

## **Introduzione**

di Cristiano Gori

Nell'ultimo decennio Regioni e Province Autonome hanno lavorato alla riforma delle proprie politiche per i non autosufficienti. Alcune hanno già introdotto profondi mutamenti, altre lo stanno facendo ed altre ancora ne stanno discutendo. L'obiettivo dichiarato è il medesimo – maggiori risorse per un'assistenza più estesa e di migliore qualità – mentre i percorsi seguiti sono differenti. Il “cantiere” del cambiamento rimarrà aperto a lungo ma quanto accaduto sinora restituisce un quadro dai contorni già piuttosto delineati. Emergono, infatti, alcune principali direzioni di riforma.

In questo periodo le Regioni e le Province Autonome hanno maturato un ricco patrimonio di idee e di esperienze. Un patrimonio da valorizzare per imparare le une dalle altre, sulle strade da intraprendere così come sugli errori da non ripetere. Un'opportunità da cogliere perché la trasformazione dei propri interventi è – con modalità ed intensità varie - al centro dell'attenzione di ogni Regione. L'auspicata innovazione delle politiche nazionali, nondimeno, dovrà confrontarsi con le riforme regionali e una loro maggiore conoscenza sarà imprescindibile se la si vorrà ben disegnare. Il patrimonio di idee ed esperienze delle Regioni, però, è stato sino ad oggi poco studiato.

È ora di valorizzarlo.

### **1. Il tema**

L'argomento del volume sono le riforme regionali dell'assistenza continuativa alle persone non autosufficienti. Si analizzano gli interventi di assistenza continuativa, termine abitualmente impiegato come sinonimo di “assistenza ai non autosufficienti” e dell'inglese *long-term care*. Secondo la definizione dell'Ocse: “hanno bisogno di servizi e interventi di *long-term care* gli individui con disabilità mentali o fisiche di lungo periodo, che sono diventati dipendenti dall'assistenza nelle attività fondamentali della vita quotidiana, la gran parte dei quali appartiene ai gruppi più anziani della popolazione<sup>1</sup>” (Ocse, 2005, pag. 10). Il *long-term care* – detto altrimenti – serve a soddisfare il bisogno assistenziale causato dall'insorgere della non autosufficienza, bisogno che ha natura continuativa. Riguarda le persone non autosufficienti di ogni età, che nella definizione delle politiche sono abitualmente suddivise tra anziani e disabili<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Secondo un'altra definizione, piuttosto nota a livello internazionale, il *long-term care* consiste in: “una varietà di servizi e interventi, sociali e sanitari, forniti con continuità a persone che hanno bisogno di assistenza costante a causa di disabilità fisica o psichica. Questi possono essere forniti in strutture residenziali, a domicilio o nel territorio e comprendono assistenza informale offerta da familiari o da altri così come servizi professionali forniti da singoli o da organizzazioni” (Institute of Medicine, 1986, p. 398).

<sup>2</sup> L'assistenza continuativa riguarda anche le persone con problemi di salute mentale, cui si rivolge un'offerta di servizi ed interventi con precise peculiarità. Il volume non considera le politiche rivolte a queste persone.

Il livello decisionale considerato è quello regionale: si esamina l'insieme degli interventi rivolti ai non autosufficienti sui quali le amministrazioni regionali prendono provvedimenti. Le decisioni toccano la funzione di produzione dell'assistenza continuativa laddove riguardano la responsabilità per l'offerta e la gestione dei servizi sociosanitari da parte delle Asl, dei cui fini e del cui funzionamento la Regione è titolare. Toccano parimenti le funzioni di finanziamento, programmazione, regolazione ed indirizzo che la Regione esercita nei confronti dei vari soggetti coinvolti nella cura dei non autosufficienti<sup>3</sup>.

Il volume analizza le riforme attuate e/o progettate dal 2000 ad oggi. La definizione del concetto di riforma è operazione complessa, su cui gli studiosi discutono da tempo<sup>4</sup> e che qui non è possibile approfondire. Interessa, invece, fornire alcune coordinate di natura operativa, utili per le nostre finalità. Durante il periodo considerato gli sforzi di innovazione compiuti dalle Regioni sono stati numerosi, sia nello sviluppo dei singoli interventi sia nel ridisegno complessivo del sistema<sup>5</sup>. Non si può approfondire tutto ciò che è stato preparato e realizzato. Il libro concentra l'attenzione sulle innovazioni ritenute di maggior rilievo per il significato dell'elaborazione compiuta (quale che sia il giudizio in proposito) e/o per l'ampiezza del cambiamento determinato. L'approccio dell'analisi varia in base al grado di consolidamento delle riforme, può essere la disamina dell'attuazione di un intervento operativo da anni così come la discussione di un'innovazione la cui realizzazione è appena iniziata<sup>6</sup>. Quando si tratta di riforme introdotte già da un certo arco di tempo si compie ogni sforzo per cogliere il loro concreto funzionamento in pratica e gli effetti prodotti.

## 2. Gli obiettivi

L'idea del libro è nata dalla constatazione che le Regioni hanno dato vita ad un grande patrimonio di elaborazioni e pratiche di riforma ma che sinora lo si è poco analizzato. Per contribuire a valorizzare questo patrimonio il volume si pone diversi obiettivi:

- *Descrivere*. Si vuole sistematizzare l'ampio bagaglio di esperienze regionali così da ricostruire il profilo delle riforme, delineando i cambiamenti complessivi delle politiche e quelli dei singoli interventi.

---

<sup>3</sup> In concreto ci si dedica all'insieme di scelte regionali che riguardano i servizi e interventi sociosanitari (Asl) e sociali (Comuni) - servizi residenziali, semiresidenziali, domiciliari e prestazioni monetarie - rivolti alle persone non autosufficienti. Per quanto concerne i disabili non si considerano l'inserimento scolastico e quello lavorativo, che pure rientrano nella definizione di assistenza ai non autosufficienti qui considerata. Come per la salute mentale, le loro peculiarità ne rendono l'approfondimento fuori dalla portata del volume.

<sup>4</sup> Capano inizia la voce *Policy Change* nel "Dizionario delle Politiche Pubbliche" affermando che "il problema del mutamento è, probabilmente, la questione più complessa da affrontare per le scienze sociali, qualsiasi ne sia l'oggetto d'indagine" (Capano, 1996, pag. 257). In tema di analisi del cambiamento delle politiche si veda anche Streeck e Thelen, 2005, cap 1. Devo queste ed altre indicazioni sul *Policy Change* ad Ilaria Madama, che ringrazio.

<sup>5</sup> Diverse Regioni hanno contrassegnato la riforma del sistema con l'introduzione del "Fondo per i Non Autosufficienti" (ad es. Emilia-Romagna, Liguria, Provincia Autonoma di Trento). "Fondo per i Non Autosufficienti" e "riforma" vengono sovente utilizzati come sinonimi. Qui ci si riferisce al solo termine "riforma" per due motivi. Primo, con la denominazione di "Fondo per i Non Autosufficienti" sono state introdotte innovazioni tra loro molto differenti. Secondo, alcune Regioni hanno attuate profonde riforme del proprio sistema di assistenza senza introdurre il Fondo (ad es. la Lombardia).

<sup>6</sup> I dati, i materiali e le normative utilizzati sono stati raccolti sino al 31 agosto 2008.

- *Discutere.* S'intendono esaminare le riforme regionali nel loro disegno e nelle conseguenze effettivamente prodotte. Ne vengono discussi punti di forza e criticità, e si evidenziano le sfide per il futuro.

- *Intrecciare.* Si vuole completare il quadro grazie all'analisi del dibattito sull'attesa riforma nazionale, con una specifica attenzione a criticità ed opportunità che la legano alle trasformazioni delle Regioni.

Questi obiettivi riguardano i contenuti e ad essi se ne affianca uno di metodo:

- *Avvicinare.* Si desidera costruire un volume facilmente fruibile da chi sia interessato alle riforme regionali attraverso chiarezza espositiva, concretezza nei riferimenti e possibilità di riceverlo gratuitamente.

Così disegnato, il volume ambisce ad occupare una posizione autonoma nel dibattito italiano e si colloca all'incrocio tra diversi filoni di ricerca. Non è un'analisi delle politiche regionali per i non autosufficienti, lavoro peraltro già svolto in modo stimolante da altri (ad es. Carbone, Fosti, Sicilia, Spano, e Tanzi, 2007; Da Roit, 2005; Pavolini, 2004). Non è neppure una delle varie analisi dei processi di cambiamento realizzate negli ultimi anni. Queste analisi hanno considerato, da una parte, la complessiva riforma delle politiche per i non autosufficienti in singole Regioni, come la Lombardia (Costa, a cura di, 2007), l'Emilia-Romagna (Fabrizio, 2007; Tomba, 2007) o la Liguria (Cavagnaro et alii, 2007; Casanova, 2007). Dall'altra hanno guardato all'innovazione di specifici interventi nelle diverse Regioni (ad es. assegni di cura e voucher AA.VV., 2006; Pasquinelli (a cura di), 2007; finanziamento Casanova, 2008). Il volume, invece, analizza l'insieme dei servizi ed interventi compresi nell'assistenza ai non autosufficienti ed esamina le Regioni italiane nella loro globalità. Si tratta – a conoscenza di chi scrive – del primo tentativo di considerare il quadro complessivo delle riforme in tutte le Regioni italiane. Si cerca, dunque, di costruire una visione d'insieme delle riforme regionali. Coerente con tale intenzione è la scelta di dedicare una parte del libro ad approfondire il dibattito sulla riforma nazionale, che si spera sarà introdotta nei prossimi anni. Una visione d'insieme delle politiche regionali, infatti, non può prescindere da una riflessione sull'evoluzione degli scenari nazionali e sull'influsso che questa eserciterà.

Anche l'approccio utilizzato ha una sua peculiarità. Non è un monitoraggio della normativa regionale perché non ha alcuna ambizione di risultare esaustivo in merito o di presentare le più recenti novità legislative. Si vogliono ricostruire e discutere le principali linee di riforma maturate in questi anni e che si ritiene importante considerare nel dibattito del prossimo futuro. Non è una valutazione delle politiche perché anche dove le riforme sono attuate da tempo il volume cerca di coglierne alcuni effetti concreti ma non ha la possibilità di esaminarli in modo approfondito. Si tratta, dunque, di una “messa a fuoco” delle riforme, un'analisi del loro disegno, ed una disamina di alcuni loro effetti.

### **3. Il percorso**

Il volume si divide in due parti, di cui la prima – nettamente più ampia – presenta e discute le riforme regionali. Il capitolo iniziale ha la funzione di illustrare lo scenario di riferimento, introducendo le esperienze compiute nel Paese (cap. 1). Si passa poi ad affrontare i quesiti chiave cui devono rispondere le Amministrazioni regionali quando progettano una riforma. “Come trovare le risorse economiche?”: si discutono le strategie di finanziamento adottate al fine di incrementare gli stanziamenti e le loro implicazioni per politiche e servizi (cap. 2). “Come innovare il governo del sistema?” è un nodo affrontato a diversi livelli. Sul piano istituzionale si analizzano i rapporti tra Regioni, Comuni ed Asl in merito alle linee di finanziamento, alla programmazione ed agli interventi per la qualità (cap. 3). Sul piano organizzativo si discute il percorso assistenziale dell’utente, nelle diverse fasi di accesso, presa in carico, stesura del piano personalizzato ed accompagnamento nel tempo (cap. 4). Sul piano della valutazione dei bisogni si esaminano gli strumenti utilizzati, il relativo contenuto tecnico e le loro conseguenze per il sistema (cap. 5). “Come rinnovare l’offerta di servizi e interventi?” è un interrogativo cui le Regioni hanno fornito risposte di varia natura. Tra i numerosi mutamenti avvenuti sul lato dell’offerta ci si concentra su quelli che hanno toccato il maggior numero di realtà, rimandando per il quadro d’insieme al primo capitolo. Nel caso degli anziani si tratta della diffusione degli assegni di cura (cap. 6) e dei cambiamenti nella suddivisione della spesa tra utenti e servizi (cap. 7), nel caso dei disabili si tratta dei progetti di vita indipendente (cap. 8).

La seconda parte tocca l’auspicata riforma nazionale e ne discute il rapporto con i cambiamenti regionali. Si inizia con una presentazione dello stato del dibattito, la sua storia e la discussione delle principali proposte presentate dalla metà degli anni ‘90 (cap. 9). Il capitolo successivo presenta alcune stime di spesa delle diverse ipotesi di riforma (cap. 10) (tab. 1).

**Tab. 1- I temi del volume**

LE RIFORME REGIONALI	
<i>Come muta lo scenario?</i>	
Capitolo 1	Il quadro complessivo delle riforme
<i>Come vengono finanziate le riforme?</i>	
Capitolo 2	Le strategie di finanziamento
<i>Come cambia il governo del sistema?</i>	
Capitolo 3	Il governo delle politiche regionali
Capitolo 4	Il percorso assistenziale
Capitolo 5	Gli strumenti di valutazione del caso

<i>Come cambia l'offerta di servizi e interventi?</i>	
Capitolo 1	Lo sviluppo complessivo dell'offerta
Capitolo 6	Gli assegni di cura
Capitolo 7	La suddivisione della spesa tra utenti e servizi
Capitolo 8	I progetti di vita indipendente
LE OPZIONI PER LA RIFORMA NAZIONALE	
<i>Quali sono le principali proposte e quanto costano?</i>	
Capitolo 9	Il dibattito sulla riforma nazionale
Capitolo 10	Il costo delle diverse alternative

#### **4. La struttura dell'esposizione**

Si è detto che il volume intende descrivere le riforme regionali, discuterle e poi collegare la loro disamina con il dibattito sulla riforma nazionale. Il volume vuole, allo stesso modo, assicurare un certa omogeneità nell'analisi delle numerose tematiche che affronta. Per raggiungere gli obiettivi indicati e garantire la coerenza complessiva del percorso i capitoli condividono la medesima struttura espositiva, articolata in tre passaggi:

- a) *Presentazione delle linee di riforma.* S'illustrano i tratti delle riforme compiute, il profilo delle azioni compiute e i dati disponibili sull'attuazione.
- b) *Esame dei punti di forza e dei punti di debolezza.* Si analizzano le diverse riforme e se ne mettono in luce quelli che si ritengono i principali aspetti positivi e le principali criticità.
- c) *Individuazione di temi per il futuro.* Vengono proposti alcuni punti di attenzione per i prossimi anni, riguardanti i maggiori problemi da affrontare ed ulteriori ipotesi di cambiamento.

Pure con varie modalità di organizzazione del testo, gran parte dei capitoli segue questa struttura. Fanno eccezione quello dedicato esclusivamente a descrivere le linee generali delle riforme regionali (il primo), funzionale ad introdurre i capitoli successivi, e quello che presenta le stime di spesa dei possibili interventi nazionali (il decimo).

#### **5. A chi ci rivolgiamo**

Questo lavoro si propone a tutti coloro i quali siano interessati alle politiche per le persone non autosufficienti ed ai loro sviluppi. A chi opera nel settore e desidera trarre spunti dalla conoscenza di come cambiano le realtà diverse dalla propria. Agli studenti che si avvicinano alle politiche per i non autosufficienti e vogliono comprenderne i mutamenti. Ai consulenti ed esperti, cui sempre più spesso sono richieste idee per affrontare le difficoltà di questo campo

d'intervento. A chi – perché toccato in prima persona o perché familiare – vive direttamente la non autosufficienza e desidera approfondire il contesto in cui si collocano gli interventi che riceve.

Diverse azioni sono state compiute per raggiungere l'obiettivo – presentato sopra - di avvicinare il maggior numero possibile di persone. Si è cercato di scrivere un testo chiaro nella forma espositiva e concreto nei riferimenti. Il libro, inoltre, è stato costruito in maniera tale da poter essere avvicinato a partire da diversi livelli di conoscenza e da differenti interessi. Alcuni capitoli interi (il primo e il nono) così come ampie parti di tutti gli altri introducono il profilo dei cambiamenti – descrivendo le linee di riforma - a vantaggio di chi è meno esperto. Pur collocati all'interno di un percorso comune, inoltre, i singoli capitoli sono pensati come contributi fruibili autonomamente da chi sia interessato esclusivamente a specifici temi.

Il volume, da ultimo, viene reso disponibile gratuitamente su internet. È disponibile sul sito [www.carocci.it](http://www.carocci.it), nella sezione “PressOnline”: si possono scaricare senza alcun costo sia l'intero testo sia i singoli capitoli separatamente. Chi desidera la versione cartacea la può acquistare presso l'Editore ([www.carocci.it](http://www.carocci.it) e tel 06-42019000)<sup>7</sup>.

## **6. Cosa non si trova nel volume**

Questo libro è nato perché - come detto - si è constatato che mentre le Regioni, negli anni, hanno prodotto un gran numero di elaborazioni e pratiche di riforma, poche analisi sono state compiute al riguardo. Lavorare al volume ha pienamente confermato l'ipotesi sulla vastità delle elaborazioni e delle trasformazioni delle Regioni, e, anzi, ha mostrato un panorama più articolato di quanto immaginato inizialmente. Il presente testo copre evidentemente solo alcuni argomenti riguardanti le riforme regionali per i non autosufficienti.

Diversi sono i temi che meriterebbero un maggiore approfondimento. Uno consiste nell'analisi di come cambiano i servizi e gli interventi qui non considerati, ad esempio le trasformazioni della residenzialità. Un altro riguarda le conseguenze dei mutamenti esaminati sugli utenti e sulle loro famiglie. Questo volume propone alcune osservazioni in proposito, ma per ogni argomento toccato (ad es la suddivisione della spesa tra utenti e servizi, gli assegni di cura) si potrebbe compiere un'analisi dettagliata sull'impatto dei cambiamenti. Bisognerebbe, inoltre, analizzare come interagiscono in ogni Regione le diverse innovazioni realizzate, così da comprendere la strada imboccata dai singoli modelli regionali nella loro globalità.

Una maggiore disamina delle tematiche legate alla trasformazione delle politiche regionali risulterebbe feconda per il dibattito e per i diversi soggetti menzionati nel precedente paragrafo, così da capire meglio le direzioni da seguire e gli errori da evitare. Il lavoro da fare è molto e la rilevanza del tema certo non diminuirà in futuro: un crescente sforzo su questo fronte, da più parti, sarebbe assai utile.

---

<sup>7</sup> Il volume non può essere acquistato in libreria.

*Il volume è frutto di una ricerca progettata e realizzata dall'Istituto per la Ricerca Sociale (Irs), che il Sindacato Pensionati Italiani (SPI) della CGIL Lombardia ha promosso e finanziato. Desidero ringraziare lo SPI Lombardia per aver ritenuto questo sguardo oltre i confini regionali un contributo utile ad una migliore comprensione della realtà lombarda ed uno stimolo necessario al dibattito nazionale; un ringraziamento particolare è rivolto ad Anna Bonanomi. Alcune parti del volume riprendono anche le elaborazioni iniziali compiute nell'ambito del progetto "Il sistema di protezione e cura delle persone non autosufficienti. Prospettive, risorse e gradualità degli interventi", finanziato dal Ministero del Welfare. Gli Autori coinvolti nel volume vi si sono dedicati con passione e competenza, hanno continuamente elaborato idee stimolanti ed hanno sopportato le mie numerose richieste. Devo a loro se lavorare a questa ricerca è stato piacevole e stimolante.*