regionali. La responsabilità di quanto qui scritto è esclusivamente mia.

⁽¹⁷⁾ Ho cercato, inoltre, di trarre spunti da alcuni lavori di valutazione pubblicati dopo il 2005, in particolare: Bezzi et alii, 2006, Ciucci, 2008, Martini, 2006, Trivellato, 2009, Stame, Lo Presti e Ferazza, 2010.

⁽¹⁸⁾ Cfr. paragrafi 2.3, 2.4 e 2.5.

mente erano In Italia, infatti, il richiamo a una parte politica nel titolo fa ritenere che si tratti un pamphlet, un lavoro propagandistico e non rigoroso⁽¹⁹⁾. Inoltre, s'immagina che sia un testo schierato "a priori", e ci si chiede subito gli autori da che parte stiano. Questa volta abbiamo scelto un titolo più sobrio.

Nel precedente lavoro, inoltre, mancavano alcuni settori delle politiche sociali. Erano assenti gli interventi contro la povertà, così come le attività sperimentali della Regione, e venivano considerati in misura parziale quelli rivolti alle persone con disabilità (ci si dedicava esclusivamente alla residenzialità). La presente edizione colma queste carenze.

Nell'altro volume si analizzavano vari interventi mentre si approfondiva poco la loro relazione. La visione di quadro, detto altrimenti, era dovuta quasi interamente alla contemporanea considerazione d'interventi diversi e solo in piccola parte alla discussione di come le loro interazioni diano vita al complessivo sistema con cui si rapportano i cittadini. Veniva così limitata la possibilità di esaminare, sia il percorso del cittadino/utente nella rete dei servizi, sia la globale capacità del welfare pubblico di rispondere ai bisogni della popolazione. Sono stati qui aggiunti capitoli sulla programmazione locale e sul percorso nei servizi – nella seconda parte – e specifiche analisi riguardanti rispettivamente l'insieme dei servizi per gli anziani, le persone con disabilità e le famiglie nella terza parte⁽²⁰⁾.

Vi è, inoltre, il nodo della tempistica. Nel 2005, come detto, gran parte dei cambiamenti strutturali era stata introdotta da due-tre anni. La loro ampiezza richiedeva ulteriore tempo per la completa attuazione e, ancor più, per la valutazione dei risultati: il giudizio, quindi, non poteva che essere provvisorio. Trascorsi altri cinque anni, il 2010 rappresenta il momento giusto in cui accompagnare la disamina della legislatura con una complessiva valutazione della riforma lombarda.

Un ultimo aspetto, cruciale, da correggere riguarda la ridotta diffusione nel territorio. Il precedente testo è circolato abbastanza tra studiosi, esperti, osservatori e dirigenti regionali. Invece, pochi tra coloro i quali lavorano nel territorio – dirigenti, operatori dei servizi o con altri ruoli – l'hanno conosciuto⁽²¹⁾. Intendiamo affrontare tale criticità grazie alla possibilità di scaricare il libro gratuitamente da internet, complessivamente e ogni singolo capitolo in maniera autonoma, e all'organizzazione di alcuni incontri di presentazione nelle varie realtà locali.

Veniamo alle criticità oggi non modificabili, che riguardano principalmente la disponibilità di dati. Il nostro lavoro si basa – in misura preponderante – sulla di-

⁽¹⁹⁾ A differenza di altri paesi, come il Regno Unito, dove anche lavoro, in cui è abituale inserire riferimenti a parti politiche nella titolazione di lavori scientifici.

⁽²⁰⁾ La possibilità di includere nuovi capitoli in questa edizione è legata all'incremento del nostro budget (come detto, i promotori sono passati da uno a cinque).

⁽²¹⁾ Con l'eccezione della rete territoriale dello Spi Cgil Lombardia, unico promotore del progetto del 2005, che aveva diffuso il libro in maniera capillare tra i propri iscritti e i propri contatti.

samina e sistematizzazione delle informazioni esistenti, innanzitutto quelle di fonte istituzionale. La produzione di dati riguardanti le politiche sociali in Lombardia è migliorata in modo significativo negli ultimi anni, per quantità e qualità⁽²²⁾, ma molta strada rimane da percorrere. L'importanza di questo punto va ben oltre il nostro progetto e concerne gli strumenti per il governo del welfare lombardo. La possibilità di compiere ulteriori passi in avanti dipenderà dalle scelte dei soggetti istituzionali responsabili dei finanziamenti utilizzabili a tal fine. Attualmente le carenze chiave paiono le seguenti.

Primo, la scarsa conoscenza degli effetti degli interventi. Esistono varie informazioni in merito agli effetti che gli interventi realizzati in Lombardia producono su utenti, familiari e operatori – per quanto riguarda le loro condizioni oggettive e il loro vissuto soggettivo – e oggi ne sappiamo più che in passato. Tuttavia, la disponibilità di dati in proposito è ancora limitata, risulta frammentata e non sempre si tratta di evidenze fondate su solide basi scientifiche.

Secondo, il rapporto poco esplorato tra bisogni e offerta. Una mole crescente di ricerche esamina il profilo della popolazione lombarda e dei suoi bisogni, mentre rimangono meno sviluppate le analisi riguardanti la relazione tra questi ultimi e l'offerta di servizi. Ci si riferisce alla disamina della capacità del sistema di welfare lombardo di rispondere in modo appropriato alle esigenze del territorio, con riferimento all'estensione dell'offerta, al mix scelto tra le diverse tipologie d'interventi e alle loro caratteristiche.

Bibliografia

- BEZZI C. (2004), *Glossario della ricerca valutativa*, Perugia, Gramma.
- BEZZI C. (2007), *Cos'è la valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- BEZZI C. ET AL. (2006), *Valutazione in azione. Lezioni apprese da casi concreti*, Franco Angeli, Milano.
- CIUCCI F. (2008), *Valutazione delle politiche e dei servizi sociali. Partecipazione, metodo, qualità*, Franco Angeli, 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. 39-49.
- GORI C. (2005a), *Il percorso di analisi*, in ID. (a cura di), "Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo", Carocci, Roma, pagg. 39-49.
- HILLS J., SEFTON T. and STEWART K. (eds.) (2009), *Towards a More Equal Society?: Poverty, Inequality and Policy Since 1997*, Bristol: Policy Press.
- LEONE L. e PREZZA M. (2003), *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, Franco Angeli, Milano.

⁽²²⁾ Emblematico in proposito è lo sviluppo del Bilancio Sociale della Direzione Famiglia e Solidarietà Sociale, cfr. introduzione.

- MARTINI A. (2006), *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, in "Rassegna Italiana di Valutazione", pagg. 34.
- MARTINI A. e SISTI M., (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- PALUMBO M. (2001), *Il processo di valutazione*, Franco Angeli, Milano
- POWELL M., a cura di (2008), *Modernising the Welfare State. The Blair Legacy*, Buckingham, The Policy Press.
- STAME N., LO PRESTI V., FERRAZZA D. (2010), *Segretariato sociale e riforma dei servizi. Percorsi di valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- TRIVELLATO U. (2009), *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigmi e pratiche*, IRVAPP Working paper n. 1/2009, in <http://irvapp.fbk.eu>.