

## 20. Le iniziative sperimentali

Carla Dessi

### 20.1. Premessa

Nella prospettiva di sviluppo del sistema di welfare adottato dalla Regione Lombardia, un contributo significativo è stato riconosciuto nella passata legislatura sia alla ricerca sociale che alla progettazione innovativa e alla sperimentazione. Per un'efficace azione di governo del settore socio-sanitario e sociale, fin dall'avvio della legislatura 2005-2010 – quindi relativamente di recente a differenza dei cambiamenti introdotti nell'ultimo decennio – si è ritenuto, infatti, fondamentale sviluppare azioni di ricerca e sperimentazione per una “completa rilettura del sistema di welfare e per produrre dispositivi utili alla sua modificazione”<sup>(1)</sup>.

Da una parte l'attività di ricerca sociale è stata identificata come uno strumento all'interno del processo d'incremento e di sintesi delle conoscenze, nella finalità di cogliere con tempestività dalla realtà i segnali di mutamento sociale, agendo pertanto sul versante dei bisogni, dall'altra l'investimento in progettualità sperimentali è stato visto come un'occasione per arricchire il patrimonio di soluzioni e risposte ai bisogni complessi rilevati e allo stesso tempo qualificare e consolidare le riforme realizzate, agendo di conseguenza sul sistema di offerta.

In ordine all'interesse e all'investimento verso questa linea di sviluppo, la Regione Lombardia per il biennio 2008-2009 ha messo a disposizione 4,2 milioni di euro (2,1 milioni di euro per ciascuna annualità) per il cofinanziamento di progetti in grado di attuare modalità di intervento innovative e promuovere più ampie sinergie di rete tra i diversi soggetti operanti nel territorio.

Il concetto stesso di “sperimentazione” per lo staff regionale è stato, dunque, inteso come possibilità di “esperire” ampliando lo scenario delle politiche a nuove, o quanto meno diverse, strategie di intervento. L'ipotesi di fondo è stata quella di attivare e promuovere nuove soluzioni che potessero cristallizzarsi in “buone prassi” e modelli consolidati e trasferibili anche ad altri contesti di *policies* attraverso finanziamenti *ad hoc* e contingentati nel tempo.

Obiettivo di questo capitolo non vuole essere tanto quello di offrire una rico-

---

(1) Cfr. Regione Lombardia – Famiglia e Solidarietà sociale, Bilancio Sociale 2005.

struzione completa ed esaustiva di tutti i progetti sperimentali promossi e realizzati in Regione Lombardia (per la quale si rimanda alla lettura dei materiali specifici e delle documentazioni disponibili<sup>(2)</sup>), bensì di proporre un'analisi interpretativa di quelle che nell'ultimo quinquennio di governo possono essere considerate le esperienze più significative avviate sul territorio regionale, sia per l'investimento profuso che per le stesse caratteristiche che le connotano<sup>(3)</sup>.

## 20.2. Sperimentazione e innovazione in azione

La forte spinta dei progetti sperimentali verso la costruzione e validazione di buone prassi e modelli di intervento ha riconosciuto come strumento principale di azione l'attivazione e il coinvolgimento di partenariati tra i diversi soggetti operanti nel territorio. La strategia adottata è stata, dunque, attraverso la promozione e costruzione di partenariati, in primis regionali, ma anche nazionali e/o europei, di apportare un "valore aggiunto" contribuendo alla messa a punto di strumenti o di "buone prassi" da diffondere sull'intero territorio regionale.

Nello svolgimento di tali azioni la Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale ha cominciato a muoversi affrontando alcune tematiche ritenute particolarmente strategiche in maniera sempre più integrata, partendo prima dal settore socio-sanitario e, successivamente, ampliando il campo di azione nel sociale, specialmente relativamente a quelle fasce di popolazione che, più di altre, necessitano di interventi multi-dimensionali affinché si possano produrre risultati significativi che possano generalizzarsi ed estendersi anche in altri contesti.

La sperimentazione di modelli e pratiche d'intervento e lo sviluppo di partenariati sono quindi le due variabili che connotano queste esperienze, che si caratterizzano anche per la valorizzazione delle funzioni di ricerca e di valutazione. Queste ultime funzioni consentono, infatti, di meglio definire e precisare il contesto d'intervento e, altresì, d'identificare le potenzialità, i limiti e i margini di miglioramento di quanto implementato affinché possa anche essere generalizzato e trasferibile.

Prima di proporre una sintesi delle esperienze più significative individuate

---

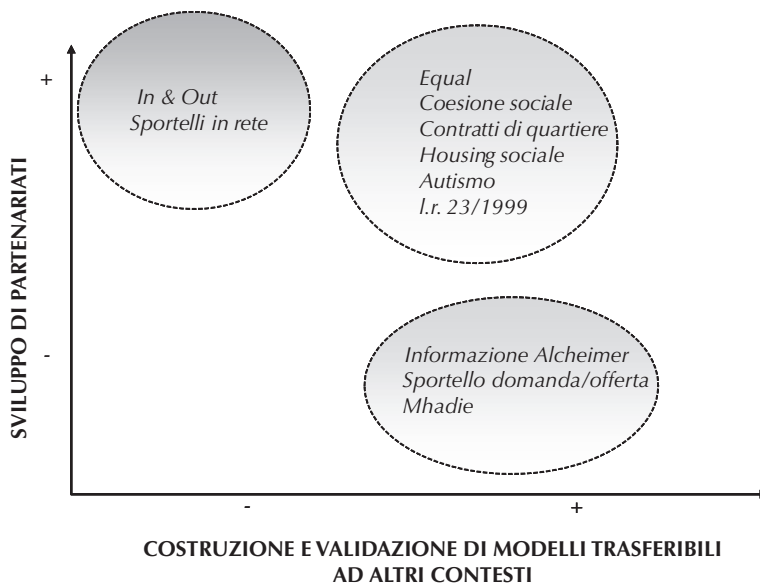
<sup>(2)</sup> Si suggerisce in particolare la lettura delle diverse edizioni del Bilancio Sociale (Anni 2005-2008) e di IReR (2009a), *Lombardia 2010. Società, governo e sviluppo del sistema lombardo*. Rapporto di legislatura.

<sup>(3)</sup> L'analisi proposta è frutto in primis dell'esperienza maturata in Regione Lombardia per IReR nella valutazione dei progetti finanziati attraverso il Bando "Coesione sociale" e successivamente dei progetti promossi con il Bando "Autismo", nonché dalla partecipazione ai seminari regionali condotti sul tema della valutazione. Accanto alla lettura delle documentazioni e dei materiali relativi alle esperienze proposte in questo capitolo un ringraziamento va alla gentile collaborazione dei referenti della DG Famiglia e Solidarietà Sociale intervistati in occasione di questo lavoro e ai colleghi Ugo De Ambrogio e Valentina Ghetti per la paziente lettura e i preziosi suggerimenti.

nell'ultimo quinquennio, sintetizziamo nella figura 1 il loro posizionamento relativamente alle due variabili individuate.

Si mette così in evidenza il forte accento – a livello regionale – verso il connubio tra partenariati e modellizzazione. Sono varie, infatti, le esperienze che si collocano nel quadrante in alto a destra dove entrambe le variabili discriminanti individuate registrano un maggiore orientamento. Una maggiore attenzione verso la costruzione e diffusione di modelli risulta invece più diffusa per quanto riguarda le esperienze progettuali che si collocano nell'area di intervento più prettamente sanitaria, (in particolare della non autosufficienza), mentre l'attenzione alla promozione della rete e allo sviluppo di partenariati trova una ampia applicazione nell'ambito di contesti di intervento trasversali e multi-settoriali in cui è auspicabile ma meno praticato l'apporto fornito dall'esperienza e dal coinvolgimento di più attori.

Figura 20.1 - Il posizionamento dei progetti sperimentali e innovativi analizzati tra le due "variabili chiave"



#### 20.2.1. L'implementazione di progetti sperimentali e innovativi di sviluppo di partenariati e costruzione e validazione di modelli e prassi condivise

Il connubio tra lo sviluppo di partenariati e la costruzione e validazione di modelli trasferibili ad altri contesti trova nella Regione Lombardia applicazione in particolare per quelle aree di intervento caratterizzate da una multi-dimensionalità di fattori determinanti (di natura economica e sociale ma anche individuale e relazionale) che vedono una molteplicità di soggetti tra loro interagenti.

Le esperienze collocate in questo incrocio di variabili privilegiano, infatti, sia il disagio nella sua accezione più ampia (abitativo, socio-economico, di integrazione

sociale) che la coesione sociale e l'inclusione sociale, con un forte orientamento nel riconoscere lo sviluppo di partenariati come mezzo attraverso cui possano avviarsi e successivamente consolidarsi buone prassi e modelli di intervento.

Ripercorriamo di seguito le tappe principali della loro storia in quest'ultimo quinquennio.

#### 20.2.1.1. Una sintesi delle esperienze

L'ultima legislatura ha visto, in concomitanza, la chiusura dell'esperienza dei progetti sperimentali e innovativi della Fase I di Equal-Iniziativa Comunitaria per le Risorse Umane, in corso nel periodo 2000-2005 e l'avvio nel 2006 della Fase II.

Nata nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione e cofinanziata dal Fondo Sociale Europeo per il periodo 2000-2006, l'Iniziativa comunitaria Equal ha promosso la sperimentazione di approcci e politiche innovativi per contrastare il fenomeno della discriminazione e della disuguaglianza nel mercato del lavoro. Le sperimentazioni finanziate, oltre che essere caratterizzate da un'importante dimensione transnazionale, erano incentrate su cinque priorità tematiche: *a)* occupabilità, *b)* imprenditorialità, *c)* adattabilità, *d)* pari opportunità, *e)* richiedenti asilo. Dovevano fare riferimento, inoltre, ai principi di partenariato, innovazione, partecipazione attiva e *mainstreaming*.

L'avvio nel 2006 della Fase II ha visto un incremento dei progetti finanziati (da 18 a 28 nuove progettualità) e l'estensione del numero di organismi di varie tipologie (pubblico, privato, non profit) riuniti in partenariati. Si segnala, infatti, come nell'implementazione delle azioni progettuali per la seconda tornata di finanziamenti siano stati coinvolti oltre duecento soggetti (da un minimo di 4 ad un massimo di 25 Enti per partnership), assistendo all'attivazione e consolidamento di molteplici reti composte da soggetti diversi tra loro e con background ed esperienze differenti che hanno condiviso una stessa modalità di lavoro ed una stessa filosofia inclusiva e partecipativa.

Un valore aggiunto riconosciuto a questa esperienza progettuale è stato di aver prodotto modelli innovativi per favorire l'occupazione e lo sviluppo locale, modelli che in alcuni casi hanno contribuito alla revisione o alla rielaborazione di strategie a livello locale o regionale. A titolo esemplificativo citiamo quanto messo in evidenza nei documenti regionali esaminati, in particolare l'esperienza del progetto "Assist", progetto che ha contribuito alla definizione della Dgr VII/20126 del 23 dicembre 2004<sup>(4)</sup> con la quale sono stati approvati gli schemi di convenzione tra enti pubblici locali e cooperative sociali per l'affidamento della gestione di servizi socio-sanitari, sociali ed educativi.

È nella seconda fase di Equal che la Regione Lombardia ha investito nella va-

---

<sup>(4)</sup> Cfr. Schemi di convenzione ai sensi dell'art. 11 comma 3, della legge regionale 18 novembre 2003, n. 21 "Norme per la cooperazione in Lombardia".

lutazione dei progetti finanziati, valutazione considerata come occasione per testare una modalità di lettura ed un approccio metodologico da utilizzare anche per altre politiche, sulla base dell'ipotesi che "i progetti Equal possono essere considerati come momenti nei quali si realizzano e manifestano i potenziali di sviluppo delle società locali" (5).

Altro ambito d'intervento su cui è particolarmente evidente l'incontro tra sperimentazione e sviluppo di partenariati locali è quello della "coesione sociale". Con Dgr VIII/2011 del 1 marzo 2006 la Regione Lombardia ha, infatti, deliberato il "Bando per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione di coesione sociale in quartieri periferici disagiati del Comune di Milano e dell'Area Metropolitana Milanese", bando che ha avviato una sperimentazione orientata a valorizzare la messa in comune del patrimonio conoscitivo dei soggetti attivi sul territorio impegnati nella rete di interventi e opportunità per le famiglie italiane e straniere in due quartieri dell'Area Metropolitana Milanese: il Quartiere Mazzini (zona Piazzale Corvetto, circa 5.000 abitanti) e Quarto Oggiaro (circa 81.000 abitanti).

In questa esperienza viene altresì introdotta, come supporto al ruolo decisionale della Regione, la funzione metodologica della ricerca: parallelamente all'avvio dei progetti finanziati attraverso il bando è stata avviata un'indagine esplorativa in merito al concetto stesso di coesione sociale, così da avere una base cognitiva comune per poter successivamente avviare un confronto in merito a quali modelli e pratiche di intervento potessero essere disseminati come "buone prassi".

L'esperienza del "Bando coesione" ha visto l'impostazione di un sistema di monitoraggio e valutazione dei progetti (6) che ne seguisse con periodicità l'andamento nel tempo e consentisse di rimodularne in corso d'opera il piano operativo delle attività.

L'implementazione dei due progetti finanziati ha contribuito all'attivazione delle risorse locali presenti nei due quartieri e, seppur con esiti diversi, al raggiungimento delle famiglie che, in particolare per il progetto legato ad un territorio più circoscritto, quello del quartiere Mazzini, hanno manifestato un buon livello di interesse e attenzione alle azioni proposte, diventando esse stesse in taluni casi promotrici di iniziative ed eventi sul proprio territorio.

Più che concentrare l'attenzione sui risultati raggiunti da queste due esperienze progettuali, per le quali si rimanda ai diversi materiali pubblicati (7), risulta inte-

---

(5) Cfr. IReR (2008b), *Valutazione del programma di iniziative comunitaria Equal e del suo impatto sullo sviluppo locale – Fase II. Sperimentazione del set di indicatori di impatto sullo sviluppo locale individuato sulla base dei PIC Equal*, Rapporto finale di ricerca.

(6) Per un maggior approfondimento si suggerisce IReR (2008a), *Osservatorio regionale esclusione sociale. Approfondimenti tematici. Città e famiglia. I bisogni delle famiglie nelle periferie metropolitane (II fase)*, Rapporto finale di ricerca.

(7) Si suggerisce la lettura di M. Luppi (a cura di), *Coesione sociale nella città. Azioni e relazioni nell'esperienza di due quartieri di Milano*, Guerini Associati, Milano, 2009 e di U. De Ambrogio, C. Des-

ressante sottolineare come siano state generatrici di momenti di scambio e confronto. In particolare si sottolinea come la valutazione abbia aperto alla possibilità di un'analisi comparata sui possibili modelli di valutazione applicabili alle politiche e alle progettazioni complesse, analisi che ha visto la realizzazione di seminari interni tra lo staff della DG Famiglia con un confronto in un primo momento tra i progetti del Bando coesione e l'esperienza EQUAL, in un secondo momento anche con l'esperienza promossa dal Bando autismo.

L'esperienza di lavoro tra diverse Direzioni dell'amministrazione regionale, praticata nell'ambito dei progetti di coesione sociale, ha rappresentato inoltre un punto di partenza per estendere l'iniziativa. La collaborazione con la DG Casa e Opere pubbliche, ha suggerito la strada di una sperimentazione più avanzata, oggetto di approvazione da parte della Giunta regionale e di attuazione a partire dal 2007, ovvero la promozione e la realizzazione del 2° programma Regionale "Contratti di quartiere".

Va segnalato in questo senso il valore aggiunto offerto dalla valutazione condotta, l'approfondimento in termini di contenuto sull'analisi dei partenariati ha avuto, infatti, una ricaduta operativa già in itinere con il contributo fornito alla costruzione dei criteri per la presentazione dei progetti finanziabili attraverso il Bando pubblicato sui Contratti di Quartiere<sup>(8)</sup>.

In sostanziale continuità con questa esperienza citiamo quindi il "Bando per la promozione di iniziative sperimentali per sviluppare una rete di interventi e opportunità a favore delle persone autistiche e delle loro famiglie", bando le cui finalità consistono, attraverso la costruzione di partenariati guidati dall'Azienda sanitaria locale, nello sperimentare nuove strategie e buone prassi che assicurino una risposta continuativa e non frammentata ai diversi bisogni del soggetto autistico e della sua famiglia in tutte le fasi di vita<sup>(9)</sup>.

Anche per questo bando, oltre all'attenzione allo sviluppo di partenariati e alla modellizzazione, a completare gli elementi conoscitivi sul tema, la DG Famiglia ha condotto un'attività di ricerca che ha contribuito a meglio definire lo scenario in cui si sono inseriti successivamente i progetti vincitori dei finanziamenti stanziati<sup>(10)</sup> ed è stato altresì previsto (e attualmente ancora in corso), un percorso di accompagnamento al monitoraggio e alla valutazione dei progetti che ne seguirà lo sviluppo per tutta la loro durata<sup>(11)</sup>.

---

si, V. Ghetti, D. Gregorio, "La valutazione di progetti per la promozione della coesione sociale: analisi di un'esperienza", in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 20, 15 novembre 2009.

<sup>(8)</sup> Vedi Dgr VIII/4933 del 15.6.2007.

<sup>(9)</sup> Vedi Dgr VIII/6635 del 20.2.2008.

<sup>(10)</sup> Per maggiori dettagli e approfondimenti si rimanda al testo di U. Fazzone (a cura di), *Le famiglie davanti all'autismo. Approfondimenti e proposte per un cambiamento*, Guerini e Associati, Milano, 2008.

<sup>(11)</sup> Per un maggior approfondimento si suggerisce la lettura di IRer (2009b), *Servizi in rete in*

È interessante sottolineare come la valutazione ha rappresentato in questo caso un'opportunità per sviluppare e approfondire alcune questioni di interesse per la Regione, ovvero:

- l'attenzione all'interno dei partenariati al ruolo di governo "giocato" dalle Asl: la spinta verso la candidatura delle Asl alla guida di partenariati locali sul tema dell'autismo è stata vista come occasione per un'analisi più ampia su come l'Azienda sanitaria riesce a mantenere un certo grado di equilibrio nel presidiare un livello operativo e di contenuto sull'oggetto di lavoro e un livello di processo nel coordinamento delle azioni e nella manutenzione dei legami interni della rete e tra la rete e l'esterno;
- l'accezione dell'autismo come "paradigma della disabilità", per cui ci si propone una trasferibilità delle iniziative intraprese con riferimento all'autismo allo scenario più ampio della disabilità;
- la tensione verso la disseminazione e diffusione delle conoscenze attraverso la realizzazione di momenti seminariali allargati alle altre aziende sanitarie, presidiando dunque con maggior vigore la questione della generalizzabilità e trasferibilità delle esperienze negli altri territori regionali.

Proseguendo in questa ricostruzione, si richiama l'attenzione verso l'esperienza progettuale denominata "Housing sociale per le famiglie con difficoltà abitative". Seppur di dimensioni economiche decisamente inferiore rispetto agli altri casi riportati<sup>(12)</sup>, è tuttavia interessante citare questa esperienza e riportarla all'interno di questa riflessione per le evidenti affinità che presenta con gli altri casi.

Con il contributo della Fondazione Cariplo questo progetto, realizzatosi tra il mese di settembre 2005 e il mese di dicembre 2006, ha visto la realizzazione di un intervento mirato al reinserimento sociale e lavorativo di famiglie in difficoltà attraverso l'inserimento abitativo di 14 nuclei familiari.

L'implementazione di questo progetto è stata guidata da un approccio sistemico al fabbisogno individuato puntando alla formula della partnership e con la finalità di promuovere l'autonomia dei destinatari superando le tradizionali prassi di assistenza e sostegno.

Il progetto ha sperimentato un approccio di rete con il privato e il Terzo Settore nell'affrontare i temi dello svantaggio abitativo, socio-economico e i problemi d'integrazione sociale, consentendo altresì di testare un approccio caratterizzato dalla possibilità di coniugare azioni tipicamente assistenziali con interventi promozionali tendenti alla responsabilizzazione e all'autonomizzazione dei soggetti in difficoltà.

È opportuno infine concludere questa breve rassegna di esperienze ricordando che la Regione Lombardia, per facilitare la creazione di reti di solidarietà fra le fami-

---

*risposta all'autismo. Valutare le iniziative sperimentali a favore delle persone autistiche e delle loro famiglie (I fase), Rapporto finale di ricerca.*

<sup>(12)</sup> Cfr. tabella 20.1.

glie e sviluppare l'associazionismo familiare, sostiene ogni anno il "Bando politiche regionali per la famiglia" (l.r. 23/1999<sup>(13)</sup>) per la promozione di progetti innovativi a favore, appunto, della famiglia. Attraverso questo bando vengono premiati sia i progetti presentati da associazioni del privato sociale che, accomunate da bisogni e necessità, hanno fatto rete per sostenersi, sia il costituirsi di partnership tra soggetti giuridici diversi con competenze differenti.

Con il finanziamento dei progetti l.r. 23/1999 la Regione Lombardia ha inteso dunque promuovere un modello di azione pubblica che spinge alla valorizzazione e responsabilizzazione diretta delle famiglie, chiamate ad associarsi tra di loro e a proporre e realizzare progetti in risposta alle proprie esigenze. L'esperienza sviluppata, se ha visto come fondamento il sostegno alla famiglia (lasciando la possibilità alle famiglie stesse o alle organizzazioni del privato sociale a esse più prossime di inventare e sperimentare servizi) ha contribuito anche con gli anni, grazie ad un investimento verso linee di intervento differenziate di anno in anno<sup>(14)</sup>, alla costruzione e alla trasferibilità di buone prassi.

In termini, quindi, di sperimentazione e poi di consolidamento di modelli di intervento si cita come la particolare attenzione posta nel corso degli anni al potenziamento dei servizi per la prima infanzia abbia visto nascere nell'ambito della l.r. 23 l'esperienza dei nidi famiglia, successivamente assunti a servizi stabili della rete di offerta regionale.

La tabella 20.1 illustra una sintesi delle principali caratteristiche dei progetti sperimentali e innovativi che abbiamo incluso all'interno di questa tipologia.

#### *20.2.2. L'implementazione di progetti sperimentali e innovativi a supporto della costruzione e validazione di modelli nella non autosufficienza*

Il maggiore orientamento verso la costruzione e validazione di modelli che siano trasferibili e generalizzabili in altri contesti trova un importante banco di prova, in particolare per quanto riguarda le progettualità di tipo prettamente socio-sanitario, nella non autosufficienza.

L'accento che pongono queste esperienze, infatti, è prevalentemente orientato verso la sperimentazione di proposte e pratiche di intervento innovative da applicare e diffondere tra le reti e i servizi territoriali già presenti.

Forniamo anche in questo caso una sintesi delle esperienze più significative, illustrandone le principali caratteristiche.

---

<sup>(13)</sup> Per una disanima più precisa e dettagliata relativamente alla l.r. 23/1999 si rimanda alla lettura del Capitolo 17 di Roberta Bonini.

<sup>(14)</sup> Cfr. tabella 20.1.



### 20.2.2.1. Una sintesi delle esperienze

La legislatura 2005-2010 ha visto nel 2006, con la realizzazione della pubblicazione "In-Formazione Alzheimer. Alla ricerca di nuove connessioni nella rete lombarda dei servizi alle demenze" <sup>(15)</sup> la chiusura del progetto di ricerca in tema di demenze, avviato nel 2000 in risposta al bando del Ministero della Salute relativo ai progetti strategici di ricerca sull'Alzheimer.

Il percorso sperimentale ha permesso di sviluppare un lavoro di ricerca applicata alla clinica delle demenze ed altresì di identificare prassi innovative nell'organizzazione dei servizi, lavorando sui supporti relazionali, terapeutici e riabilitativi al servizio dei malati e delle loro famiglie.

A partire dal sistema dei servizi già presente e collaudato in Regione, il progetto ha contribuito a modellizzare un percorso per la malattia di Alzheimer, a partire dalle cause fino alla diagnosi, al trattamento ed all'assistenza, modello che si è rivolto non solo al pubblico istituzionale o specializzato ma anche ai pazienti e ai caregiver familiari.

In un'ottica di disseminazione dell'esperienza la ricerca ha quindi pianificato, con il supporto di IReF <sup>(16)</sup>, un'offerta formativa specifica su questi temi per estendere a tutto il sistema dei servizi territoriali e residenziali il patrimonio di conoscenze e di esperienze maturato da parte dei soggetti direttamente coinvolti nella sperimentazione. Il progetto formativo ha avuto dunque lo scopo di formare, aggiornare e sostenere i responsabili di servizio e gli operatori che, in struttura o in ambito territoriale, lavorano e si confrontano quotidianamente con persone affette da demenza, e con i loro familiari.

La DG Famiglia in collaborazione con la DG Istruzione, Formazione e Lavoro e con Italia Lavoro S.p.A. ha poi promosso nel 2006 la sperimentazione di un "Modello di incontro domanda/offerta tra famiglie e soggetti da impiegare nell'assistenza familiare a persone non autosufficienti".

Il progetto nella sua globalità si è proposto di realizzare i seguenti obiettivi:

- validare nuove soluzioni organizzative per il mercato dei servizi di cura domiciliare in grado di assicurare trasparenza e qualità sia sul versante della domanda che dell'offerta delle prestazioni;
- promuovere l'occupazione femminile e prevenire fenomeni espulsivi dal mercato del lavoro per le donne impegnate in processi di caregiving, attraverso l'attivazione di nuove tipologie di servizi che permettano alle famiglie di soddisfare il fabbisogno di assistenza domiciliare generica a persone non autosufficienti;
- sviluppare e diffondere attività di incrocio tra domanda e offerta di lavoro attra-

---

<sup>(15)</sup> Vedi C. Suardi, *In-Formazione Alzheimer. Alla ricerca di nuove connessioni nella rete lombarda dei servizi alle demenze*, Franco Angeli, Milano, 2007.

<sup>(16)</sup> Istituto Regionale lombardo di Formazione per l'amministrazione pubblica ([www.irefonline.it](http://www.irefonline.it)).

verso modalità più adatte a questo segmento di lavoro, indirizzando presso gli sportelli di "Occupazione e Servizi alla Persona" le famiglie in cerca di assistenza e le assistenti familiari in cerca di lavoro.

Con tale sperimentazione ci si è proposti di verificare la praticabilità di soluzioni innovative in grado di integrare occupazione stabile e prestazioni di lavoro "accessorio", al fine di assicurare maggiore stabilità e continuità ai percorsi di cura di persone non autosufficienti.

Destinatari della sperimentazione sono stati i lavoratori svantaggiati potenzialmente inseribili nel mercato privato dei servizi alla persona, attraverso l'offerta di servizi e dispositivi di orientamento, bilancio di competenze, formazione e inserimento e le famiglie, supportate nel trovare risposta ai propri bisogni di cura dei componenti non autosufficienti.

Attraverso la sperimentazione è stato possibile definire una modalità organizzativa che ha consentito di fornire alle famiglie ed alle assistenti familiari servizi di tipo amministrativo, fiscale e contrattuale, come risultato tangibile si è registrata l'attivazione sul territorio regionale di 8 sportelli (tre a Milano quindi a Bergamo, Cremona, Sondrio, Gallarate e Varese).

In una prospettiva di scambio e confronto più ampio a livello europeo va, quindi, ricordato come la Direzione Famiglia e Solidarietà Sociale sia stata partner del progetto "Mhadie – Measuring Health and Disability in Europe", all'interno del VI Programma Quadro di ricerca e sviluppo tecnologico, insieme a 15 Organizzazioni (enti pubblici, istituti scientifici, università, federazioni di tutela della disabilità) appartenenti a dieci nazioni europee.

Il progetto, partito alla fine del 2004, ha evidenziato la possibilità di utilizzare il modello ICF (International Classification of Functioning, cioè la classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute elaborata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità) per analizzare e valutare le fonti di dati esistenti sulla disabilità nei diversi paesi partner, nonché per dimostrare l'adeguatezza dell'ICF per la descrizione e la misurazione di modelli relativi alla disabilità su campioni clinici. Nel 2006, in Lombardia, la sperimentazione è stata effettuata dalla Fondazione Don Carlo Gnocchi Onlus attraverso l'applicazione di protocolli comuni di cura e riabilitazione di soggetti disabili in aree cliniche differenti con la finalità di "validare" la metodologia ICF<sup>(17)</sup>.

La conclusione della sperimentazione, insieme a quelle realizzate in altri cinque paesi (Repubblica Ceca, Germania, Slovenia, Svezia e Spagna), ha fornito elementi utili per la valutazione del grado di applicabilità di questo sistema in ambito clinico e per l'eventuale valore aggiunto in sede prognostica.

---

(17) Viene precisato che i pazienti selezionati sono stati valutati sistematicamente in tre momenti diversi, ovvero: *a*) all'ammissione in clinica o all'inizio del programma riabilitativo, *b*) dopo sei mesi dall'inizio del programma riabilitativo, *c*) dopo tre mesi o alla fine del trattamento.

Ricordiamo, infine, che la Regione, con Dgr VIII/8243 del 22 ottobre 2008 ha ulteriormente incentivato, assegnando risorse aggiuntive agli ambiti, l'utilizzo dei titoli sociali finalizzati a "Progetti sperimentali e interventi di qualificazione del lavoro delle assistenti familiari".

A seguito, infatti, della valutazione di alcune sperimentazioni realizzate in Lombardia, nel corso del 2008 la Direzione ha collaborato con la DG Istruzione, Formazione e Lavoro per l'identificazione di percorsi formativi rivolti a personale destinato all'assistenza familiare, concretizzatosi con il decreto n. 15243 del 17 dicembre 2008 che prevede:

- corsi di base per fornire tutte le competenze necessarie ad occuparsi della persona con diversi gradi di autosufficienza e della gestione della casa;
- corsi di secondo livello per badanti che si occupano o di persone affette da Alzheimer o da Sclerosi Laterale Amiotrofica, questi ultimi in continuità con le altre azioni che la Direzione sta portando avanti per il sostegno alla cura delle persone affette da questa patologia<sup>(18)</sup>.

### 20.2.3. *L'implementazione dei progetti sperimentali e innovativi come attivazione e sviluppo di partenariati*

Dedichiamo questo breve paragrafo a due esperienze progettuali – realizzate nell'ultima legislatura – finalizzate a offrire una risposta all'esigenza di sviluppo e integrazione dei servizi pubblici e privati esistenti sul territorio. Si tratta, come vedremo, di progetti che nascono e si sviluppano con una strategia definita in merito ai destinatari delle proprie azioni (in entrambi i casi adulti in difficoltà/a rischio di esclusione sociale) che inoltre si propongono di agire nella prospettiva di un potenziamento della rete e del raccordo tra i diversi soggetti operanti sul territorio e competenti nell'offrire risposte ai bisogni individuati.

#### 20.2.3.1. Una sintesi delle esperienze

Nei primi mesi del 2006 sono state portate a compimento le attività del progetto "Sperimentazione sportelli in rete: sostegno e accompagnamento educativo agli adulti in difficoltà", approvato dalla Fondazione Cariplo e finanziato, oltre che dalla Fondazione, dalla Regione Lombardia, dal Comune di Brescia e dal Comune di Milano.

Il progetto, finalizzato a contrastare il fenomeno dell'esclusione sociale, ha visto l'apertura di sportelli e la loro messa in rete con i servizi territoriali per l'acco-

---

<sup>(18)</sup> Si precisa che sono state altresì definite a livello sperimentale due tipologie di intervento per lo sviluppo del sostegno alla domiciliarietà rivolto a persone affette da malattie dei motoneuroni ed in particolare da Sclerosi Laterale Amiotrofica. Per ulteriori dettagli e approfondimenti cfr. Regione Lombardia – Famiglia e Solidarietà sociale, Bilancio Sociale 2008.

glienza, orientamento e inserimento sociale e occupazionale degli adulti in difficoltà, raggiungendo complessivamente nelle diverse fasi della sua implementazione 2.866 persone.

Si segnala inoltre che, a supporto delle diverse azioni previste, nel 2005 è stato anche svolto un corso di formazione rivolto agli operatori della rete dei servizi del Comune di Brescia e del Comune di Milano e sono state costituite équipe che hanno realizzato interventi attraverso:

- gli sportelli in rete (informazione "accompagnata", progetti di orientamento individualizzati, percorsi di formazione ed educazione al lavoro);
- la promozione di un sistema di rete tra servizi pubblici e del privato sociale;
- la promozione e realizzazione di collaborazioni con il mondo imprenditoriale;
- la promozione e realizzazione di partenariati locali: Comuni, centri sociali decentrati, informagiovani, centri per l'impiego e centri mediazione lavoro, centri di formazione professionale, servizi sociali delle Asl, Nil, privato sociale, fondazioni, imprese.

Si segnala, infine, la sperimentazione del "Progetto In & Out", promossa da Regione Lombardia e realizzata dalla Cooperativa Casa del Giovane di Pavia nella finalità di rispondere all'esigenza di sviluppo e integrazione dei servizi pubblici e privati esistenti sul territorio. Il progetto, attraverso le attività del suo Centro Diurno, ha offerto una risposta ai bisogni primari di accoglienza e di servizi igienici, consentendo altresì la rilevazione della necessità di altri tipi di intervento. Sono così stati intercettati dal servizio adulti con bisogni di prima accoglienza, adulti con disagio psichico, problemi di dipendenza o patologie organiche, adulti con disagio socio-lavorativo-abitativo, adulti di "passaggio". I dati a disposizione relativi ai risultati raggiunti per il 2007 mettono in evidenza un volume di n. 4000 interventi e un'accoglienza di n. 350 persone, così articolata:

- assiduamente si offre prima accoglienza e ascolto a un gruppo di frequentatori che vive prevalentemente in strada e che si trova in condizioni di forte disagio sociale e di marginalità;
- quotidianamente si forniscono prestazioni ad alcune persone in carico ai servizi specifici (CPS, SerT, Servizio Sociale Adulti, medici di base, servizi sanitari specialistici) la cui presa in carico per "In & Out" ha richiesto un costante collegamento con gli operatori dei servizi sociali competenti;
- inoltre si effettuano colloqui con persone in carico ai servizi sociali che faticano a rispettare i programmi, la terapia e gli appuntamenti; a tali utenti è stato offerto un intervento consistente di supporto attraverso colloqui e riaggancio ai Servizi, in stretto collegamento/cooperazione con questi.

Tabella 20.1 - I progetti sperimentali e innovativi in Regione Lombardia - Una sintesi<sup>19, 20, 21</sup>

Titolo esperienza	Periodo di riferimento	Breve descrizione/finalità	Beneficiari dei finanziamenti	Destinatari delle azioni progettuali
<b>Progetti sperimentali e innovativi di sviluppo di partenariati e costruzione e validazione di modelli e prassi condivise</b>				
Equal-Iniziativa Comunitaria per le Risorse Umane (Fase I e Fase II) <sup>(19)</sup>	2000-2006	<p>Finanziamento di progetti aventi come finalità: superamento delle situazioni di discriminazione e di difficoltà di accesso e permanenza nel mercato del lavoro, favorendo l'inclusione sociale.</p> <p>Gli interventi finanziati ruotavano sostanzialmente intorno a quattro assi principali, ovvero: <b>a)</b> creare le condizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti più deboli sul mercato; <b>b)</b> rafforzare l'economia sociale nelle direzioni della sostenibilità e della qualità delle imprese e dei servizi; <b>c)</b> utilizzare la leva della formazione continua per combattere le discriminazioni e le disuguaglianze di trattamento nel mercato del lavoro; <b>d)</b> contrastare i meccanismi di segregazione verticale e orizzontale e promuovere nuove politiche dei tempi.</p>	<p>Per la Fase I: 18 progetti Per la Fase II: 28 progetti (<sup>20</sup>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Soggetti che non presentano discriminanti;</li> <li>■ Migranti e minoranze etniche;</li> <li>■ Disabili fisici e psichici;</li> <li>■ Tossicodipendenti ed ex tossicodipendenti;</li> <li>■ Senzatetto;</li> <li>■ Detenuti ed ex detenuti.</li> </ul>
Bando per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione di coesione sociale in quartieri periferici disagiati del Comune di Milano e dell'Area Metropolitana Milanese (Dgr 8/2011 del 1/3/2006)	2006-2008	<p>Finanziamento di progetti aventi come finalità: aumentare il grado di coesione sociale e valorizzare la messa in comune del patrimonio conoscitivo dei soggetti attivi sul territorio.</p> <p>Queste le strategie identificate: a) <i>Innovazione</i>; b) <i>Sperimentazione</i>; c) <i>Empowerment di comunità</i>; d) <i>Confronto</i> e <i>mainstreaming</i>; e) <i>Sostenibilità</i>.</p>	<p>"Arcipelago mazzini", promosso da "La Strada" e "Spazi di relazione per lo sviluppo locale", promosso da "Acli Lombardia"<sup>(21)</sup></p>	<p>Gli abitanti di due quartieri dell'Area Metropolitana Milanese:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Quartiere Mazzini</li> <li>■ Quarto Oggiaro</li> </ul>

(segue)

<sup>(19)</sup> Per un maggior approfondimento si suggerisce la lettura di IReR (2008b), *Valutazione del programma di iniziative comunitaria Equal e del suo impatto sullo sviluppo locale - Fase II. Sperimentazione del set di indicatori di impatto sullo sviluppo locale individuato sulla base del PIC Equal*, Rapporto finale di ricerca.

<sup>(20)</sup> Si precisa che per la Fase I, riferita al periodo 2001-2003, le risorse stanziate sono pari a € 31.343.366 mentre per la Fase II, riferita al periodo 2004-2006, sono pari a € 33.179.007,30.

<sup>(21)</sup> Si precisa che le risorse complessivamente stanziate nel biennio per entrambi i progetti sono state pari a € 1.500.000.

Titolo esperienza	Periodo di riferimento	Breve descrizione/finalità	Beneficiari dei finanziamenti	Destinatari delle azioni progettuali
Housing sociale per le famiglie con difficoltà abitative	2005-2006	Finalità: sperimentazione di un approccio di rete nell'affrontare i temi dello svantaggio abitativo, socio-economico e di integrazione sociale attraverso la possibilità di coniugare azioni tipicamente assistenziali con interventi promozionali tendenti alla responsabilizzazione e all'autonomizzazione dei soggetti in difficoltà.	Comune di Vigevano <sup>(22)</sup>	14 nuclei familiari
<i>"Bando per la promozione di iniziative sperimentali per sviluppare una rete di interventi e opportunità a favore delle persone autistiche e delle loro famiglie"</i> (Dgr 6635 del 20.2.2008)	2008-2010	Finalità: sperimentazione di nuove strategie e buone pratiche che assicurino una risposta continuativa e non frammentata ai diversi bisogni del soggetto autistico e della sua famiglia in tutte le fasi di vita attraverso la costruzione di partenariati guidati dall'Azienda sanitaria locale.	Progetto "O.R.M.A." dell'Asl di Cremona; Progetto "Rete autismo" dell'Asl Milano 1; Progetto "Fare rete" dell'Asl di Monza-Brianza <sup>(23)</sup> .	Soggetti autistici e le loro famiglie
Bando politiche regionali per la famiglia (l.r. 23/1/99)	Finanziamento annuale (dal 2000)	Finalità: promozione di progetti innovativi a favore della famiglia valorizzando il costituirsi di partnership tra soggetti giuridici diversi con competenze differenti. Per l'anno 2009 lo stanziamento previsto è a sostegno di: 1. azioni innovative di potenziamento degli asili nido e dei servizi per la prima infanzia (nidi; micronidi; nidi-famiglia e centri prima infanzia) secondo gli standard qualitativi e organizzativi definiti dalla Regione Lombardia; 2. azioni di contrasto al fenomeno della dispersione scolastica; 3. attivazione di esperienze di associazionismo sociale, atto a favorire il mutuo aiuto nel lavoro domestico o di cura familiare, anche mediante l'organizzazione di banche del tempo; 4. iniziative di sensibilizzazione e formazione rivolte alle famiglie in relazione ai loro compiti educativi e sociali, finalizzate alla prevenzione del disagio e dei fattori sociali di rischio.	Possono beneficiare dei finanziamenti <sup>(24)</sup> : ■ associazioni di solidarietà familiare ■ organizzazioni di volontariato ■ associazioni senza scopo di lucro e quelle di promozione sociale ■ cooperative sociali ■ enti privati con personalità giuridica riconosciuta ■ enti ecclesiastici con personalità giuridica riconosciuta ■ associazioni femminili iscritte all'Albo regionale.	Famiglie e associazionismo familiare

(segue)

<sup>(22)</sup> Il progetto è stato realizzato in partnership e con il cofinanziamento di € 258.228,45 della Fondazione Cariplo per un costo del progetto stimato in € 393.060,25.

<sup>(23)</sup> Si precisa che le risorse complessivamente stanziate nel biennio per i tre progetti sono state pari a € 700.000.

<sup>(24)</sup> Si precisa che lo stanziamento complessivamente previsto è pari a € 7 milioni per l'anno 2009.

Titolo esperienza	Periodo di riferimento	Breve descrizione/finalità	Beneficiari dei finanziamenti	Destinatari delle azioni progettuali
<b>Progetti sperimentali e innovativi a supporto della costruzione e validazione di modelli nella non autosufficienza</b>				
Progetto Alzheimer	2000-2006	<i>Finalità:</i> identificazione, attraverso un lavoro di ricerca applicata alla clinica delle demenze, di prassi innovative nell'organizzazione dei servizi terapeutici e riabilitativi al servizio dei malati e delle loro famiglie.	Regione Lombardia	Malati di Alzheimer e le loro famiglie
"Progetto sperimentale per la realizzazione di un modello di incontro domanda/offerta tra famiglie e soggetti da impiegare nell'assistenza familiare a persone non autosuffi clienti"	Avviato nel 2006	<i>Finalità:</i> validazione di nuove soluzioni organizzative per il mercato dei servizi di cura domiciliare.	Rete dei servizi territoriali	Lavoratori svantaggiati inseribili nel mercato privato dei servizi alla persona
"Mhadie – Measuring Health and Disability in Europe"	2004-2006	<i>Finalità:</i> analizzare l'applicabilità del modello di classificazione internazionale ICF (International Classification of Functioning) per la descrizione e misurazione della disabilità.	Regione Lombardia, Fondazione Don Carlo Gnocchi Onlus in partenariato con organizzazioni nazionali ed europee	Persone con disabilità
<b>Progetti sperimentali e innovativi per l'attivazione e sviluppo di partenariati</b>				
"Progetto In & Out"	2007-2008	<i>Finalità:</i> offrire una risposta ai bisogni primari di accoglienza sviluppando l'integrazione dei servizi pubblici e privati esistenti sul territorio	Cooperativa Casa del Giovane di Pavia <sup>(25)</sup>	Giovani, adulti, minori e nuclei familiari
"Sperimentazione sportelli in rete: sostegno e accompagnamento educativo agli adulti in difficoltà"	2005-2006	<i>Finalità:</i> contrastare il fenomeno dell'esclusione sociale attraverso la messa in rete dei servizi per l'accoglienza, orientamento e inserimento sociale e occupazionale degli adulti in difficoltà.	Rete dei servizi territoriali	Adulti in difficoltà sociale e occupazionale

<sup>(25)</sup> Si precisa che le risorse complessivamente stanziare sono state pari € 158.088.

### 20.3. Una lettura trasversale delle esperienze

I dati e le considerazioni riportate nelle pagine precedenti stimolano alcune riflessioni di ordine trasversale rispetto all'esperienza dei progetti sperimentali e innovativi nel corso dell'ultima legislatura. Ne sintetizziamo in questo paragrafo le principali facendo riferimento ad alcune delle dimensioni valutative che accompagnano il percorso del volume (cfr. Capitolo 2).

#### 20.3.1. Valorizzazione del Terzo Settore

L'intenzione regionale di affermare prassi di sussidiarietà orizzontale ha trovato una sua strada nei nuovi bandi orientati a una valorizzazione delle specificità territoriali e soprattutto del Terzo Settore. Esempi significativi in questo senso sono sia il Bando coesione che il Bando autismo, il primo noto per aver promosso la costruzione di partenariati con capofila appunto un soggetto del Terzo Settore, il secondo per aver proposto la costruzione di partenariati con capofila Asl ma valorizzando le formazioni miste e la compartecipazione tra più soggetti.

Un primo esito in questa direzione è stato quello di vedere come il Terzo Settore a livello locale abbia ormai consolidato una prassi di lavoro "per progetti", confrontandosi sempre di più con le esperienze di programmazione locale promosse e coordinate dall'Asl in ambito socio-sanitario e sociale (sebbene indubbiamente in tale prassi il Terzo Settore sia stato anche supportato dalla normativa regionale che ha introdotto l'istituzione del Tavolo di consultazione dei soggetti del Terzo Settore e da quella dei Tavoli periodici del Piano di Zona <sup>(26)</sup>).

L'esperienza dei progetti sperimentali mette in luce, dunque, un modo innovativo di lavorare integrando le competenze e il know-how di una molteplicità di soggetti attraverso lo sviluppo di partenariati in cui il Terzo Settore assume un ruolo sempre più crescente. Quella che tende, però, ancora a predominare è la forte capacità del Terzo Settore come soggetto erogatore, competente ma pur sempre in ambiti di intervento molto specifici e settoriali, come l'ambito dei servizi socio-sanitari per quanto riguarda la non autosufficienza ma anche i servizi sociali ed educativi (quali ad esempio quelli rivolti ai soggetti autistici) e le azioni messe in campo in risposta ai bisogni primari di accoglienza rivolti agli adulti a rischio di esclusione sociale.

È nei progetti e nelle esperienze che aprono all'integrazione tra più settori (quali ad esempio la coesione sociale) che lo scenario si complessifica, rendendo più visibile la necessità di integrare alla funzione di erogazione una maggiore capacità programmatica da giocare proprio nelle sedi di confronto con gli altri attori sociali, anche in virtù della consolidata esperienza acquisita in specifici ambiti di intervento.

---

(26) Cfr. Dgr VIII/7797 e Dgr VIII/7798 del 30 luglio 2008.



Sebbene siano previsti, come è noto, luoghi deputati alla partecipazione del Terzo Settore, andrebbe comunque presidiato il rischio che non rappresentino solo dei contenitori e che vengano a mancare le connessioni tra i diversi livelli di consultazione, quali Regione, Asl e zone (cfr. Capitolo 6 di Avanzini e Ghetti).

Nello sviluppo di partenariati con il Terzo Settore, finalizzati alla costruzione e validazione di buone prassi e modelli condivisi, rimangono inoltre aperti alcuni interrogativi:

- È sufficiente che un partenariato si formi e manifesti interesse a lavorare insieme perché poi si riesca effettivamente a lavorare congiuntamente?

Nell'attuale situazione di carenza ormai cronica di risorse disponibili si mette sempre più in evidenza in alcuni contesti la necessità di costruire partenariati misti, spesso con il coinvolgimento di un ampio numero di soggetti con la presunzione che "l'unione fa la forza". L'interesse e la volontà a lavorare congiuntamente intorno ad un oggetto di lavoro condiviso è tuttavia solo un primo passaggio, seppur propedeutico, che richiede alcune azioni di supporto. L'analisi condotta sulle iniziative sperimentali mette in particolar modo in evidenza la necessità della costituzione di una Cabina di regia stabile che governi gli scambi e le collaborazioni tra i diversi partner, effettuando delle distinzioni a seconda delle competenze di ciascuno ma con una co-responsabilizzazione diffusa. La valutazione condotta nell'ambito dei progetti finanziati tramite il Bando Coesione ha messo in evidenza, infatti, delle forti difficoltà nel mantenere attivo il dialogo e il raccordo tra i diversi partner, in particolare nel caso di partenariati numerosi e quando la struttura di governo di cui ci si è dotati privilegia una partecipazione su base ampia (quale ad esempio può essere un'Assemblea dei partner) ad una funzione più direttiva e di coordinamento (quale ad esempio un Comitato tecnico – operativo). Il rischio in questo senso è che ciascun soggetto prosegua autonomamente nella realizzazione delle attività di cui è responsabile, integrandosi a fatica con quanto messo in campo dagli altri e senza una visione complessiva del progetto di cui fa parte. La consapevolezza da parte della Regione di queste potenziali fragilità si è tradotta nelle esperienze analizzate in un attento lavoro di negoziazione con i progetti verso l'opportunità dell'adozione di una regia più forte. Ciò nonostante tali indicazioni hanno fatto fatica ad essere recepite ed interiorizzate: è stata in particolare proprio la breve durata di queste esperienze che ha fatto sì che i meccanismi correttivi adottati, in un contesto lo ricordiamo complesso e con la presenza di una molteplicità di soggetti, facessero fatica nell'offrire risultati visibili fin nel breve periodo.

- Riuscire a lavorare congiuntamente si traduce necessariamente nell'adozione e condivisione di un modello di intervento comune?

Parafrasando il concetto della coesione sociale possiamo affermare che la coesione intorno alla necessità di lavorare insieme non si traduce necessariamente in coesione intorno ad un modello di intervento comune. A supporto di ciò si consideri come la valutazione in itinere per quanto riguarda i progetti finanziati attraverso il

bando autismo mostra come la definizione e costruzione di un modello di intervento comune nell'ambito delle iniziative rivolte ai soggetti autistici e alle loro famiglie incontri difficoltà e resistenze anche nei contesti in cui il partenariato è più coeso e abituato a lavorare insieme, richiedendo un periodico lavoro di confronto e condivisione. Una soluzione raggiunta dai progetti al fine di garantire l'adozione di un modello comune è quella di ricorrere alla stipula di protocolli di intesa: anche laddove ciò si è verificato si è comunque trattato di protocolli firmati da una rappresentanza di partner con delle evidenti difficoltà nella estensione delle adesioni a tutto il partenariato.

### 20.3.2. Effetti sugli utenti

È opportuno riconoscere che l'esperienza dei progetti sperimentali e innovativi in Regione Lombardia ha contribuito a cristallizzare nuove prassi e metodologie di lavoro, agendo verso una razionalizzazione e sistematizzazione di quanto già presente, sia in termini di know how e competenze tecniche e specialistiche, che di rete dei servizi esistenti, riuscendo a lavorare meglio sulla conoscenza del bisogno e sulle rispettive modalità di risposta.

Rispetto ad una migliore conoscenza del bisogno si richiama ad esempio come gli studi e le ricerche che hanno accompagnato l'implementazione dei progetti del Bando coesione e del Bando autismo hanno contribuito a meglio definire gli orientamenti da seguire per le proprie azioni progettuali:

– nel primo caso, attraverso la concettualizzazione stessa della coesione sociale e la conseguente esplicitazione delle aree di intervento su cui impostare le proprie azioni progettuali, sottolineando l'attenzione verso la creazione e promozione di diverse forme di rappresentanza e di partecipazione alla presa delle decisioni da parte delle famiglie e dei singoli, nonché l'orientamento verso politiche orientate alla mediazione dei conflitti <sup>(27)</sup>;

– nel secondo caso, mettendo in evidenza l'opportunità di lavorare e investire in particolare sul versante della continuità assistenziale e della costruzione di progetti personalizzati e strumenti di assessment, affinché le famiglie vengano accompagnate nella presa in carico dei propri familiari autistici specialmente nella delicata fase dell'età evolutiva e del passaggio alla vita adulta.

Dal punto di vista delle modalità di risposta al bisogno è da sottolineare il lavoro di modellizzazione condotto nell'ambito della non autosufficienza ma anche l'incentivazione verso la costruzione di sportelli che agevolino l'incontro tra domanda e offerta: è il caso questo sia degli sportelli di "Occupazione e Servizi alla persona" rivolti alle famiglie in cerca di assistenza e alle assistenti familiari in cerca di lavoro

---

<sup>(27)</sup> IReR (2007), *op. cit.*

che degli sportelli in rete per il sostegno e accompagnamento educativo agli adulti in difficoltà.

Una caratteristica che, inoltre, è possibile identificare trasversalmente nelle progettualità analizzate è la strategia adottata nei confronti delle famiglie destinatarie delle azioni progettuali, basata su un orientamento "workfare" e "learnfare", volto alla promozione del diritto di cittadinanza e all'attivazione delle "capabilities". Basti pensare anche solo al richiamo presente all'interno del Bando coesione, ovvero che "le stesse famiglie e gli stessi soggetti indicati come beneficiari finali sono chiamati ad essere parte attiva e possono essere partner di progetto, attraverso le forme consolidate delle loro associazioni" <sup>(28)</sup>. Un riscontro positivo in questo senso si è potuto registrare nell'attivazione delle risorse locali che è cominciata a concretizzarsi, seppur lentamente, nel contesto circoscritto del Quartiere Mazzini con l'attivazione di gruppi che hanno promosso e co-progettato con gli operatori una serie di iniziative pubbliche (ad esempio si segnala il progetto "Il giardino delle Iniziative", la Ricognizione Sociale del Laboratorio di Quartiere, i gruppi di progettazione del Laboratorio di Quartiere, l'iniziativa promossa all'interno della festa in piazza prevista per Settembre 2008 denominata "I cortili si presentano") ma va sottolineata anche la spinta al coinvolgimento e all'attivazione in prima persona delle famiglie e dell'associazionismo familiare nell'ambito dei progetti Bando autismo, i cui esiti sono tutt'ora in fase di valutazione.

Si consideri, tuttavia, che questa spinta verso una progressiva autonomizzazione e responsabilizzazione delle famiglie necessita di un arco temporale di più ampio respiro per poter essere valutata nelle sue ricadute. Tale approccio si scontra, infatti, con un'inclinazione delle stesse verso la ricerca di soluzioni facilmente reperibili ed efficacemente rispondenti nell'immediato al proprio bisogno. Il superamento di tali aspettative e il raggiungimento di un maggior protagonismo degli individui e delle famiglie, affinché possano acquisire maggiore consapevolezza rispetto alle proprie risorse, richiede di un forte raccordo e una forte coerenza tra le diverse strategie messe in atto da ciascun soggetto impegnato nella realizzazione degli interventi loro rivolti.

Un'altra riflessione va quindi dedicata a quanto i progetti sperimentali sono riusciti nell'obiettivo di far acquisire alle famiglie una maggiore consapevolezza della rete dei servizi presenti: se la possibilità di investire risorse, in un circoscritto arco temporale e con una precisa finalità, consente di dare un forte input in termini di spinta alla costruzione di partenariati e costruzione e validazione di modelli di intervento, coloro che rappresentano i beneficiari finali di questo "impianto strategico" fanno ancora molta fatica a cogliere l'esistenza di un "sistema che ruota intorno a loro".

---

<sup>(28)</sup> Cfr. Dgr VIII/2011 del 1° marzo 2006.

L'obiettivo regionale di ridurre, in particolare attraverso il sostegno al Terzo Settore, la distanza tra i servizi e i cittadini, è soprattutto nel lungo periodo che può dare dei risultati più visibili. Le famiglie e i singoli beneficiari intercettati hanno trovato una risposta specializzata, in particolare in termini di accompagnamento all'inserimento sociale e lavorativo (vedi l'Iniziativa comunitaria Equal, alcune iniziative promosse nell'ambito dei progetti coesione, la sperimentazione degli sportelli di "Occupazione e servizi alla persona", gli sportelli in rete per il sostegno e accompagnamento educativo agli adulti in difficoltà, il progetto "In & Out") ma il feedback raccolto in occasione dei momenti calendarizzati di scambio e confronto mette in luce delle difficoltà nel cogliere la presenza della rete dei servizi che vi sta dietro. C'è consapevolezza relativamente al prodotto finale e al risultato più tangibile (si pensi ad esempio ai percorsi di sostegno alla genitorialità, agli interventi educativi e psicopedagogici rivolti ai minori devianti per quanto riguarda i progetti coesione ma anche ai percorsi formativi per la qualificazione delle competenze delle assistenti familiari) ma proprio per il fatto di trattarsi di iniziative *ad hoc*, seppur di qualità, spesso la percezione è che siano delle "meteore", svincolate da una programmazione più complessiva. Lasciamo aperti anche in questo caso alcuni degli interrogativi che potrebbero essere oggetto a livello regionale di una valutazione più approfondita:

– Le famiglie dei ragazzi e degli adulti autistici sono in grado di cogliere che dietro al percorso di accompagnamento e supporto che le vede coinvolte c'è un pensiero più ampio rispetto ad un modello di intervento più funzionale ed efficace per andare incontro ai loro bisogni e che sia trasferibile in termini più ampi nell'ambito della disabilità?

– Quanto e in che termini le famiglie con familiari affetti da Alzheimer o da Sla sono a conoscenza che la Regione promuove dei percorsi formativi rivolti al personale destinato all'assistenza domiciliare?

### 20.3.3. Valorizzazione delle figure professionali

L'interesse nei confronti della formazione, trasversale alle diverse progettualità finanziate, ha rappresentato un passaggio importante verso la valorizzazione dei ruoli e delle figure professionali coinvolte, in particolar modo per quanto riguarda gli operatori che lavorano a stretto contatto con le categorie svantaggiate, a cui sono state destinate la maggior parte delle esperienze qui analizzate.

La valorizzazione delle figure professionali va anche intesa in termini di riconoscimento e valorizzazione di nuove professionalità. Si pensi in questo senso al lavoro che è stato fatto nell'ambito dei "Progetti sperimentali e interventi di qualificazione del lavoro delle assistenti familiari", assistenti familiari con un ruolo in continua crescita nel panorama del lavoro di cura e che anche i progetti sperimentali analizzati in questo capitolo, in particolare quelli a supporto della costruzione e validazione di modelli nella non autosufficienza, hanno contribuito a valorizzare.

Va inoltre riconosciuto il merito che queste esperienze detengono nel produr-

re sensibilizzazione e apprendimento negli attori coinvolti, sia attraverso la realizzazione di momenti di confronto e condivisione interni allo staff regionale, che attraverso la promozione di momenti formativi e seminariali rivolti agli attori territoriali, sia protagonisti diretti dei progetti, che esterni ma interessati al loro sviluppo, come riportato ad esempio per quanto riguarda l'esperienza del "Progetto Alzheimer" e il progetto del "Bando autismo".

Si richiama, tuttavia, l'attenzione affinché tali iniziative siano complementari e non suppletive di altri interventi. La percezione è, infatti, che per alcuni dei progetti analizzati, sia avviati che in corso, l'aspettativa è che sia sufficiente che vengano condotte attività formative affinché il sapere e le maggiori conoscenze si diffondano e si disseminino tra i diversi soggetti coinvolti. La costruzione di modelli di intervento passa sì dalla costruzione di una conoscenza condivisa, ma la valutazione dei progetti per il Bando autismo mette in rilievo come non basti prevedere dei percorsi formativi finalizzati alla costruzione di strumenti di lavoro specifici se è mancato a monte un percorso di sedimentazione di un linguaggio e di un glossario comune o un'attenta analisi del fabbisogno formativo. Accanto dunque alla riconosciuta importanza di investire nella valorizzazione delle risorse professionali attraverso la promozione di momenti formativi *ad hoc*, si sottolinea l'importanza di accompagnarne e monitorarne con attenzione le successive ricadute in termini sia di effettivo accrescimento delle competenze dei beneficiari della formazione e di congruenza dei percorsi con i bisogni formativi, che di quanto e in che modo le maggiori competenze professionali acquisite abbiano avuto un impatto sui beneficiari finali a cui vengono indirizzate le proprie azioni (si pensi in questo senso alle famiglie con familiari autistici, affetti da Alzheimer o da Sclerosi Laterale Amiotrofica ma anche a tutta la fascia di adulti e famiglie a rischio di esclusione sociale in vario modo intercettati dalle diverse iniziative implementate e in corso).

#### 20.3.4. Considerazioni di sintesi

L'avvio relativamente recente di queste esperienze e la conseguente esiguità dei dati a disposizione per un'analisi longitudinale rende prematura un'analisi più complessiva in termini di impatto dei progetti sperimentali sul sistema di *policies* lombardo.

Se, come abbiamo visto, si è trattato di esperienze "ad hoc" e contingentate nel tempo, vi sono comunque dei forti aspetti di coerenza con le linee di indirizzo adottate a livello regionale, quali la valorizzazione del Terzo Settore, la spinta verso la progressiva autonomizzazione e responsabilizzazione dei singoli e la valorizzazione delle figure professionali.

L'analisi condotta ha messo in evidenza una buona capacità regionale di apprendere da queste esperienze e altresì di investire in quanto appreso, in particolare in termini di processo e governo del sistema e potenziale trasferibilità in altri ambiti di intervento:

– L’attenzione verso la costruzione e lo sviluppo di partenariati ha rappresentato un’opportunità a livello regionale per avviare un’analisi più complessiva in merito alla loro conduzione, pensando in particolar modo al ruolo dell’Asl, ma anche agli eventuali strumenti utili a livello regionale, come ad esempio gli schemi di convenzione per la gestione di servizi socio – sanitari, sociali ed educativi, costruiti anche grazie all’esperienza portata avanti nell’ambito dell’Iniziativa Comunitaria Equal. Il presidio della rete ha permesso alla DG Famiglia di iniziare a candidarsi nel costruire reti anche “al di fuori” del contesto lombardo e nazionale, partecipando con partnership internazionali a programmi europei. Si sta assistendo così ad un’evoluzione della strategia della “cooperazione decentrata”, che si traduce non solo nel trasferire il proprio modello ma anche nel mettersi in relazione con le altre realtà, in una prospettiva di scambio reciproco. A livello di “governo regionale” è cresciuta la consapevolezza che per raggiungere obiettivi di integrazione rilevanti è necessario in primo luogo “essere coesi” al proprio interno. Una prima ricaduta che si è potuta registrare in questo senso è stata quella della connessione tra le diverse politiche: si pensi all’esperienza dei Contratti di quartiere promossi dalla DG Casa anche sull’onda delle progettazioni innovative finanziate con il bando coesione e la collaborazione della DG Famiglia con la DG Istruzione, Formazione e Lavoro per la sperimentazione del modello di incontro domanda/offerta nell’assistenza domiciliare nonché per l’identificazione dei percorsi formativi rivolti al personale destinato all’assistenza domiciliare. Nelle sperimentazioni promosse in questa legislatura si è assistito ad un ulteriore sviluppo in termini di ruolo di governo per la Regione, la quale si è posta non più esclusivamente come ente promotore ed erogatore di finanziamenti ma anche come soggetto attivo e propositivo nelle relazioni con i progettisti fruitori dei finanziamenti regionali, funzione che si è sviluppata in particolare attraverso i periodici momenti di confronto interno sul tema della valutazione.

– L’attenzione verso la modellizzazione ha consentito e sta consentendo di ampliare il raggio di azione dei progetti sperimentali ad altri contesti di intervento, in particolare per quanto riguarda la disabilità e la non autosufficienza. È stato già sottolineato come l’investimento regionale nei progetti sull’autismo vuole contribuire a estendere gli apprendimenti sui modelli di intervento nel panorama più ampio della disabilità, ma si richiama anche, tra le altre esperienze citate, come il progetto sperimentale sulla modellizzazione di un percorso per la malattia di Alzheimer ha permesso di sviluppare un lavoro di ricerca applicata alla clinica delle demenze e l’identificazione di prassi innovative nell’organizzazione dei servizi. Modellizzazione che cerca dunque una sua prosecuzione e un trasferimento nella programmazione ordinaria ma con qualche difficoltà per quanto riguarda le esperienze più settoriali implementate per quanto concerne l’area del disagio che, seppur di successo, rimangono comunque sperimentazioni che non risultano ancora accolte a pieno titolo nelle politiche a regime in cui potrebbero collocarsi, ovvero nell’area emarginazione (cfr. Capitolo di Mesini e Dessi).

Provando a identificare alcune possibili direttrici di sviluppo, possiamo sottolineare l'importanza di proseguire nel collegamento tra le azioni sperimentali e innovative e la programmazione locale. La progettazione sperimentale è cominciata ad entrare, seppur lentamente, nella programmazione ordinaria, contribuendo a consolidare orientamenti di culture professionali già da tempo presenti, ed occorrerebbe proseguire su questa strada incrociandosi sempre più con gli strumenti di altre politiche, sulla scorta di quanto si è cominciato ad avviare. Se è a partire dalla l.23 che si è voluto che il Terzo Settore acquistasse una sua "dignità" come interlocutore nella programmazione, a partire dalla sua forte posizione come soggetto gestore ed erogatore, è a livello locale che si dovrebbe aprire un confronto su come integrare le connessioni attivate. In questa direzione potrebbe essere interessante andare verso l'assunzione di una "buona prassi di attivazione e promozione", stimolando gli ambiti territoriali attraverso un sistema di incentivazione alla progettazione sperimentale come valida opportunità per offrire una risposta a bisogni specifici ed emergenti dei territori per i quali non si è ancora efficacemente attrezzati. Tale modalità dovrebbe consentire di tenere alta la tensione in ogni zona verso non solo il consolidamento del sistema ed il suo miglioramento, ma anche verso la sua innovazione e la sperimentazione di nuove soluzioni ai bisogni sociali emergenti.

Qualche considerazione, infine, per quanto riguarda la "modellizzazione" e la valutazione:

- il forte riconoscimento nell'importanza dell'identificazione di modelli potrebbe essere canalizzato anche nel verificare se i modelli costruiti e validati sono poi effettivamente utilizzati. Un'attenzione in questo senso potrebbe essere, oltre che verso la valutazione, anche verso un "follow up" che consenta alla Regione di registrare, a distanza dalla loro implementazione, le ricadute che gli interventi finanziati hanno effettivamente avuto sul territorio, in particolare in termini di replicabilità e trasferibilità;

- affinché la pratica valutativa non si riduca ad una semplice concezione della "valutazione come controllo", si riconosce la necessità di estenderne la diffusione affinché diventi pratica condivisa e consenta di introdurre progressivamente prassi di valutazione dell'efficacia e non solo dell'efficienza, fornendo risposte anche in relazione a quanto le risorse complessivamente stanziare hanno contribuito a generare in termini di vantaggi per i cittadini e di sviluppo delle politiche sociali lombarde.

## Bibliografia

DE AMBROGIO U., DESSI C., GHETTI V., GREGORIO D., *La valutazione di progetti per la promozione della coesione sociale: analisi di un'esperienza*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 20, 15 novembre 2009.

IRER (2007), *Osservatorio regionale esclusione sociale. Città e famiglia. I bisogni delle famiglie nelle periferie metropolitane (I fase)*, Rapporto finale di ricerca.

- IRER (2008a), *Osservatorio regionale esclusione sociale. Approfondimenti tematici. Città e famiglia. I bisogni delle famiglie nelle periferie metropolitane (II fase)*, Rapporto finale di ricerca.
- IRER (2008b), *Valutazione del programma di iniziative comunitaria Equal e del suo impatto sullo sviluppo locale – Fase II. Sperimentazione del set di indicatori di impatto sullo sviluppo locale individuato sulla base dei PIC Equal*, Rapporto finale di ricerca.
- IRER (2009a), *Lombardia 2010. Società, governo e sviluppo del sistema lombardo*, Rapporto di legislatura.
- IRER (2009b), *Servizi in rete in risposta all'autismo. Valutare le iniziative sperimentali a favore delle persone autistiche e delle loro famiglie (I fase)*, Rapporto finale di ricerca.
- FAZZONE U. (a cura di), *Le famiglie davanti all'autismo. Approfondimenti e proposte per un cambiamento*, Guerini e Associati, Milano, 2008.
- LUPPI M. (a cura di), *Coesione sociale nella città. Azioni e relazioni nell'esperienza di due quartieri di Milano*, Guerini Associati, Milano, 2009.
- REGIONE LOMBARDIA - FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE, *Bilancio Sociale 2005*.
- REGIONE LOMBARDIA - FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE, *Bilancio Sociale 2006*.
- REGIONE LOMBARDIA - FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE, *Bilancio Sociale 2007*.
- REGIONE LOMBARDIA - FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE, *Bilancio Sociale 2008*.
- SUARDI C., *In-Formazione Alzheimer. Alla ricerca di nuove connessioni nella rete lombarda dei servizi alle demenze*, Franco Angeli, Milano, 2007.