

Introduzione

Cristiano Gori

“Dalla nostra e altrui capacità di cogliere adeguatamente l’innovazione praticata in Lombardia dipenderà lo sviluppo dei prossimi cinque anni. Dentro e fuori la Regione” (Formigoni, 2010, pag. XV). Così il Presidente della Regione Lombardia, Roberto Formigoni, conclude l’introduzione al Rapporto di Legislatura 2010. Nelle sue parole si ritrova il senso di questo volume.

Le politiche sociali costituiscono un settore sempre più importante dell’attività regionale, per stanziamenti e impatto sulla popolazione. La legislatura 2005-2010 ha visto l’amministrazione Formigoni realizzare un articolato insieme d’interventi, collocati nel solco dei cambiamenti strutturali introdotti all’inizio del decennio (il periodo 2000-2003), quando si posero le basi della “rivoluzione lombarda” del welfare sociale. Quest’ultima raccoglie particolare interesse nel resto del paese – con vari stati d’animo – poiché vuole costruire un modello alternativo a quelli delle altre Regioni. L’esperienza compiuta in Lombardia fornisce un ampio bagaglio d’indicazioni da valorizzare e mettere a disposizione della progettazione delle future politiche, nella nostra Regione così come altrove.

Quindi, ci pare opportuno proseguire il percorso iniziato con l’esame della legislatura 2000-2005 (Gori, a cura di, 2005) e proporre una valutazione di quanto accaduto nella successiva legislatura, collocandola in una disamina di lungo periodo della riforma lombarda.

1. Una legislatura e una riforma

Il volume valuta le politiche sociali realizzate dalla Giunta regionale lombarda nella legislatura 2005-2010 e la complessiva riforma dell’ultimo decennio. Nella definizione qui utilizzata, l’oggetto delle politiche sociali è 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 ⁽¹⁾.

(1) Sono i servizi di cui si occupa l’Assessorato alla Famiglia e Solidarietà Sociale (denominazione in uso sino alla nomina della nuova Giunta nell’aprile 2010, quando è stato tramutato in “As-

Così definite, le politiche sociali riguardano numerose categorie di utenti (anziani, persone con disabilità, bambini, minori e giovani, soggetti con problemi di povertà e marginalità, tossicodipendenti, immigrati, individui con disagio psichico) e varie modalità di intervento (servizi alla persona e prestazioni monetarie; interventi nel territorio, a domicilio, semi-residenziali e residenziali).

La nostra attenzione si rivolge all'azione della Giunta regionale, di cui analizziamo le scelte compiute e le conseguenze che hanno prodotto. Tali scelte toccano la funzione di produzione delle politiche sociali: riguardano la responsabilità per l'offerta e la gestione dei servizi socio-sanitari da parte delle Asl, dei cui fini e del cui funzionamento la Regione è titolare. Toccano parimenti le funzioni di finanziamento, programmazione, regolazione e indirizzo che la Regione esercita nei confronti dei vari soggetti coinvolti nel sistema di welfare locale.

La legislatura 2005-2010, come detto, non rappresenta il nostro unico punto di attenzione. La maggior parte degli interventi realizzati in questo periodo, infatti, costituisce lo sviluppo di cambiamenti strutturali introdotti in quella precedente, in particolare nel periodo 2000-2003⁽²⁾. È la fase in cui si è inteso modificare il paradigma stesso del welfare regionale, avviando la "rivoluzione lombarda" tesa alla costruzione di un peculiare "modello lombardo" (Regione Lombardia – Giunta regionale, 2000 e 2002). Sono stati definiti allora alcuni obiettivi strategici – mettere al centro le libertà, introdurre il "quasi-mercato", valorizzare il Terzo Settore e sostenere la famiglia – e per tradurli in pratica sono state avviate in ogni settore delle politiche sociali profonde trasformazioni, la cui completa traduzione nella realtà richiede più di una legislatura⁽³⁾. Nel 2005 – quando fu pubblicato il precedente volume – molti dei cambiamenti introdotti erano piuttosto recenti e il giudizio non poteva che essere provvisorio: ora è trascorso un arco di tempo sufficiente per consentire una valutazione d'insieme sulla riforma lombarda.

essorato alla Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale); per un approfondimento cfr. nota 7. Quella da noi impiegata è una definizione abbastanza estesa di politiche sociali. Esistono numerose definizioni di politiche sociali (e di politica sociale), oggetto di ampio dibattito; si vedano, tra gli altri, Ferrario, 2009, Ferrera, 2006 e Ranci, 2004.

⁽²⁾ Queste sono alcune tra le novità avviate nel periodo 2000-2003: titoli sociali, voucher socio-sanitario, sistema Sosia per la remunerazione delle Rsa, sistema Sidi per la remunerazione delle strutture Rsd e dei Css, riforma delle Ipab, definizione della nuova strategia regionale riguardante la programmazione locale e definizione della nuova strategia regionale concernente il rapporto tra sociale e sanitario. Il primo segnale di cambiamento fu la legge regionale sulla famiglia (legge 23), approvata nel 1999.

⁽³⁾ La legislatura 2000-2005 è stata per il sociale ciò che la precedente (1995-2000) fu per la sanità, cioè il momento in cui si è impostata la revisione strutturale del sistema. Quella legislatura è analizzata in dettaglio nel nostro lavoro precedente (Gori, a cura di, 2005).

2. Gli obiettivi del volume

Il presente lavoro vuole fornire un quadro informativo sugli interventi realizzati, ricostruirne l'attuazione nel territorio ed esprimere alcune valutazioni in merito alle loro conseguenze. Questi sono i nostri tre obiettivi.

Si vuole offrire un'informazione puntuale su quanto è accaduto in Lombardia. Ciò significa presentare – in modo chiaro e ragionato – le principali leggi e delibere, e i più importanti dati di sintesi su come è cambiato il sistema.

S'intende comprendere l'effettiva attuazione dei diversi interventi. Ci si sforza di capire come le indicazioni regionali siano state effettivamente attuate nei servizi socio-sanitari, sociali e socio-educativi. Si ricostruiscono alcune conseguenze degli interventi per i soggetti che agiscono all'interno del sistema di welfare (soggetti organizzati: Asl, Comuni, Province, Terzo Settore, Settore profit; operatori) e per i destinatari delle politiche (utenti e familiari).

S'intendono esprimere alcuni giudizi di natura valutativa. Il bagaglio di conoscenze ottenute è impiegato per discutere le conseguenze delle azioni compiute. I giudizi sono formulati mettendo a confronto quanto effettivamente accaduto nella legislatura con gli obiettivi indicati dalla Giunta Formigoni e con ulteriori obiettivi di politiche sociali ritenuti significativi dagli Autori. Lo sforzo valutativo costituisce il culmine del percorso di analisi compiuto e il principale obiettivo del nostro lavoro.

Varie sono le fonti informative utilizzate. Una consiste nei dati di natura istituzionale forniti dalla Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale⁽⁴⁾ della Regione Lombardia; diversi dati sono stati pure forniti da singoli Comuni, Ambiti, Province ed Asl. Un'altra fonte consiste nelle informazioni già raccolte/elaborate da vari soggetti (singoli studiosi, centri di ricerca, cooperative ecc); si tratta di un materiale spesso "nascosto" e non facile da recuperare, ma molto ricco. Tale materiale proviene anche dagli Autori del libro; gran parte, infatti, ha negli scorsi anni svolto esperienze di ricerca, consulenza e/o gestione dei servizi che analizza nelle prossime pagine ed è stata, più in generale, coinvolta nel dibattito lombardo. Ci si è pure appoggiati ad alcuni dati raccolti appositamente per questo progetto; principalmente sono state compiute interviste a soggetti variamente coinvolti nelle politiche sociali (utenti, operatori, decisori, esperti).

⁽⁴⁾ È la Direzione Generale dell'Assessorato Famiglia e Solidarietà Sociale, oggi rinominata anch'essa Direzione Generale Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale.

Box 1 - Il progetto in sintesi

Il tema

- Le politiche sociali (≡ servizi e interventi socio-sanitari, sociali e socio-educativi) di responsabilità dell'amministrazione regionale

I periodi esaminati

- La legislatura 2005-2010
- La complessiva riforma lombarda (2000-2010)

Gli obiettivi

- Fornire le informazioni più importanti in modo puntuale
- Comprendere l'effettiva attuazione degli interventi
- Formulare giudizi di natura valutativa (obiettivo principale)

3. A chi ci rivolgiamo

Il volume è destinato a vari lettori. Ci rivolgiamo a:

- *chi contribuisce al dibattito pubblico in Lombardia*, nei diversi ruoli di cittadino, utente, esperto ed esponente politico. Ci auguriamo che i risultati del nostro progetto possano alimentare un confronto pubblico pacato nei toni e basato sui dati empirici. Un confronto capace di evitare i due rischi abituali dello scenario italiano: discutere animatamente le leggi dedicando ridotta attenzione alla loro attuazione, da una parte, e privilegiare i principi rispetto alle pratiche, dall'altra;
- *chi disegna e amministra il welfare lombardo*, nell'ambito della struttura regionale. Le politiche sociali – come detto – stanno acquistando uno spazio sempre più importante nell'azione delle Giunte regionali e la Lombardia non fa eccezione. Speriamo che le analisi da noi prodotte possano essere utili agli amministratori della nostra Regione nella definizione delle scelte future;
- *chi opera nel welfare lombardo*, nelle sue diverse realtà locali. Puntiamo a diventare strumento di lavoro per gli operatori, offrendo loro un quadro di riferimento in cui collocare la propria azione e fornendo utili termini di paragone con il resto del territorio lombardo;
- *chi si occupa di welfare in altre Regioni*, in ogni ruolo. L'esperienza lombarda è stata, come detto, al centro dell'interesse nazionale negli anni recenti. Interesse dovuto all'importanza di questa Regione, alla peculiarità del modello proposto e alla radicalità degli obiettivi dichiarati. Pensiamo, quindi, che confrontarsi con i risultati di questa esperienza possa essere d'interesse anche al di fuori dei nostri confini.

La realizzazione del nostro lavoro ha potuto beneficiare dell'offerta crescente d'informazioni e analisi riguardanti le politiche sociali in Lombardia. Su questo versante si registrano significativi passi in avanti rispetto ai dati disponibili nel 2005, in occasione della precedente valutazione. Delle analisi (letteratura e scritti non pubblicati) utilizzate si dà conto nel corso del volume, dove viene pure impiegata una mole significativa di dati gentilmente messi a disposizione dall'amministrazione regiona-

le. Particolarmente utile è stata per noi la consultazione del Bilancio Sociale dell'Assessorato alla Famiglia e Solidarietà Sociale, pubblicato annualmente e arricchitosi notevolmente nel corso del tempo (Regione Lombardia – Assessorato alla Famiglia e Solidarietà Sociale, anni vari). Il Bilancio Sociale rappresenta, insieme al Rapporto di Legislatura prodotto dall'Irer (Istituto Regionale della Lombardia), contenente un'ampia parte sulle politiche sociali (Irer, 2010), una delle pubblicazioni istituzionali di riferimento.

Il presente volume è complementare a questi testi. A differenza loro, infatti, non è finanziato dalla Regione Lombardia, bensì da soggetti terzi, né è svolto da una struttura regionale: per tali motivi definiamo la nostra una valutazione indipendente⁽⁵⁾. Il rapporto con l'amministrazione regionale è stato contraddistinto da una forte collaborazione e una grande autonomia allo stesso tempo. Infatti, abbiamo potuto beneficiare d'innumerabili contatti e scambi con dirigenti e funzionari così come di molti dati da loro forniti, sovente elaborati appositamente per noi; tutto ciò senza alterare – mi sembra – la distinzione di ruoli e la nostra autonomia di giudizio.

4. Un percorso in più fasi

L'idea di svolgere una valutazione indipendente delle politiche sociali realizzate dall'amministrazione regionale lombarda nell'arco di una legislatura nacque a chi scrive nel 2004. Una volta trovato il sostegno di un promotore – il Sindacato Pensionati Italiani (Spi) della Cgil Lombardia – costruii un'équipe di ricerca collocata presso l'Istituto per la Ricerca Sociale (Irs), e composta sia di suoi componenti sia di ricercatori esterni. L'équipe valutò la legislatura 2000-2005 e pubblicò i risultati nel volume "Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo" (Gori, a cura di, 2005).

I buoni riscontri ottenuti dal libro e l'importanza che assegno alla valutazione delle politiche mi hanno spinto a cercare di realizzare il medesimo lavoro per la legislatura 2005-2010, collocandolo in una disamina complessiva del decennio di riforma. L'apprezzamento ricevuto dal precedente volume ha permesso di avere, questa volta, un gruppo di cinque promotori: oltre allo Spi della Cgil Lombardia, le Acli della Lombardia, la Fondazione Cariplo, la Federazione Nazionale Pensionati (Fnp) della Cisl Lombardia e il Gruppo Segesta. Come nell'esperienza precedente, ho costruito un'équipe collocata presso l'Irs e composta sia di esperti interni sia di esterni. Nel disegnare la nuova valutazione ho cercato di correggere i punti deboli del libro

⁽⁵⁾ Si potrebbe ritenere qui inappropriato l'utilizzo dell'aggettivo "indipendente" perché i nostri promotori, elencati nel paragrafo successivo, sono soggetti essi stessi impegnati – con varie funzioni – nel welfare lombardo. Il tema è affrontato nel capitolo 2.

del 2005 e di mantenere gli aspetti positivi (cfr. capitolo 2). L'esito del nostro lavoro è il volume che qui inizia.

L'obiettivo per il futuro consiste nell'effettuare una valutazione delle politiche sociali alla conclusione di ogni mandato elettorale regionale, cercando di affinare metodi e strumenti nel tempo. A mia conoscenza, la nostra è l'unica esperienza in Italia di valutazione indipendente delle politiche sociali di un'amministrazione regionale nell'arco di una legislatura.

In attesa del 2015 – anno di termine della nuova legislatura – ho pensato fosse stimolante provare a dare continuità al nostro impegno d'informazione, monitoraggio e valutazione delle politiche. Nasce, pertanto, il sito www.lombardiasociale.it, che si propone come luogo di aggiornamento e discussione costante sul welfare lombardo⁽⁶⁾.

Box 2 - Il percorso

2005: *Pubblicazione valutazione legislatura 2000-2005*
(Gori, C., a cura di, Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo, Carocci)

2010: *Pubblicazione valutazione legislatura 2005-2010 e riforma decennale*
(Questo volume)

2010: *Attivazione www.lombardiasociale.it*

Obiettivo 2015: *Pubblicazione valutazione legislatura 2010-2015*

5. I contenuti

Dopo questa introduzione, il volume è organizzato in quattro parti. La prima delinea lo scenario in cui si colloca il presente lavoro e il percorso che si intende compiere, tratteggiando l'orizzonte di riferimento per i successivi capitoli. Ricostruisce gli obiettivi della riforma lombarda e le ragioni portate per sostenerli. Illustra poi la logica del percorso compiuto nel libro, soffermandosi sulla struttura dei capitoli e sulle comuni domande che questi affrontano.

La seconda parte affronta il sistema di governo del welfare in Lombardia. Discute l'allocazione delle risorse economiche e i rapporti tra i diversi soggetti, partendo da una visione di sistema per calare progressivamente nel territorio. Si propone qui un'analisi d'insieme delle modalità di governo delle politiche sociali, trasversale ai diversi interventi. Esamina il finanziamento e la spesa, le relazioni tra gli atto-

⁽⁶⁾ Come si vedrà oltre, su www.lombardiasociale.it è anche possibile scaricare gratuitamente questo volume e i suoi singoli capitoli separatamente.

ri istituzionali, la programmazione e la regolazione locale, il percorso assistenziale di utenti e famiglie.

La terza parte analizza i principali interventi, ed è la più ampia. Gli interventi sono suddivisi secondo i più numerosi gruppi di utenti: anziani non autosufficienti, persone con disabilità, famiglie e minori, soggetti in povertà⁽⁷⁾. Per ogni gruppo si considerano i principali servizi (territoriali/semi-residenziali/residenziali) e contributi economici che lo riguardano, ricostruendo le azioni compiute e valutando le loro conseguenze. Viene, infine, proposta una disamina delle attività sperimentali promosse dalla Regione⁽⁸⁾.

L'ultima parte presenta un bilancio d'insieme di un decennio di riforma del welfare lombardo. Riprende le domande formulate all'inizio del volume e propone alcune risposte concernenti il complesso delle trasformazioni avvenute.

6. Come fruire del volume

Esistono diverse modalità per fruire del nostro lavoro. Il libro può essere acquistato in libreria o richiesto alla casa editrice Maggioli (maggiori informazioni sul sito www.maggioli.it). Può venire altresì scaricato gratuitamente dal sito www.lombardiasociale.it, dove sono disponibili anche tutti i capitoli singolarmente. Esistono, quindi, tre prodotti: il volume cartaceo, il volume online e i singoli capitoli online (gli ultimi due gratuiti). S'intende così rispondere a una duplice finalità: da una parte, rendere l'accesso ai nostri contenuti il più facile possibile e, dall'altra, permettere modalità di fruizione graduate in base ai diversi livelli di approfondimento desiderati.

⁽⁷⁾ Il volume approfondisce la maggior parte delle politiche sociali lombarde ma non tutte; la scelta è stata guidata da alcuni criteri. Si considerano esclusivamente le materie di cui è responsabile l'Assessorato alla Famiglia e Solidarietà Sociale (oggi con nuova denominazione, come detto); ciò significa escludere la salute mentale, di cui è titolare l'Assessorato alla Sanità. Tale decisione è dovuta alla maggiore conoscenza da parte degli Autori dell'Assessorato alla Famiglia e Solidarietà Sociale e delle sue modalità operative. Si analizzano i cambiamenti che hanno toccato le quote più ampie di utenza delle politiche sociali, al fine di concentrarsi sugli aspetti che si sono maggiormente diffusi nella realtà dei servizi. Ciò significa rinunciare, ad esempio, alle politiche regionali in materia d'immigrazione e di carcere.

⁽⁸⁾ Il mio nome è poco presente tra gli Autori della seconda e della terza parte, anche se di vari tra i temi toccati mi occupo da tempo e mi appassionano. Ho pensato, però, fosse opportuno rinunciare – seppur malvolentieri – alla responsabilità diretta di contributi in queste parti al fine di disporre del tempo (ampio) necessario al coordinamento del progetto ed alla costante interazione con gli Autori dei singoli capitoli.

Questa ricerca è stata resa possibile da una varietà di contributi, differenti e complementari. È stata svolta dall'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS), che si è avvalso di competenze interne ed esterne. È stata promossa e finanziata da: Acli della Lombardia, Fondazione Cariplo, Federazione Nazionale Pensionati (Fnp) della Cisl Lombardia, Gruppo Segesta e Sindacato Pensionati Italiani (Spi) della Cgil Lombardia. È stata realizzata in collaborazione con la Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale della Regione Lombardia.

I promotori ci hanno sostenuto con l'entusiasmo di chi è profondamente convinto delle ragioni di un progetto. Ci hanno offerto un solido sostegno finanziario, hanno messo a disposizione proprie risorse umane e hanno deciso di dar vita a un gruppo di promotori forte perché eterogeneo. Hanno, nondimeno, esteso il loro sostegno al sito. Il mio primo ringraziamento va' a tutti loro.

Come cinque anni fa, la Direzione Generale Famiglia è stata molto disponibile, fornendoci informazioni e idee decisive per comprendere le politiche sociali lombarde. Anche questa volta, si può certamente affermare che senza la sua collaborazione non saremmo mai riusciti a realizzare il nostro progetto. Desidero ringraziare tutti i suoi componenti, in particolare Davide Sironi, per l'aiuto ricevuto.

Operatori e responsabili di Comuni, Ambiti, Asl, Province, soggetti del Terzo Settore ed enti erogatori della Lombardia ci hanno messo a disposizione il loro tempo e le loro riflessioni, così come hanno fatto gli utenti e i familiari intervistati: a tutti loro va la mia riconoscenza.

Voglio ringraziare anche i molti colleghi che hanno condiviso con noi ricerche e idee sulle politiche sociali lombarde. Il disegno complessivo della ricerca ha beneficiato dei suggerimenti del gruppo tematico "Metodi e tecniche di valutazione" dell'Associazione italiana di valutazione (Aiv), in particolare di Claudio Bezzi, e di quelli di Alessandro Beda, di Sodalitas.

Gli Autori coinvolti hanno profuso un grande impegno, che ha permesso di superare le numerose difficoltà e incombenze insite in un progetto piuttosto complicato. In loro ho apprezzato particolarmente la capacità di coniugare la passione per il welfare con il rigore nell'analisi. A tutti gli Autori va la mia gratitudine, ai "reduci" del libro del 2005 così come a chi ha partecipato per la prima volta. Un ringraziamento particolare desidero rivolgerlo a Rosemarie Tidoli, per l'acume e la disponibilità con cui mi ha aiutato nel coordinamento del lavoro.

Mentre lavoravamo è mancato Angelo Bonalumi, responsabile delle politiche sociali per lo Spi Cgil della Lombardia e lucida voce del dibattito lombardo. Di Angelo mi hanno sempre colpito, soprattutto, due tratti. L'allegria di chi pensa che non è facendo un'aria grave che i problemi diventano più semplici, ma piuttosto il contrario. La competenza di chi ritiene che le persone fragili si aiutino meglio approfondendo i complicati aspetti tecnici del welfare piuttosto che con roboanti quanto generiche affermazioni. Il libro è dedicato alla sua memoria.

C.G.

Bibliografia

- FERRARIO P. (2009), *Politica dei servizi sociali*, 6^a ristampa, Roma, Carocci.
- FERRERA M. (2006), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino.
- FORMIGONI R. (2010), *Prefazione*, in IRER, *Lombardia 2010. Società, governo e sviluppo del sistema lombardo. Rapporto di legislatura*, Irer, Milano, pag. XV.
- GORI C. (a cura di) (2005), *Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Roma, Carocci.
- IRER (2010), *Lombardia 2010. Società, governo e sviluppo del sistema lombardo. Rapporto di legislatura*, Irer, Milano.
- RANCI C. (2004), *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Bologna, Il Mulino.
- REGIONE LOMBARDIA – ASSESSORATO ALLA FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE, anni vari, *Bilancio sociale*, Regione Lombardia, Milano.
- REGIONE LOMBARDIA – GIUNTA REGIONALE (2000), *Programma regionale di sviluppo 2000-2005*, Regione Lombardia, Milano.
- REGIONE LOMBARDIA – GIUNTA REGIONALE (2002), *Piano Socio-sanitario regionale 2002-2004. Libertà e innovazione al servizio della salute*, Regione Lombardia, Milano.