

# WOL

*welfare on line*

**Webzine dell'Associazione Nuovo Welfare**  
**Anno VII, Numero 1, Gennaio 2011**

**[www.nuovowelfare.it](http://www.nuovowelfare.it)**  
**[info@nuovowelfare.it](mailto:info@nuovowelfare.it)**



**Foto di Marco Biondi**

***In questo numero:***

- "Una società inquieta tra desideri sopiti e norme confuse" di *Carla Collicelli* – pag. 2
- "Dinamiche del welfare pugliese" di *Anna Maria Candela* – pag. 4
- "Dieci anni di riforma del welfare lombardo: una valutazione" di *Cristiano Gori* – pag. 8

***Le nostre rubriche:***

- "Cineforum" a cura di *Matteo Domenico Recine* – pag. 7
- "LibrInMente" a cura di *Silvia Spatari* – pag. 12

## Una società inquieta tra desideri sopiti e norme confuse

Il 2010 si è chiuso con la sensazione di una difficoltà diffusa, che si rispecchia anche nella lettura che della società italiana dà il 44° Rapporto del Censis sulla situazione sociale del paese, con la sua consueta analisi, nei termini interpretativi generali, che sono propri del documento, sulle tendenze del paese dal punto di vista sociale, economico e politico. Mai come prima l'opinione pubblica appare perplessa, ed anche il mondo degli esperti ed osservatori stenta ad orientarsi tra crisi economica, in corso e di là da venire, diverse e crescenti forme del disagio e crisi della politica. Forse proprio per questo il Censis ha resistito in questa edizione del Rapporto alla tentazione di commentare la congiuntura, limitandosi a questo proposito a ribadire la tenuta del sistema Italia rispetto alle previsioni catastrofiche degli ultimi due anni, e preferisce tentare di descrivere cosa siamo diventati nelle fibre più intime della società.

Il capitolo sui fenomeni dell'anno ci dice che siamo diventati una società piatta, pressata dalla proliferazione dell'offerta, ed ancora parzialmente vitale solo grazie agli intrecci, alcuni virtuosi altri viziosi, che ancora sopravvivono. Un enorme campo di calcio senza porte, come si dice con una felice immagine nelle Considerazioni generali, dove si corre senza meta e si spendono risorse in maniera sconsiderata. La piattezza della società viene documentata innanzitutto attraverso quello che viene chiamato il disinvestimento nel lavoro, ed in particolare il dato, davvero preoccupante, dei più di 2.242.000 italiani tra 15 e 34 anni che non sono impegnati in un'attività di studio, non lavorano e non cercano lavoro. Secondo il 55% degli italiani la situazione è aggravata dal fatto che i giovani non vogliono accettare occupazioni faticose o di scarso prestigio. E calano anche gli imprenditori ed i lavoratori autonomi (del 7,6% tra 2004 e 2009), a riprova di una perdita complessiva in termini di grinta imprenditoriale e lavorativa. Come se non bastasse, l'Italia degli ultimi anni registra anche una de-specializzazione produttiva pericolosa: pur rimanendo il quinto paese industriale del mondo, perde terreno in comparti importanti, come le calzature, gli elettrodomestici, i mobili e la gioielleria, e non basta a controbilanciare questo trend la tenuta dell'abbigliamento, del settore alimentare e dei macchinari. Completa

il quadro dell'appiattimento l'uso sempre stagnante del risparmio familiare, abbarbicato alla triade "mattoni, liquidità e polizze", senza guizzi di innovazione alcuna. Unica eccezione rispetto al clima di ristagno economico i fenomeni, a dire il vero venati di ambiguità, della moltiplicazione delle spese indesiderate (dalle tariffe dei servizi urbani, in continua crescita, alle imposizioni improprie, come i contributi scolastici aggiuntivi, o i parcheggi o le revisioni obbligatorie, per un'incidenza totale stimata in 2.300 euro all'anno per una famiglia di tre persone); e degli eccessi di una urbanizzazione del territorio, non sempre giustificata. Un dinamismo, questo, etero diretto e tendenzialmente improduttivo, se non addirittura distruttivo, come nel caso della impermeabilizzazione di intere aree verdi attorno alle città.

Le uniche forme di vitalità vera si riscontrano in due fenomeni atavici di intreccio sociale, il primo, virtuoso, dato dal welfare mix e dal ruolo ancora determinante delle famiglie. Le famiglie sono ancora un pilastro strategico per la cura dei 4 milioni di disabili stimati dal Censis, per il sostegno economico alle scuole, per la tutela dei bambini (quando non sono a scuola), dei giovani disoccupati, degli anziani. Anche il volontariato fa parte di questo welfare mix che tiene in piedi l'Italia: un italiano su quattro svolge una qualche forma di volontariato, soprattutto in sanità e nel sociale.

Ma non mancano anche gli intrecci perversi che continuano a far pesare la propria presenza: la criminalità organizzata, con 672 territori comunali e 13,4 milioni di persone delle regioni dell'Obiettivo Convergenza (Sicilia, Campania, Calabria e Puglia), in cui sono presenti sodalizi criminali e beni confiscati alla criminalità organizzata; e l'economia sommersa, che ha ricominciato a crescere tra il 2007 ed il 2008 del 3,3%, fino a raggiungere un'incidenza sul prodotto interno del 17,6%.

Le cause di questa situazione vengono ricercate dal Rapporto, da un lato, nella verticalizzazione del potere e, dall'altro, in un inconscio collettivo senza più legge né desiderio. Il lungo ciclo di accentramento e personalizzazione del potere, iniziato negli anni '80 con la voglia di maggiore decisionismo e governabilità, non ha prodotto i risultati desiderati, visti anche l'entità del giudizio negativo espresso dagli italiani sulla nostra pubblica amministrazione

(74%), quello sui risvolti negativi della litigiosità della politica (29,6%), ed anche la delusione per i mancati effetti di alcune misure e piani governativi, nell'ambito dei trasporti, della casa e del sociale. Ma soprattutto il Rapporto di questo anno si sofferma, nella introduzione generale, sull'onda delle pulsioni sregolate per mancanza di dispositivi morali o giuridici, sulla "diffusa e inquietante sregolazione pulsionale", sull'egoismo autoreferenziale e narcisistico", sull'attrazione del vuoto, simbolicamente evidente nel *balconing* come nell'anoressia. Il problema di fondo è allora proprio il declino della legge e del desiderio nell'inconscio collettivo, un desiderio ormai esangue per l'eccessivo appagamento, una labilità dei riferimenti normativi per la de-sublimazione degli archetipi, dalla figura paterna alla responsabilità delle coscienze.

E così, mentre nel quadro generale della spesa delle famiglie spiccano numerose uscite riferite

a esborsi non proprio supportati dal "desiderio", ma piuttosto obbligati, nel campo del welfare si assiste alla moltiplicazione delle richieste di accesso ai servizi, soprattutto nel settore pubblico – ed anche in presenza di pesanti liste di attesa –, nonché alla proliferazione di percorsi tortuosi per raggiungere lo scopo richiesto, ma anche alla carenza ormai cronica di servizi adeguati ed al persistere di una situazione di mancata tutela e di mancato riconoscimento per i tanti e diversi portatori di bisogni sociali.

Quello che colpisce è che il 44% degli intervistati italiani ritiene che negli ultimi cinque anni la situazione sia peggiorata, dato superiore a quello medio europeo (38%). Il dato italiano è più alto di quello della Francia, dove è il 39% dei cittadini a ritenere che gli strumenti di tutela dei disoccupati siano peggiorati negli ultimi cinque anni, e di quelli dei Paesi Bassi (30%) e del Regno Unito (27%).

Sullo specifico terreno della lotta alla povertà, in particolare, le valutazioni degli italiani non sono positive. Richiesti di indicare l'impatto che secondo loro stanno avendo le politiche e gli interventi finalizzati a migliorare la condizione dei poveri in Italia, ben il 59% dichiara che non stanno avendo un particolare impatto, il 21% sostiene che addirittura stanno peggiorando le cose e solo il 10% parla di un impatto positivo. Nella media europea il 64% dei cittadini ritiene neutro l'impatto delle politiche contro la povertà, il 10% negativo e il 18% positivo. Molto più alte le quote di cittadini che valutano positivamente gli impatti delle politiche contro la povertà in Svezia (45%), Paesi Bassi (26%), Regno Unito (18%) e Germania (15%).

Né ci si può meravigliare, viste le lacune dell'offerta pubblica a livello territoriale e della continuità assistenziale, se tendono a proliferare le soluzioni "fai da

**Motivazioni che hanno spinto l'intervistato a fare volontariato, per classi di età (val. %)**

	18-29 anni	30-44 anni	45-64 anni	65 anni e oltre	Totale
Per fare qualcosa per gli altri	34,1	39,5	32,5	48,1	38,4
Per ragioni ideali, etiche	38,7	28,0	25,3	19,4	27,3
È stato casuale	13,2	24,6	21,1	16,0	19,5
Per dare una mano ad affrontare problemi, disagi specifici	21,8	16,6	11,8	20,2	17,0
Familiari, amici, altre persone mi hanno stimolato	16,3	18,2	14,0	15,8	16,1
A seguito di una esperienza di sofferenza	16,9	8,5	21,1	13,4	14,9
Era una cosa importante per me stesso	13,1	9,7	8,2	22,7	12,9
Per mettere a disposizione le mie competenze	9,5	11,9	9,9	12,3	11,0
Per essere parte di una realtà collettiva	13,3	13,0	5,5	8,1	9,7
Avevo tempo a disposizione da impiegare			6,4	11,6	4,5
Per avere maggiori opportunità di relazioni con altre persone	5,0	5,9	2,4	3,3	4,1
È una occasione per accedere a opportunità di lavoro	4,7	3,5	2,6	3,0	3,3
Per curiosità, voglia di scoprire e fare cose nuove	3,7	3,6	2,0	0,6	2,5
È una opportunità per acquisire competenze ed esperienze	3,3	1,4	3,0	0,4	2,0
Il totale non è uguale a 100 perchè erano possibili più risposte					
Fonte: indagine Censis, 2010					

te", soprattutto rispetto all'area sempre più gravosa della disabilità e della non autosufficienza, dove l'offerta tende in modo particolare a sfuggire a quella regolazione che sarebbe quanto mai necessaria, sia per il bene dei diretti interessati che per quello delle casse pubbliche. Crescita dell'indebitamento delle famiglie, consumi *low cost*, trinceramento ancora una volta nel mattone, nella liquidità e nelle polizze per quanto riguarda i risparmi, sono tutti fenomeni che sembrano stridere nel confronto con il grande dinamismo dei comportamenti che ruotano attorno al benessere, ma soprattutto che certificano ancora una volta la debolissima propensione ad investire come comunità su beni durevoli e su di un benessere solido e condiviso, sia nel privato che nel pubblico, a fronte dei tanti rivoli della autotutela. Il welfare mix all'italiana è allora anche frutto di questa divaricazione tra carenza di regole e proliferazione della domanda, rispetto alla quale finiscono per svolgere un ruolo particolarmente positivo, per le cure di chi soffre ed è malato, tutti quei soggetti che riescono a tirarsi fuori dal circolo vizioso dell'incontrollabile intreccio tra desiderio sregolato e offerta inadeguata ed autoreferenziale, e cioè i *care-giver* dei malati cronici, il volontariato che opera per il 33% in sanità e nel sociale, la rete di consulenza amicale che le famiglie si procurano autonomamente e per lo più in via informale per il supporto alle scelte da compiere e per gli aiuti.

Oltre il 26% degli italiani dichiara di svolgere attività di volontariato, all'interno di realtà organizzate o in modo spontaneo, informale. La

scelta di fare volontariato è molto più radicata tra i giovani (più del 34%), rimane elevata tra i 30-44enni (più del 29%), per poi calare al 23% tra i 45-64enni e al 20,3% tra gli anziani. È all'interno di realtà organizzate che circa tre quarti dei volontari svolgono il proprio impegno, e di questi la maggioranza (54,5%) lo fa all'interno di una specifica organizzazione, mentre poco meno del 10% lo fa in più di una organizzazione. Riguardo alle motivazioni, oltre il 38% dei volontari intervistati dichiara di svolgere attività di volontariato perché vuole fare qualcosa per gli altri, mentre il 27,3% richiama ragioni etiche, ideali (vedi tabella). Un plebiscitario 97% valuta positivamente l'attività di volontariato in cui è impegnato, il 59% perché fa una cosa alla quale crede nel profondo e che è gratificante, il 38% perché è convinto di incidere positivamente sulla vita delle persone, in particolare quelle che hanno più bisogno.

 **Carla Collicelli\***

\* Laureata in Filosofia presso l'Università La Sapienza di Roma, si è specializzata a Francoforte su Meno presso il DIIPF (Deutsches Institut fuer Internationale Paedagogische Forschung). Dal 1980 lavora al Censis, e dal 1993 ne è Vice Direttore Generale. Si occupa in modo particolare di sviluppo sociale ed economico, welfare state e politiche di protezione sociale, salute e sanità, emigrazione e integrazione degli svantaggiati, famiglia, giovani, dipendenze, comunicazione istituzionale e valutazione dell'azione amministrativa. Insegna Sociologia dell'Organizzazione presso l'Università di Roma 3 e Sociologia della Salute all'Università La Sapienza.

## Dinamiche del welfare pugliese

Pubblicato nel novembre 2010 dalla Franco Angeli Editrice, il volume "Dinamiche del Welfare pugliese" per la prima volta restituisce un quadro chiaro e dettagliato della rete dei principali servizi residenziali per anziani, minori e disabili, nonché degli asili nido e delle strutture a ciclo diurno e a carattere comunitario per anziani e per disabili.

Il rapporto offre la sintesi dell'elaborazione e dell'analisi dei principali indicatori monitorati dal sistema informativo sociale regionale in Puglia nel triennio 2007-2009.

L'articolo 21 della legge quadro sul welfare (legge nazionale 328/2000) individuava il Sistema Informativo Sociale Nazionale (SIS) come uno degli strumenti che doveva ac-

compagnare l'attuazione della riforma, per offrire a tutte le regioni italiane standard informativi, set omogenei di indicatori per la lettura dei welfare regionali, una piattaforma dedicata per condividere su base nazionale tutti i dati relativi ai principali servizi socio assistenziali, socio educativi e sociosanitari e per monitorare quella rete dei livelli essenziali

di prestazioni sociali la cui definizione e il cui finanziamento restavano anch'essi competenze a carico dello Stato, per effetto dell'art. 22 della stessa legge e, ancor più, per effetto del novellato art. 117 Cost, comma 2 lett. m).

Le vicende dell'ultimo decennio ci hanno restituito una sostanziale rinuncia da parte dello Stato a definire indirizzi chiari per il SIS, rinuncia supportata, in modo più o meno convincente, dalle diverse velocità dei welfare regionali, dall'assenza di risorse finanziarie ingenti chiaramente destinate a questo scopo, dalla presenza di sistemi informativi o più realisticamente statistiche sociali regionali e rilevazioni statistiche ISTAT di settore tra loro ormai troppo diverse e troppo radicate per poter essere messe in discussione.

Ma proprio a fronte di questo stallone a livello nazionale, sono numerose le Regioni che hanno portato avanti piani di attività regionali per sviluppare Sistemi Informativi Sociali propri e che, allo stesso tempo, hanno condiviso la necessità di dotarsi di un unico nomenclatore nazionale dei servizi sociali e socio-sanitari, che hanno concorso in modo decisivo a consolidare la rilevazio-

ne della spesa sociale dei Comuni che, sia pure con un ritardo di tre anni, restituisce una interessante fotografia della spesa sociale che in tutta Italia viene destinata alle prestazioni sociali per le persone, le famiglie, le comunità.

Anche la Puglia, all'indomani della profonda innovazione che ha interessato il proprio quadro normativo di settore, con la completa riforma del sistema dei servizi sociali e socio-sanitari disegnata con la legge regionale n. 19/2006, con il suo regolamento di attuazione (Reg. R. n. 4/2007), con la legge regionale n. 13/2006 che ha portato a compimento la riforma delle IPAB e con la legge regionale n. 7/2007 sulla conciliazione e la parità di genere, ha provveduto a strutturare il proprio Osservatorio Regionale delle Politiche Sociali (OSR) e a implementare il Sistema Informativo Sociale Regionale.

Dal primo avvio, nel 2007, molti passi avanti sono stati fatti con la piena messa a regime di ben 6 flussi informativi completi che interessano diverse tipologie di strutture e di servizi sociali nell'area dei minori, degli anziani, dei disabili e della prima infanzia, e che fotografano in modo dinamico le principali caratteristiche dell'offerta dei servizi: dal numero di strutture, alla capienza, al rispetto degli standard strutturali e organizzativi, dalle rette alle modalità di gestione, dal tasso di occupazione dei posti letto alle liste d'attesa. Dopo tre anni di lavoro intenso, nel quale l'OSR è stato supportato dalla società Synergia di Milano, i flussi informativi sono a regime, i dati raccolti sono consultabili on line all'indirizzo internet [www.osservatoriosocialepuglia](http://www.osservatoriosocialepuglia.it)

.it, così come on line è disponibile la piattaforma per tutte le unità di offerta per la compilazione telematica delle schede di rilevazione per l'aggiornamento annuale dei dati relativi a ciascuna struttura e a ciascun servizio autorizzato al funzionamento in Puglia.

Dunque non un sistema di produzione di informazioni alternativo a quello nazionale, ma strettamente raccordato con esso e funzionale allo stesso per il maggior dettaglio delle informazioni e, soprattutto, per una maggiore rapidità nella disponibilità dei dati che, appena 12 mesi dopo sono in grado di fotografare il territorio. A differenza delle statistiche ISTAT che solo due-tre anni dopo riescono a restituire fotografie che quasi mai scendono a un livello di dettaglio sub-regionale.

La capacità di una Regione, e nella fattispecie di una Regione del sud come la Puglia, di produrre in autonomia le principali statistiche sul proprio sistema di offerta, consente alla stessa Regione di offrire un contributo essenziale ai tavoli di concertazione per la determinazione delle tariffe regionali di riferimento per l'accesso ai principali servizi. Ma permette anche di programmare l'utilizzo dei Fondi Strutturali per favorire gli investimenti nelle nuove strutture socio-sanitarie, e ancora per svolgere un ruolo attivo e costruttivo ai tavoli nazionali di confronto per la definizione delle intese Stato - Regioni sui principali obiettivi di servizio da conseguire a livello nazionale, ma anche per la definizione dei tanto attesi livelli essenziali delle prestazioni sociali, sia in termini di livelli



minimi di copertura territoriali che di standard di qualità.

Il volume recentemente pubblicato illustra l'intero percorso realizzato nell'ultimo quadriennio e i principali risultati quantitativi conseguiti sul piano della crescita dell'offerta di strutture e di servizi sociali, presentati ai lettori e agli addetti ai lavori con l'ausilio di indicatori assai agili e omogenei per tutte le tipologie di strutture, tali da aiutare i policy makers nella valutazione del raggiungimento degli obiettivi di servizio che, per la prima volta in Italia, nel secondo Piano regionale delle Politiche Sociali della Puglia per il 2010-2012 caratterizzano lo scheletro e l'insieme dei vincoli della programmazione sociale regionale e degli ambiti territoriali sociali.

Complessivamente, nel triennio 2007-2009 le unità di offerta sono complessivamente cresciute di 230 unità, per un totale di quasi 3.500 posti letto o posti-utente e con un incremento di oltre 2.000 unità di personale impiegate negli stessi servizi.

L'evoluzione complessiva è determinata in modo significativo dalla crescita di offerta dei servizi per la prima infanzia, con riferimento sia agli asili nido che agli altri servizi del genere (sezioni primavera, centri ludici per la prima infanzia), i quali, se sono prevalentemente a titolarità privata, operano sempre più spesso nell'ambito di un sistema pubblico di offerta, mediante convenzioni con i Comuni e un sistema di accesso unico ai servizi con la gestione di una sola lista di attesa su base comunale.

Nel triennio considerato sono cresciuti di oltre 1.500 unità i bambini 0-2 anni che frequentano un asilo nido in Puglia: si tratta di un dato che consente di valutare come concretamente raggiungibile l'obiettivo di servizio di 12 posti nido ogni 100 bambini 0-2 anni entro il 2013, visto che già nel 2009 la Puglia può registrare un salto da 4,8 a 7,9 posti nido ogni 100 bambini e il prossimo triennio potrà contare su investimenti complessivi per oltre 70 M.euro tra asili nido pubblici e asili nido privati da realizzare. Inoltre, a fronte di un obiettivo come quello di avere almeno il 35% dei Comuni pugliesi serviti da un asilo nido, nel 2009 erano già il 47,7% quelli serviti da un asilo nido convenzionato.

Quello appena illustrato è solo un esempio delle possibilità di lettura dei dati illustrati nel volume, che consentono, per ciascuno degli obiettivi di servizio fissati nel Piano Regionale delle Politiche Sociali di valutare la distanza, il gap ancora presente in Puglia e, quindi, lo sforzo ancora necessario in termini di concentrazione di risorse economiche e di attivazione di servizi, per adeguare il sistema di offerta e renderlo più omogeneo su tutto il territorio regionale.

Più interessante è, nell'economia complessiva del volume, il capitolo dedicato alle strutture socio educative per i minori (quali le comunità socio educative e le comunità familiari), destinate ad accogliere in regime residenziale i minori fuori famiglia e quelli stranieri non accompagnati, che consente non soltanto di monitorare l'evoluzione dell'offerta dei servizi nel triennio consi-

derato in Puglia, ma anche di registrare una sostanziale autosufficienza della Regione per l'accoglienza dei suoi minori: solo il 4% dei minori fuori famiglia per effetto di un provvedimento del Tribunale per i Minorenni viene accolto in strutture che si trovano fuori dai confini regionali.

E tuttavia emergono ancora forti squilibri territoriali, non solo in termini di dotazione di posti letto in ciascuna provincia, ma anche in termini di requisiti strutturali e organizzativi, nonché di rette praticate per i Comuni titolari delle prese in carico, con differenze molto significative tra le province – la retta media è compresa tra i 35 e i 75 euro pro die pro utente – ma anche tra strutture nello stesso territorio. I dati prodotti dal Sistema Informativo sono stati estremamente utili, in questo caso, per condurre lo studio di fattibilità per la determinazione delle tariffe regionali di riferimento per le principali strutture.

Si tratta, dunque, di un volume che offre la dimostrazione plastica di quanto utile sia il SISR per supportare le politiche regionali, sia in termini di nuovi investimenti che in termini di regolazione del mercato amministrato e del sistema di offerta dei servizi sociali. E di quanto necessario sia continuare ad investire in questo ambito da parte di tutte le Regioni.

 **Anna Maria Candela\***

\* Regione Puglia, Assessorato al Welfare, Dirigente del Servizio Programmazione Sociale e Integrazione Sociosanitaria. Responsabile dell'Osservatorio Regionale delle Politiche Sociali.

## Cineforum

a cura di

**Matteo Domenico Recine**

### Hereafter

Hereafter, il nuovo film di Clint Eastwood, testimonia la continua e sorprendente capacità di rinnovarsi nello stile e nei temi da parte del regista statunitense. In questo caso, il tema esplorato nel film è allo stesso tempo "solito" e peculiare: la morte. O meglio, quello che potrebbe attenderci subito dopo. Tema complesso e a forte rischio banalità, è invece lo spunto di riflessione per uno splendido film: originale, ambizioso, rigoroso, in costante bilico tra piccolo e grande, intimismo e aspetti di più ampio respiro. Soprattutto, però, è un film magistrale.

Lo schema complesso della narrazione si realizza tramite la fusione di tre diverse storie con tre differenti personaggi fondamentali, che rappresentano tre diversi di questa indagine lungo il mistero, che alla fine trovano una conclusione comune.

George (Matt Damon) vive a San Francisco, ha un fratello e un lavoro umile, ma ha soprattutto la capacità di sentire le presenze dell'aldilà. Dopo aver usato anche a fini economici queste capacità, ha preferito lasciarsi completamente alle spalle questa esperienza, finendo per isolarsi dal mondo. Le sue capacità però lo inseguono ed è quindi spinto a fuggire del tutto dai suoi luoghi. Appassionato di Dickens (Dickens che si riscontra nel tono generale del film e che ha un ruolo fondamentale nel chiudere la vicenda), decide perciò di andare a Londra, dove troverà finalmente la propria pace.

Marie Lelay (Cécile de France), una giornalista francese in vacanza che, sfuggita fortunatamente allo tsunami, durante una fase di incoscienza ha visto qualcosa dell'aldilà. Questa esperienza la ossessiona, la spinge a rivedere le proprie scelte personali e professionali, a scrivere un libro e ad andare a Londra.

Il terzo protagonista è di Londra: Marcus (George McLaren), un bambino che perde il fratello gemello Jason e che cerca in tutti i modi di recuperare la propria dualità mettendosi in contatto con lui. Tra molteplici ciarlatani, l'unico in grado di aiutarlo è George, e solo dopo questa esperienza anche Marcus sarà in grado di mettere da parte i propri demoni, ricominciando così a vivere.

Il film si chiude su una scena davvero sorprendente, alla Jeunet del "Favoloso mondo di Amélie".

Per quanto riguarda la recitazione, cameo importante e per certi versi risolutivo da parte di Derek Jacobi. Cécile de France è assai brava e ispirata, mentre Matt Damon è perfettamente calato nella parte, in un ruolo non facile e che chiede di lavorare soprattutto per sottrazione, in modo quasi sussurrato.

Un film di *Clint Eastwood*. Con *Matt Damon, Cécile De France, Bryce Dallas Howard, George McLaren, Derek Jacobi*.

Drammatico, durata 129 min. - USA 2010. - Warner Bros Italia. Uscita mercoledì 5 gennaio 2011.

## Dieci anni di riforma del welfare lombardo: una valutazione

*L'ultimo decennio ha visto il welfare lombardo mutare profondamente. L'amministrazione regionale ha introdotto numerose novità, tese a costruire un peculiare modello da proporre a tutto il paese. I cambiamenti sono stati avviati all'inizio del decennio e tradotti in pratica attraverso due legislature regionali (2000-2005 e 2005-2010). Per valutare i risultati prodotti è appena uscito*

un volume, curato da chi scrive, "Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali", edito da Maggioli.

Il volume propone una valutazione dell'esperienza lombarda basata sui dati, che parte dall'ultima legislatura e si estende all'esame del complessivo decennio. Si ricostruisce come sono mutati i servizi socio-sanitari, sociali e socio-educativi lombardi in seguito alle novità introdotte dalla Giunta e si discutono le conseguenze che queste hanno prodotto. Prosegue così il percorso iniziato con l'analisi compiuta alla conclusione della precedente legislatura regionale (Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo, 2005, Carocci).

Il volume presenta i risultati di un progetto ideato da chi scrive e realizzato dall'Istituto per la Ricerca Sociale (Irs). Il progetto è stato finanziato da ACLI Lombardia, FNP-CISL Lombardia, Fondazione Cariplo, Gruppo Segesta e SPI-CGIL Lombardia. È stato svolto in collaborazione con la Direzione Generale Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale della Regione Lombardia.

Oltre a essere acquistabile come abitualmente, il volume è anche scaricabile gratuitamente da [www.lombardiasociale.it](http://www.lombardiasociale.it). Il sito contiene sia il volume nel suo complesso sia ogni capitolo singolarmente.

Nella definizione adottata nel volume, "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".

Così definite, le politiche sociali riguardano numerose fasce 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).

Il volume rivolge l'attenzione all'azione della Giunta regionale, di cui sono state analizzate le scelte compiute e le conseguenze che hanno prodotto, per quanto concerne 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, nonché le funzioni di finanziamento, programmazione, regolazione e indirizzo che la Regione esercita nei confronti dei vari soggetti coinvolti nel sistema di welfare locale.

L'intento principale dello studio condotto è quello di effettuare una valutazione d'insieme sulla riforma lombarda. La maggior parte degli interventi realizzati in questo periodo costituisce, infatti, lo sviluppo di cambiamenti strutturali introdotti nella legislatura precedente, in particolare nel periodo 2000-2003, ossia "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)". Fase in cui "sono stati definiti alcuni obiettivi strategici - mettere al centro la **libertà di scelta**, 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".

Il lavoro di analisi intende fornire un quadro informativo sugli interventi realizzati, ricostruirne l'attuazione nel territorio ed esprimere alcune valutazioni in merito alle loro conseguenze. Nello specifico, esso ha tre obiettivi:

- offrire un'informazione puntuale su quanto è accaduto in Lombardia, presentando le principali leggi e delibere, i più importanti dati di sintesi su come è cambiato il sistema.
- comprendere l'effettiva attuazione dei diversi interventi, ossia se e come le indicazioni regionali siano state effettivamente attuate nei servizi socio-sanitari, sociali e socio-educativi, soffermandosi in particolar modo sulle conseguenze degli interventi per i soggetti che agiscono all'interno del sistema di welfare (Asl, Comuni, Province, Terzo Settore, Settore profit; operatori) e per i destinatari delle politiche (utenti e familiari).
- esprimere alcuni giudizi di natura valutativa, 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.

Per la realizzazione del lavoro sono state utilizzate varie fonti informative: dati di natura istituzionale forniti dalla Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale della Regione Lombardia, diversi dati forniti da singoli Comuni, Ambiti, Province e Asl, informazioni già raccolte/elaborate da vari soggetti (singoli studiosi, centri di ricerca, cooperative ecc.).

Il volume è organizzato in quattro parti. La prima, oltre a illustrare l'articolazione della pubblicazione, delinea lo scenario in cui si colloca il lavoro realizzato: ricostruisce gli obiettivi della riforma lombarda e le ragioni alla sua base. La seconda propone un'analisi d'insieme delle modalità di governo delle politiche sociali del sistema del welfare in Lombardia, per poi calarsi direttamente sul territorio: vengono discusse l'allocatione delle risorse economiche e i rapporti tra i diversi soggetti coinvolti (attori istituzionali e non, utenti e famiglie). La terza parte, che è anche la più consistente, analizza i principali interventi sociali, suddivisi secondo gruppi di utenti: anziani non autosufficienti, persone con disabilità, famiglie e minori, soggetti in povertà. Per ognuno vengono considerati i principali servizi (territoriali, semi-residenziali, residenziali) e i contributi economici, vengono ricostruite le azioni compiute e valutate le loro conseguenze. Questa sezione si conclude con una presentazione delle attività sperimentali promosse dalla Regione.

L'ultima parte, infine, perviene ad alcune conclusioni presentando un bilancio d'insieme del decennio di riforma del welfare lombardo e soprattutto ipotizzando un suo possibile scenario futuro.

Il quadro sintetico viene ricostruito rispondendo a una serie di quesiti e interrogativi.

### **La riforma lombarda ha investito nelle politiche sociali?**

Le risorse complessivamente destinate dalla Regione Lombardia alle politiche sociali sono cresciute, tra il 2000 e il 2008, del 27,9% in termini reali (al netto dell'inflazione). Le risorse proprie – il cui stanziamento dipende da scelte autonome della Giunta, mentre quelle complessive comprendono anche i trasferimenti statali – sono aumentate del 20%. I dati mostrano inequivocabilmente che nel periodo in esame l'investimento pubblico nel sociale è stato incrementato notevolmente. Tuttavia, nel decennio appena trascorso la spesa sociale è salita notevolmente in gran parte delle Regioni italiane a causa dell'incremento dei bisogni (come l'invecchiamento della popolazione), il

crescente riconoscimento della necessità di una risposta pubblica e il maggiore ruolo assegnato alle Regioni dalle riforme di decentramento istituzionale. Dunque, l'interrogativo da porsi al fine di valutare l'azione della Giunta Formigoni non è se le risorse dedicate siano aumentate, bensì quale sia stata la portata dello sforzo compiuto, domanda cui è possibile rispondere solo attraverso il confronto con lo sforzo realizzato in realtà simili. In tal senso, gli unici dati comparativi attendibili riguardanti i finanziamenti regionali paiono quelli dell'Age.na.s sulla spesa sociosanitaria per anziano, che coprono il periodo 2003-2007. Ne risulta una tendenza chiara: in Lombardia la crescita della spesa è stata minore rispetto alla media del nord, +6% contro +21%. La tendenza riferita ai servizi socio-sanitari per gli anziani si può estendere alle altre principali aree d'intervento delle politiche sociali regionali quali disabilità, famiglia ed emarginazione. Alla domanda circa l'investimento da parte della riforma lombarda nelle politiche sociali, dunque, è possibile rispondere che lo sforzo vi è stato ma è risultato minore di quello compiuto nelle altre Regioni settentrionali (e in alcune centrali), perché nella legislatura 2005-2010 le politiche sociali non hanno costituito una priorità della Giunta lombarda, a differenza di quanto accaduto in altre Regioni.

### **La riforma lombarda ha valorizzato il Terzo Settore?**

Per quanto concerne la produzione di servizi, è possibile affermare che la quota di gestori non profit di servizi a finanziamento pubblico è cresciuta notevolmente, grazie a un coerente insieme di azioni regionali a ciò finalizzate. Inoltre, oggi, in tutti i settori delle politiche sociali pubbliche i gestori non profit sono almeno il 60% del totale e nella maggior parte superano il 70%. Intanto, mentre si consolida la presenza del non profit, rapidamente avanza il for profit: nell'assistenza agli anziani non autosufficienti, infatti, i gestori con fini di profitto si diffondono con particolare velocità tra gli



erogatori di servizi a finanziamento pubblico. Invece, per quanto riguarda i processi programmatori la partecipazione del Terzo Settore, a livello regionale, è cresciuta notevolmente così come quella a livello locale, legata principalmente ai piani di zona. Nella programmazione territoriale permangono alcune criticità (moltiplicazione tavoli, deboli competenze di analisi delle politiche, scarsa chiarezza di ruoli), presenti in misura variabile nelle diverse realtà.

Nell'insieme, gli obiettivi che la Giunta Formigoni si era data per il Terzo Settore sono stati perlopiù raggiunti e i principali margini di crescita oggi toccano la partecipazione alla programmazione locale, le cui prospettive paiono ambivalenti. Da una parte esistono significative opportunità di miglioramento, dovute all'ampia conoscenza maturata in proposito così come sui piani di zona in generale; dall'altra parte, i rischi di progressivo disinvestimento del Terzo Settore sono alti, a causa di un certo logoramento inevitabile in un'esperienza ormai decennale, della distanza tra le forti aspettative che la partecipazione alla programmazione locale aveva inizialmente prodotto nel Terzo Settore e i risultati in chiaroscuro ottenuti. In sintesi, il sistema pare al bivio tra un progressivo disinvestimento da parte del Terzo Settore e un rilancio della sua partecipazione, collocato all'interno di un rinnovato investimento della Regione nella programmazione territoriale.

### **La riforma lombarda ha sviluppato la competizione?**

Dall'analisi effettuata discende che la competizione tra gestori, nell'ambito del "quasi mercato", è oggi presente in misura minimale, mentre è assente nei servizi erogati in strutture (residenziali, semi-residenziali, centri diurni). Nell'Adi è stata introdotta nel 2003 e limitata nel 2006, mentre viene utilizzata in alcuni ambiti territoriali con il voucher sociale. L'esperienza lombarda, quella italiana e quella internazionale concordano nel mostrare la ridotta applicabilità, nelle politiche sociali, del modello del "quasi mercato" fondato sul binomio composto da competizione tra erogatori e libertà di scelta dell'utente. Il messaggio del decennio è che per migliorare qualità ed efficienza dei servizi non esistono alternative al rafforzamento dell'azione regolativa svolta dall'ente pubblico finanziatore.

### **La riforma lombarda ha introdotto la libertà di scelta?**

Il mancato sviluppo della competizione ha im-

pedido la diffusione della libertà di scelta tra erogatori. C'è da aggiungere anche che i dati raccolti mostrano come la libertà di scelta tra erogatori non rappresenti una priorità di utenti e famiglie. Al contrario, la libertà di scelta tra percorsi di vita non è stata affatto perseguita, mentre potrebbe aprire prospettive stimolanti. Questa libertà tocca, tra gli altri, i temi della conciliazione per le madri, della vita indipendente per le persone con disabilità, della scelta tra tipologie d'interventi per gli anziani non autosufficienti. In altre parole, nella riforma lombarda, la libertà di scelta sembra dover ancora realizzare le proprie potenzialità migliori.

### **La riforma lombarda ha sostenuto la famiglia?**

La riforma lombarda ha inteso sostenere le famiglie di nuova composizione e/o con figli. La l.r. 23/1999 ha permesso di dare rilievo a queste famiglie, promuovendo l'innovazione loro destinata. E ora la sfida è di spostare il perno dell'azione regionale dai progetti innovativi agli interventi a regime. Diversamente, la riforma non ha perseguito obiettivi diretti di sostegno ai familiari di anziani non autosufficienti e di persone con disabilità, ma ha avuto su di loro effetti indiretti: si è trattato di effetti negativi, dovuti ai ridotti investimenti nel percorso assistenziale e nei servizi domiciliari.

### **La riforma lombarda ha migliorato la regolazione del welfare locale?**

La riforma lombarda è stata efficace, perlopiù, nelle azioni riguardanti i singoli servizi (la natura dei loro gestori e la qualità degli interventi realizzati). Non ha puntato, invece, sulla regolazione del sistema locale di welfare. Al contrario, le Regioni del centro-nord comparabili con la Lombardia hanno lavorato in misura crescente, durante il periodo in esame, sui seguenti temi: accompagnamento di utenti e famiglie nelle diverse fasi del percorso nei servizi; costruzione di forme di coordinamento organizzativo e istituzionale tra gli attori presenti nel territorio; rafforzamento dell'equità territoriale nella distribuzione degli interventi; mix di offerta complessiva determinato, in misura maggiore rispetto a prima, dai bisogni della popolazione.

### **La riforma lombarda ha migliorato gli effetti dei servizi per gli utenti?**

Si può rispondere con riferimento ai servizi di cui le politiche regionali controllano la qualità, quelli residenziali e semi-residenziali per anziani non autosufficienti e disabili (poco più di 2/3 del bilancio regionale). Le tappe principali

del decennio sono state le stesse per tutti i servizi considerati. La legislatura 2000-2005 è stata dedicata al ripensamento complessivo della natura e della qualità dei servizi; la legislatura 2005-2010 è stata dedicata al consolidamento dei cambiamenti introdotti. Le analisi condotte mostrano che questo percorso ha portato un netto miglioramento della qualità in tutti i servizi esaminati, pure se con intensità differenti. Il confronto con le Regioni comparabili mostra che il percorso della riforma lombarda in materia di qualità dei servizi socio-sanitari è stato tra i più significativi compiuti e che oggi la Lombardia è una tra le prime realtà italiane su questo fronte.

### **La riforma lombarda ha incrementato l'equità del sistema?**

L'amministrazione regionale ha ridotto l'eterogeneità tra le diverse aree della Lombardia nella disponibilità di finanziamenti e di servizi, ma la Lombardia rimane una delle realtà del centro-nord con la situazione peggiore sotto questo profilo. Numerose Regioni centro-settentrionali hanno attivato strategie di equità territoriale, scegliendo tra le due logiche possibili: "disponibilità di servizi e interventi omogenei territorialmente" e "risposta certa per chiunque si trovi in una determinata condizione di bisogno". Non è chiaro quale strada sia preferibile per la Lombardia mentre è certo che l'esigenza di un intervento riformatore su questo fronte si porrà, nel prossimo futuro, con sempre maggior forza. La Regione Lombardia ha realizzato alcuni specifici interventi di rilievo contro la povertà ma la loro dimensione complessiva è limitata e, secondo alcuni, lo sforzo dovrebbe ampliarsi. I rappresentanti regionali dovrebbero, innanzitutto, esercitare maggiore pressione nei confronti dello Stato affinché dedichi più attenzione alla povertà. Infatti, è sempre più diffuso il rischio che l'insorgere della non autosufficienza diventi causa d'impoverimento e che le politiche regionali contribuiscano a questa deriva. L'esempio più eclatante è la crescita delle rette in Rsa nel decennio. Evitare che l'insorgere della non autosufficienza produca impoverimento costituirà un banco di prova dell'innovazione nelle politiche regionali dei prossimi anni.

### **La riforma lombarda ha valorizzato le figure professionali?**

Le analisi realizzate suggeriscono l'ipotesi che su alcuni operatori e alcune categorie professionali siano ricaduti gli effetti della mancata corrispondenza tra lo sviluppo delle politiche

sociali (crescita quanti/qualitativa) e l'incremento degli stanziamenti dedicati (robusto ma non adeguato). Le conseguenze hanno toccato le condizioni di vita e di lavoro degli operatori, hanno causato sperequazioni tra chi svolge funzioni identiche e rischiano di impattare sulla qualità stessa degli interventi. La ridotta attenzione alle condizioni delle figure professionali e alle conseguenze delle politiche regionali su di loro costituisce una delle principali lacune del dibattito lombardo.

In conclusione, le sfide per il welfare lombardo non mancano: sulla base delle analisi e delle ipotesi sostenute nel volume si può ritenere che gli esiti dipenderanno dalle risposte alle domande che seguono (ognuna conclusa con una parola chiave).

### **Il welfare sociale sta diventando una tra le poche, vere, priorità politiche della Giunta?**

Ciò si tradurrebbe nell'incrementare, in misura adeguata, i finanziamenti dedicati e nel saper rinunciare ad altri obiettivi a favore dello sviluppo del welfare. Questo non è un passaggio facile ma – nella situazione attuale – se non si riuscirà a compierlo ogni altra ambizione risulterà vana. Parola chiave: **Politica**.

### **Si sta proseguendo il lavoro positivo condotto su molteplici fronti?**

Su tanti temi, il decennio trascorso ha visto importanti passi in avanti. Si pensi, tra gli altri, ai miglioramenti nei servizi residenziali e semi-residenziali per anziani e in quelli per persone con disabilità, al coinvolgimento del Terzo Settore, al sostegno delle famiglie con figli. La sfida del futuro è continuare, agendo sui problemi comunque esistenti. Parola chiave: **Continuità**.

### **Si sta costruendo un sistema regionale di welfare?**

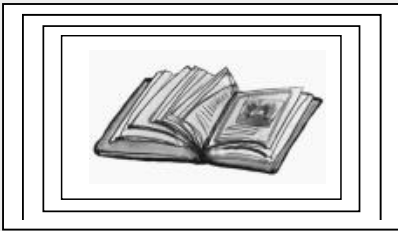
Con questa dizione ci si riferisce all'insieme di azioni che non riguardano direttamente i singoli servizi ma sono finalizzate a coordinare tra loro i vari interventi e, più in generale, a incrementare l'appropriatezza complessiva dell'offerta rispetto ai bisogni dei cittadini. Alcuni tra i temi coinvolti sono il percorso assistenziale, l'integrazione istituzionale e l'equità territoriale. È un punto critico della Lombardia. Parola chiave: **Sistema**.

**Si sta valorizzando il rapporto con la realtà?** Per farlo bisogna mettere in campo azioni che partano dall'analisi dei concreti bisogni della popolazione, si deve apprendere da quanto

accaduto nel recente passato ed è necessario confrontarsi con ciò che viene realizzato nelle altre Regioni. Nel periodo esaminato, il rapporto tra decisioni e realtà non sempre è stato stretto. Parola chiave: **Realtà**.

*Politica, Continuità, Sistema e Realtà* sono, dunque, le parole chiave per gli anni avvenire.

 **Cristiano Gori**



## **LiBrInMenTe**

**Divorzio all'islamica a viale Marconi**  
di  
**Silvia Spatari**

Intorno al call center *Little Cairo* e alla comunità araba musulmana di viale Marconi, a Roma, si incentrano i sospetti dei Servizi segreti internazionali, che fiutano un nuovo attentato dei fondamentalisti di al-Qaeda. Per sventare i piani delle cellule terroristiche gli 007 avranno bisogno di integrarsi nella comunità migrante, studiarla da vicino e carpirne i sanguinosi segreti...

Ma il libro di Lakhous poco o nulla concede al trito e apocalittico spionaggio post 11 settembre. Invece coglie lo spunto per raccontare con ironia e disincanto le contraddizioni culturali e religiose della società globale e dell'Islam in particolare; e soprattutto narra delle scissioni quotidiane e disgreganti degli stranieri presenti in Italia, che riflettono le scissioni e le disgregazioni della nostra società. Ne emerge un mosaico sfumato e interessantissimo, composto da provincialismi linguistici e mentali, dalla furba ipocrisia che dissimula razzismo e maschilismo, ma anche dalla sottile e spesso inconsapevole affinità tra tutti gli esseri umani, prodotto di stratificazioni millenarie e contaminazioni culturali e biografiche. Fino all'imprevedibile e sardonica conclusione, che volutamente non chiude il cerchio, ma lo (ri)apre sul futuro dei protagonisti e, forse, del mondo globalizzato.

In un'Italia disestata dalla crisi economica, dal nepotismo e dai pregiudizi, "un paese per turisti, non per lavoratori", si impegnano gli stranieri venuti invece a lavorare per realizzare il proprio progetto migratorio, e gli italiani spesso impreparati all'alterità. E su tutti aleggia il *maktùb* musulmano, il destino assegnatoci da Dio. Fortuna che gioca secondo le regole del fair play, almeno Lui.

*Amara Lakhous*  
edizioni e/o, 2010  
€ 16,00

**Hanno collaborato a questo numero**

Anna Maria Candela,  
Carla Collicelli,  
Cristiano Gori,  
Matteo Domenico Recine,  
Silvia Spatari

**Redattore**

Zaira Bassetti

**Impaginazione**

Zaira Bassetti, Marco Biondi

**Redazione**

Piazza del Gesù, 47 - Roma

Potete inviarci le vostre osservazioni,  
le critiche e i suggerimenti, ma anche gli indirizzi e i recapiti  
ai quali volete ricevere la nostra *webzine* alla nostra e-mail: [info@nuovowelfare.it](mailto:info@nuovowelfare.it)