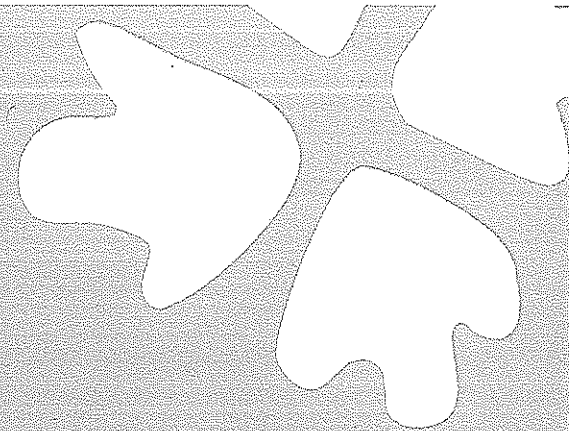


Il welfare nelle Marche

Attori, strumenti, politiche

A cura di Angela Genova e Federico Palazzo



Carocci

Pubblicazione realizzata con il contributo
della Regione Marche - Assessorato Servizi Sociali

1ª edizione, ottobre 2008
© copyright 2008 by Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Omnibook, Bari

Finito di stampare nell'ottobre 2008
dalla Litografia Varo (Pisa)

ISBN 978-88-430-4700-0

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,
è vietato riprodurre questo volume
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,
compresa la fotocopia, anche per uso interno
o didattico.

Prefazione 13
di *Marco Amagliani*

Introduzione 15
di *Angela Genova e Federico Palazzo*

1. Sistemi di protezione sociale: fra dimensione locale e nazionale 15
2. Bisogni sociali e sussidiarizzazione delle politiche: tempi e risultati 16
3. Il federalismo sociale in Italia: necessità di una riflessione sul sistema di welfare nelle Marche 18
4. Progetto editoriale e struttura del volume 20

Parte prima

Il welfare italiano in prospettiva europea comparata

Presentazione 27
di *Giovanni Santarelli*

1. **Le trasformazioni del welfare in Europa: spunti di riflessione su attori e processi del cambiamento** 30
di *Yuri Kazepov*

- 1.1. Premessa 30
- 1.2. Nuovi contesti, nuovi bisogni 31
- 1.3. I sistemi di welfare in Europa 36
- 1.4. I sistemi socioassistenziali in Europa 41
- 1.5. Verso quale welfare State? 44

2. **Il welfare italiano: lo scenario** 48
di *Giovanna Vicarelli*

- 2.1. Premessa 48

| | | |
|---|---|-----|
| 2.2. | La crisi degli anni Novanta e il nuovo corso delle politiche di welfare | 48 |
| 2.3. | L'impatto delle politiche sociali sulla redistribuzione sociale e di genere | 51 |
| 2.4. | Guardando al futuro | 53 |
| 3. | Modelli di governance nel sistema delle politiche sociali regionali in Italia: l'esperienza marchigiana in prospettiva comparata | 58 |
| | di <i>Angela Genova e Giovanni Santarelli</i> | |
| 3.1. | Premessa | 58 |
| 3.2. | I welfare regionali: modelli di governance a confronto | 59 |
| 3.3. | La riforma del welfare nelle Marche: riorganizzazione istituzionale e operativa | 62 |
| 3.4. | Potenzialità e criticità del modello di governance marchigiano | 72 |
| Parte seconda | | |
| Bisogni delle famiglie e ciclo di vita | | |
| | Presentazione | 79 |
| | di <i>Carla Moretti</i> | |
| 4. | Famiglie e genitorialità: cambiamenti, bisogni, politiche | 82 |
| | di <i>Claudio Bocchini, Guido Maggioni, Carla Moretti e Isabella Quadrelli</i> | |
| 4.1. | Premessa | 82 |
| 4.2. | Bisogni e caratteristiche delle famiglie con figli: quadro nazionale e regionale | 82 |
| 4.3. | Le politiche familiari: contesto europeo e italiano | 85 |
| 4.4. | Famiglie e genitorialità nella Regione Marche | 88 |
| 4.5. | Conclusioni | 92 |
| 5. | Anziani non autosufficienti | 95 |
| | di <i>Emmanuele Pavolini, Federico Palazzo e Stefano Ricci</i> | |
| 5.1. | Domanda che cresce e si differenzia, risposte da qualificare e consolidare | 95 |
| 5.2. | Risposte di policy | 96 |
| 5.3. | Quadro demografico regionale | 98 |
| 5.4. | Politiche, servizi e interventi per gli anziani non autosufficienti fra continuità e appropriatezza | 100 |

| | | |
|---|---|-----|
| 5.5. | Lo stato della copertura dei bisogni degli anziani non autosufficienti | 105 |
| 5.6. | I nuovi indirizzi di politica regionale per gli anziani non autosufficienti | 106 |
| 6. | Le seconde generazioni di origine straniera nelle Marche | 109 |
| | di <i>Ennio Pattarin e Gabriele Sospino</i> | |
| 6.1. | Premessa | 109 |
| 6.2. | Chi sono e quante sono le seconde generazioni? | 109 |
| 6.3. | Inserimento nel sistema scolastico | 111 |
| 6.4. | Ruolo della famiglia e delle amicizie | 113 |
| 6.5. | Conclusioni | 115 |
| 7. | Giovani con disabilità: la transizione scuola-lavoro | 120 |
| | di <i>Carlo Ricci</i> | |
| 7.1. | Premessa | 120 |
| 7.2. | Disabilità e lavoro nel contesto della regione Marche | 123 |
| 7.3. | Verso un modello predittivo del successo della transizione scuola-lavoro | 125 |
| 7.4. | Il modello operativo | 129 |
| 7.5. | Esemplificazioni di buone pratiche: lo studio di due casi, Lorenzo e Lucia | 129 |
| 7.6. | Un'esperienza di volontariato attivo nelle associazioni | 136 |
| 7.7. | Conclusioni | 137 |
| Parte terza | | |
| I nuovi strumenti della governance | | |
| | Presentazione | 141 |
| | di <i>Giovanna Fanci</i> | |
| 8. | La gestione associata delle funzioni degli ambiti territoriali sociali e dei servizi alla persona | 145 |
| | di <i>Giovanni Santarelli, Maria Elena Tartari, Giovanna Vicarelli, Stefano Marasca, Emmanuele Pavolini, Carla Moretti e Marco Giuliani</i> | |
| 8.1. | Dal singolo Comune all'ambito territoriale | 145 |
| 8.2. | Dimensione della spesa per le gestioni associate | 150 |
| 8.3. | La gestione associata fra rischi e opportunità: il caso dell'ambito territoriale 9-Jesi | 156 |

| | | |
|---|--|-----|
| 9. | La nascita dei Dipartimenti dipendenze patologiche presso l'Azienda sanitaria unica delle Marche di <i>Marco Nocchi e Antonio De Santis</i> | 165 |
| 9.1. | Cornice legislativa | 165 |
| 9.2. | Quadro epidemiologico | 166 |
| 9.3. | Riordino del sistema regionale dei servizi per le dipendenze | 168 |
| 9.4. | Un'esperienza sul campo | 173 |
| 9.5. | Conclusioni | 175 |
| 10. | Innovazione nei processi di partecipazione: dallo Zoe-Micro-festival di Pesaro all'esperienza di <i>e-democracy</i> di <i>Giovanni Torrisi e Giuliano Tacchi</i> | 177 |
| 10.1. | I processi di partecipazione, la rete sociale, le integrazioni | 177 |
| 10.2. | Esperienze innovative di partecipazione | 178 |
| 10.3. | Conclusioni | 184 |
| 11. | Alla ricerca di buone pratiche: la difficile implementazione della politica integrata sociopenitenziaria di <i>Giovanna Fanci e Marco Nocchi</i> | 188 |
| 11.1. | Implementazione delle politiche integrate sociopenitenziarie e «ipocrisia istituzionale» del carcere | 188 |
| 11.2. | Il nuovo orientamento normativo regionale delle Marche alla luce del protocollo d'intesa con il ministero della Giustizia | 189 |
| 11.3. | La ricerca di buone pratiche | 195 |
| Parte quarta Gli attori e le risorse | | |
| | Presentazione di <i>Maria Elena Tartari</i> | 203 |
| 12. | Il sistema dei servizi sociali nelle Marche: articolazione e struttura della spesa sociale di <i>Marco Arlotti, Federico Palazzo e Maria Elena Tartari</i> | 206 |
| 12.1. | Il punto di partenza: i dati sui servizi | 206 |
| 12.2. | Le dimensioni della spesa di interventi e servizi comunali | 208 |
| 12.3. | Chi assorbe più risorse? | 214 |
| 12.4. | Conclusioni | 219 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 13. | Il ruolo del terzo settore nella costruzione del sistema integrato dei servizi di <i>Emmanuele Pavolini, Alessandro Fedeli e Lucio Cimarelli</i> | 222 |
| 13.1. | Il terzo settore nei processi di costruzione in Italia di forme di coprogettazione e concertazione nel campo dei servizi sociali | 222 |
| 13.2. | Il terzo settore nelle Marche: caratteristiche del volontariato e della cooperazione sociale | 224 |
| 13.3. | Conclusioni | 231 |
| 14. | L'associazionismo familiare nel sistema di welfare regionale di <i>Carla Moretti</i> | 235 |
| 14.1. | Le associazioni delle famiglie e la costruzione di risposte qualificate | 235 |
| 14.2. | L'associazionismo familiare nelle Marche: organismi di rappresentatività | 237 |
| 14.3. | Le associazioni delle famiglie: una presenza significativa | 238 |
| 14.4. | Progetto Autismo: una collaborazione proficua | 241 |
| 14.5. | Dall'analisi delle esperienze, possibili linee di orientamento | 243 |
| 15. | Il <i>family learning</i> come snodo per reti di integrazione socio-sanitaria di <i>Maria Teresa Medi e Marneo Serenelli</i> | 246 |
| 15.1. | Il <i>family learning</i> , risorsa educativa per la comunità | 246 |
| 15.2. | Il <i>family learning</i> in ambito sociosanitario | 249 |
| 15.3. | Il lavoro in corso | 253 |

Parte quinta
Criticità e sfide per un nuovo welfare

| | | |
|-------|---|-----|
| | Presentazione di <i>Pietro Serafini</i> | 261 |
| 16. | La valutazione olistica della qualità dei servizi di <i>Alberto Franci, Giuseppe Belbusti e Pietro Serafini</i> | 264 |
| 16.1. | Premessa | 264 |
| 16.2. | La valutazione della qualità nella recente legislazione sanitaria e sociale | 265 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 16.3. | Problemi metodologici e applicativi inerenti alla valutazione della qualità percepita | 268 |
| 16.4. | Settori di intervento | 273 |
| 16.5. | Conclusioni | 277 |
| 17. | La valutazione nella pubblica amministrazione: il caso studio dell'ambito territoriale 7 delle Marche di <i>Angela Genova, Laura Giombini e Antonio Quagliani</i> | 280 |
| 17.1. | Premessa | 280 |
| 17.2. | Valutazione delle politiche pubbliche in Italia: il contesto normativo istituzionale | 281 |
| 17.3. | Valutazione dei servizi sociali nelle Marche: il caso studio dell'ambito territoriale 7 | 283 |
| 17.4. | Sistema di valutazione regionale delle politiche e dei servizi sociali: potenzialità e criticità | 289 |
| 18. | L'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sociali di <i>Giuseppe Forti e Giuliano Tacchi</i> | 293 |
| 18.1. | Premessa | 293 |
| 18.2. | Autorizzazione e accreditamento secondo la legge 328/2000 | 293 |
| 18.3. | Autorizzazione e accreditamento delle strutture sociali nelle Marche | 294 |
| 18.4. | La normativa regionale per l'autorizzazione | 297 |
| 18.5. | Implementazione del percorso autorizzativo | 303 |
| 18.6. | Un percorso da completare: l'accreditamento delle strutture e dei servizi | 306 |
| 19. | Le sfide dell'integrazione sociale e sanitaria di <i>Angela Genova e Stefano Ricci</i> | 309 |
| 19.1. | Premessa | 309 |
| 19.2. | Riferimenti concettuali e dimensioni normative nell'integrazione sociosanitaria in Italia | 309 |
| 19.3. | Schemi organizzativi dell'integrazione in prospettiva comparata in Italia | 311 |
| 19.4. | La via marchigiana all'integrazione sociale e sanitaria | 313 |
| 19.5. | Il "modello marchigiano" e le nuove strategie per l'integrazione | 315 |
| 19.6. | Integrazione sociale e sanitaria nei settori di intervento | 318 |
| 19.7. | Stato dell'arte e prospettive del "modello marchigiano" di integrazione sociale e sanitaria | 320 |
| 19.8. | Dagli atti normativi alla realtà | 323 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 20. | Il finanziamento e la spesa sociale della Regione Marche di <i>Marco Arlotti e Giovanni Santarelli</i> | 325 |
| 20.1. | Premessa | 325 |
| 20.2. | Uno sguardo d'insieme: i sistemi di finanziamento a livello nazionale e regionale | 325 |
| 20.3. | Il sistema di finanziamento e di spesa delle politiche sociali nella Regione Marche | 327 |
| 20.4. | Conclusioni: prospettive di riforma e nuove modalità di riparto dei fondi | 334 |
| | Conclusioni di <i>Angela Genova e Federico Palazzo</i> | 337 |
| | Gli autori | 345 |

Il *family learning* come snodo per reti di integrazione sociosanitaria*

di Maria Teresa Medi e Marneo Serenelli

15.1

Il *family learning*, risorsa educativa per la comunità

«Le famiglie costituiscono il contesto principale di apprendimento per la maggior parte delle persone. L'apprendimento che avviene all'interno della famiglia è di solito più duraturo e più influente. La famiglia fornisce le fondamenta ed il contesto per qualsiasi forma di apprendimento» (www.niace.org.uk): è in base a queste considerazioni che nasce il *family learning* (FL).

Il presente capitolo affronta il tema del *family learning* come processo possibile di formazione in gruppo per ri-dare competenza alle famiglie nella cura dei pazienti con malattia cronica ed è articolato come segue: i PARR. 15.1.1 e 15.1.2 spiegano che cos'è il FL e parlano della sua diffusione in campo socioeducativo sia in Europa sia in Italia, il PAR. 15.2 parla dell'applicazione del FL in campo sociosanitario e di alcune forme di coinvolgimento delle famiglie nelle cure presenti nella realtà regionale delle Marche, mentre il PAR. 15.3 riporta lo studio di fattibilità in corso per testare l'impatto di tale metodologia d'intervento con famiglie di pazienti affetti da broncopneumopatia cronica ostruttiva (BPCO)¹.

15.1.1. Che cos'è il *family learning*

All'espressione *family learning* – letteralmente “apprendimento della famiglia” – corrisponde oggi un servizio che prende forma e fiorisce prevalentemente nel mondo anglofono (Regno Unito e Stati Uniti in particolare), in risposta alle nuove esigenze espresse dalla società occidentale. Per quanto sia difficile identificare una data precisa, potremmo dire che sia nato poco più di quindici anni fa e che poi abbia iniziato a diffondersi anche in altri paesi, principalmente del Nord Europa.

Il concetto di FL – caratterizzato da una predominante componente educativa, ma chiaramente collocato all'interno dell'ottica del welfare – ha confini non ben definiti. Il fatto può disturbare, ma si tratta di una dimensione dell'intervento nel sociale che per sua natura non può proprio avere limiti predefiniti: es-

sa si colloca come ponte fra l'educazione formale e quella informale, fra l'*empowerment* individuale e la promozione sociale in generale, fra l'intervento professionale e il coinvolgimento della comunità in quanto tale. Il concetto, in definitiva, si riferisce ad azioni la cui utilità risiede anche nel semplice fatto che risulta utile costruire ponti fra dimensioni diverse, ridurre le parcellizzazioni organizzative che mistificano l'unitarietà del vivere umano.

Per realizzarne una definizione bisogna innanzitutto partire da quella di *famiglia*, per la quale il National Family Learning Network (Regno Unito) propone: «Consideriamo “famiglie” sia le diverse forme attuali di relazioni di parentela sia le reti più ampie di presa-in-cura e di amicizia sulle quali le persone fanno conto e da cui apprendono durante la loro vita» (www.campaign-for-learning.org.uk/familylearningnetwork/index.asp).

Quanto al concetto di FL, il National Institute of Adult Continuing Education (NIACE) chiarisce che esso può concernere (www.niace.org.uk):

1. apprendimento formale e informale all'interno della famiglia;
2. apprendimento condiviso fra diversi membri della stessa famiglia;
3. apprendimento su ruoli, relazioni e responsabilità in connessione agli stadi di sviluppo della vita familiare, compresa l'educazione alla genitorialità;
4. apprendimento di come comprendere, responsabilizzarsi e prendere decisioni in merito alla realtà sociale più ampia, in quanto la famiglia rappresenta un aspetto fondante per la cittadinanza;
5. apprendimento di come rapportarsi alle agenzie formative che svolgono un servizio per la famiglia.

Risulta opportuno, comunque, distinguere il FL da interventi di altro tipo basandosi su tre elementi pragmatici distintivi:

- nel FL interviene un esperto (in altre parole, il processo di apprendimento non avviene spontaneamente all'interno della famiglia, ma viene stimolato dall'azione di un professionista che opera in un servizio e, nello specifico, gestisce un corso o comunque una serie di incontri formativi; pur avendo caratteristiche in comune con i gruppi di auto-mutuo aiuto, il servizio di FL si differenzia da questi appunto perché nel gruppo c'è l'azione diretta di un operatore);
- c'è il coinvolgimento comunitario (in altre parole, il servizio non è rivolto a una sola famiglia, ma a più nuclei familiari contemporaneamente; fra l'altro, il coinvolgimento di utenti in un'iniziativa in genere avviene utilizzando una rete relazionale presente nella comunità; emerge quindi una chiara distinzione rispetto da un lato alle attività di terapia/counselling familiare e da un altro lato alla scuola formale);
- di solito si opera in una dimensione intergenerazionale (in altre parole, sono fisicamente coinvolte persone appartenenti ad almeno due generazioni e/o le abilità oggetto dell'educazione si riferiscono a questioni intergenerazionali, il che non esclude concomitanze con la *peer education* o il *peer learning* che dir si voglia, ma nella realizzazione pratica delle attività formative del FL in senso stretto l'interazione non è solo fra persone della stessa generazione).

Dunque, non si tratta né di servizio scolastico, né di servizio sociale, né di auto-mutuo aiuto, né di counselling, ma di una modalità formativa che con tali interventi si integra.

* Il PAR. 15.1 è stato redatto da Marneo Serenelli, il PAR. 15.2 da Maria Teresa Medi e il PAR. 15.3 è stato curato congiuntamente dai due autori.