



Assessorato Politiche sociali. Immigrazione.
Progetto giovani. Cooperazione Internazionale
Direzione Generale Politiche Sociali

LE POLITICHE SOCIALI IN EMILIA-ROMAGNA

Primo Rapporto - febbraio 2001

Rosenberg & Sellier



LE POLITICHE SOCIALI IN EMILIA-ROMAGNA

Primo Rapporto - febbraio 2001

A cura di

Ugo Ascoli, Marzio Barbagli, Francesco Cossentino, Giulio Ecchia

Testi di

Gianluca Borghi, Francesco Cossentino, Marzio Barbagli,
Maurizio Pisati, Marco Santoro, Ugo Ascoli, Emmanuele Pavolini,
Giulio Ecchia, Matteo Carassiti, Giovanni Mazzanti, Carlo Casari,
Sonia Giuliani, Mario Scianti

**Regione Emilia-Romagna
Assessorato alle Politiche sociali. Immigrazione.
Progetto giovani. Cooperazione internazionale
Direzione Generale Politiche Sociali**

Le politiche sociali in Emilia-Romagna - Primo Rapporto

Progettazione e direzione: *Francesco Cossentino*

Coordinamento tecnico: *M. Grazia Felicori, Marisa Lama, Elisabetta Miranda,
Anna Maria Nasi, Liliana Tomarchio*

Gruppo di redazione: *Antonietta Di Giovannantonio, Elisabetta Miranda,
Liliana Tomarchio*

in collaborazione con: *Servizio Stampa e Comunicazione della Giunta,
Roberto Franchini, Piera Raimondi Cominesi*

programmazione della produzione: *Nicoletta Giorda*
copertina & composizione: *Anais & Co., Bologna*
stampa testo: *Stampatre, Torino*
stampa copertina: *Tipolito Subalpina, Torino*

La legge 22 aprile 1941 n. 633 sulla protezione del diritto d'autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000 n. 248, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza avere ottenuto il permesso dell'editore sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali e anche per uso didattico, con qualsiasi mezzo, sia del contenuto di quest'opera sia della forma editoriale con la quale essa è pubblicata. La legge disciplina la riproduzione mediante fotocopia, esclusivamente per uso personale, di una porzione non superiore al 15% delle pagine del volume o fascicolo, con le modalità e il pagamento del compenso stabiliti a favore degli aventi diritto.

prima edizione italiana, febbraio 2001

© 2001 by Rosenberg & Sellier
via Andrea Doria 14, 10123 Torino (fax 011 8127808, e-mail grosenb@tin.it)

isbn 88-7011-868-1

Si ringraziano per la disponibilità e la cortese collaborazione le Amministrazioni comunali, le Amministrazioni provinciali, le Aziende USL, i Distretti Sanitari, le Associazioni e le Organizzazioni del Terzo settore, le Centrali Cooperative, le Organizzazioni sindacali, i collaboratori dell'Amministrazione regionale, senza il cui prezioso contributo questo lavoro non sarebbe stato possibile.

Un particolare ringraziamento a tutti coloro che hanno fornito un contributo alla realizzazione della ricerca:

Claudio Adelmi, Mario Ansaloni, Gabriella Azzalli, Armando Baldini, Luca Ballini, Giancarlo Banorri, Guido Baratta, Norberto Barbieri, Roberto Barboni, Giusta Barocelli, Pier Luigi Bartoli, Stefania Bastia, Elena Bellocchio, Sandro Beltrami, Lucia Berardi, Monica Bernardi, Elisabetta Berti, Diego Bertocchi, Loretta Bertozzi, Alma Bertozzi, Richard Betti, Davide Bezzecchi, Antonio Bianchi, Lucia Biavati, Lucio Boattini, Ottavio Boggian, Romualdo Borrieri, Daniele Bozzardi, Anna Braghieri, Cristina Bulgarelli, Luigi Buriola, Maura Bussei, Alberto Caldana, Lorenzo Campioni, Cirillo Carra, Vincenzo Carrera, Susanna Casari, Paola Castagnotto, Clara Castaldini, Fabrizio Castellari, Cinzia Cavallucci, Maurizio Cavicchioli, Cinzia Cazzoli, Morena Cevoli, Maria Cristina Cocchi, Cristina Cocchi, Paola Conto, Denis Dal Fiume, Guglielmo Del Fanti, Riccardo D'Eusebio, Saverio Di Ciommo, Antonietta Di Giovannantonio, Gabriella Dionigi, Davide Fabbri, Raffaele Fabrizio, Franca Farinatti, Mauro Favalaro, Grazia Felicori, Elio Ferri, Mila Ferri, Daniele Ferrieri, Anna Fini, Anna Fiorentini, Enea Fiorini, Enrico Flisi, Silvia Flori, Daniela Foralosso, Angela Fuzzi, Clede Garavini, Giuseppe Gasparini, Alessandro Gatti, Patrizia Orsola Ghedini, Paolo Ghinelli, Giuliano Giancaterino, Graziano Giorgi, Ario Gnudi, Margherita Govi, Licia Govoni, Maria Teresa Gualtieri, Marisa Lama, Romana Lisi, Lucia Locantore, Fleana Lombardi, Leo Lorusso, Franco Maestri, Maria Maffia Russo, Ferdinando Mainardi, Nello Mangolini, Anna Maria Mariani, Nicola Marino, Luciano Marzocchi, Luigi Mazza, Remo Mazzacurati, Paola Menetti, Roberto Mignani, Alberto Minardi, Gianluca Mingozzi, Elisabetta Miranda, Mauro Mirri, Irianna Mondaini, Leonilde Montemerli, Orianna Monti, Mirco Moroni, Rina Muzzi, Anna Maria Nasi, Andrea Paltrinieri, Franco Panmuti, Paolo Pasini, Renata Pellegrino, Andrea Pinna, Enzo Pisati, Dilvio Polidori, Eno Quargnolo, Daniela Riccò, Luigi Ronda, Anna Maria Rosetti, Elena Roversi, Maria Rosa Salati, Adriano Salsi, Marcello Salucci, Stefano Sandorfi, Vanna Scaltriti, Maria Teresa Sgarzi, Simona Sighinolfi, Mario Silvestri, Nadia Simoni, Tamara Simoni, Riccardo Superbi, Magda Tampieri, Liliana Tomarchio, Emanuela Torchi, Morena Torreggiani, Fausto Trevisani, Elide Urbini, Sergio Vecchi, Marina Ventura, Gaspare Vesco, Stefano Vitali, Umberto Volpicelli, Martina Zaghi, Gabriele Zaniboni, Aldino Zanichelli, Tonino Zanolì, Giuseppe Zini, Angela Zini, Paolo Zoffoli.



Presentazione

Si sta avviando a conclusione il processo di riforma del sistema di promozione e protezione sociale regionale, in coerenza con le indicazioni e gli obiettivi contemplati dalla nuova legge 328/2000, che ha finalmente consentito al nostro Paese di innovare, radicalmente, prospettive, riconoscibilità e contesto nel quale si collocano gli interventi sociali. Questo lavoro ha visto lungamente impegnati insieme alla Regione una molteplicità di attori, a tutti i livelli del territorio e in ogni settore interessato agli interventi di politica sociale.

La posta in gioco è molto alta. Si tratta di consolidare e innovare la rete di protezione sociale attraverso lo sviluppo e la qualificazione dei servizi, ma anche la valorizzazione e il sostegno delle famiglie, riconoscendo in esse il primo ambito per la promozione e la cura delle persone.

Si tratta anche di promuovere il diritto di cittadinanza e il diritto all'inserimento attraverso l'integrazione di tutte le politiche regionali, quelle sanitarie e educative, di formazione e del lavoro, culturali, urbanistiche ed abitative.

Occorre perciò conciliare il sistema della solidarietà con il principio dell'equità, trasformando le tradizionali risposte alle diverse forme di disagio in risposte per la qualità della vita di ciascuno, nella forma di diritto esigibile per ogni cittadino, accompagnando al tempo stesso la crescita e la trasformazione del contesto culturale e promuovendo ad ogni livello la qualità del vivere nella collettività.

La finalità della nuova legge regionale sugli interventi sociali sarà dunque quella di creare, in un percorso condiviso, un sistema di regole e garanzie che consentano il raggiungimento di tale equità attraverso l'efficacia, la trasparenza e la produttività degli interventi.

Regolazione, promozione, valutazione e verifica della qualità sono oggi oggetto di impegno comune per tutti i soggetti che concorrono alla progettazione degli inter-

venti e alla realizzazione dei servizi con l'obiettivo di ristabilire un vincolo forte con il cittadino, non solo nel ruolo di destinatario ma di co-produttore delle politiche sociali.

Il nostro lavoro si inserisce in un sistema sociale economico e culturale in continua, rapida trasformazione, che pone innanzitutto il problema della conoscenza e della comprensione di tutte le forme e le interconnessioni della nuova complessità che va delineandosi nell'intera struttura regionale.

Accanto alle esigenze di alcune categorie di soggetti in riconosciuta condizione di disagio, tradizionalmente destinatari degli interventi di assistenza, vanno emergendo istanze nuove espresse dall'organismo sociale nella sua interezza, che trascendono i confini del disagio e sollecitano risposte certamente inedite.

La nostra regione rappresenta una realtà unica in fatto di diffusione di servizi e ha costruito una consolidata rete di sostegno alle persone in difficoltà o in condizioni di marginalità. Ha anche il primato delle risposte alle esigenze di cura dei bambini e delle persone anziane e disabili e, al tempo stesso, del concreto impegno nel valorizzare le straordinarie risorse che le famiglie, e le donne in particolare, devono comunque elaborare per far fronte al complesso lavoro di cura e di riproduzione.

Ma le nuove caratteristiche del tessuto sociale, i nuovi contesti relazionali, la convivenza di culture molto diverse fra loro e non ultima la diversa percezione della qualità del vivere quotidiano da parte dei cittadini, rendono impellente il bisogno di conoscere la portata e le interazioni di tutti i fenomeni che, insieme, quella qualità concorrono a determinare.

Una consapevolezza da cui discende la scelta di proporre uno strumento di riflessione e valutazione complessiva sul sistema di *welfare* emiliano-romagnolo, uno strumento di lettura e di analisi che con-

senta uno sguardo globale, in grado di ricomporre da diversi punti di vista il quadro dell'esistente per arrivare a riformulare, in maniera innovativa e più efficace, servizi e strutture, riconoscendo le potenzialità di ciascun contesto, facilitando l'evoluzione delle attività in essere e aggiungendo valore alle risorse che i diversi territori sono in grado di esprimere.

Questo lavoro è il risultato di uno sforzo collettivo, di una rete di collaborazioni che ha consentito di disegnare in modo condiviso i tratti del patrimonio comune di conoscenze e azioni.

Si tratta di un'operazione coraggiosa: abbiamo coinvolto competenze tecniche e scientifiche, anche esterne a quelle regionali, nell'analisi della coerenza delle azioni di governo per valutare insieme, su dati concreti, l'impegno normativo di questi anni, lo sforzo progettuale e di investimento dell'Amministrazione regionale e degli Enti locali per sostenere categorie specifiche di cittadini e più in generale le famiglie nelle scelte legate al ciclo di vita e agli impegni di cura.

E abbiamo ritenuto giusto verificare con i nostri interlocutori l'impatto e l'efficacia delle politiche fin qui promosse, chiedendo un'esplicita valutazione del grado di soddisfazione di ciascuno per le forme di coinvolgimento dei diversi attori nella progettazione e nella implementazione delle politiche regionali di *welfare*.

Il rapporto propone una lettura integrata delle caratteristiche sociali, economiche e demografiche del territorio regionale e le raffronta con le politiche sviluppate nel

corso degli ultimi 20 anni, partendo dalla preparazione e "gestazione" delle stesse, analizzando la produzione normativa e valutandone l'implementazione e l'impatto sugli attori locali, raffrontando anche le scelte e le azioni dell'Emilia-Romagna con quelle delle altre regioni della "terza Italia" e del centro-nord. La ricostruzione del complessivo panorama della spesa in ambito socio-assistenziale, consente poi di analizzare il legame tra spesa e offerta di servizi, evidenziando potenzialità e criticità nei rapporti fra pubblico e privato e nelle modalità di regolazione e valutazione della qualità dei servizi.

È un supporto informativo, utile senza dubbio per tutti gli attori che ai diversi livelli concorrono alla progettazione e alla realizzazione delle politiche sociali della nostra regione, ma offre anche un apporto propositivo per un disegno coerente delle politiche stesse e al contempo propone un metodo significativo che consente di trascendere la dimensione regionale.

La novità di questo percorso sottolinea l'impegno non formale nella proposta della nuova modalità dell'azione regionale: non un rapporto gerarchico, ma una coalizione di tutti gli attori, ciascuno con il proprio ruolo e le proprie risorse, in una vera rete di sistema, per un percorso comune verso una maggiore maturità sociale.

Gianluca Borghi

Assessore alle Politiche sociali.
Immigrazione. Progetto giovani.
Cooperazione internazionale
della Regione Emilia-Romagna



Introduzione

Nel 1998 un gruppo di lavoro formato da funzionari della Regione, dei Comuni, delle Provincie e delle A.Usl, istituito con il compito di istruire uno schema sul quale porre le basi per la revisione della Legge Regionale n. 2/85 *Riordino e programmazione delle funzioni di assistenza sociale*, formulava nella fase conclusiva alcuni nodi problematici. Essi in particolare riguardavano:

- la carenza di strumenti in grado di compiere una lettura dei bisogni e del disagio sociale
- gli assetti istituzionali di governo delle politiche sociali territoriali, in particolare il ruolo della Regione, dei Comuni e delle Provincie
- il quadro delle regole e gli strumenti di regolamentazione del rapporto fra pubblico e privato profit, non profit e volontariato
- la qualità dei servizi e delle prestazioni e gli strumenti di controllo e valutazione
- l'universalità e le regole per l'accesso ai servizi
- gli assetti organizzativi del sistema dei servizi e il modello di integrazione dei servizi sociali e sanitari
- gli strumenti per la programmazione e i meccanismi di finanziamento.

Questi nodi problematici emergevano da una esigenza diffusa di innovazione degli assetti istituzionali e di revisione degli strumenti per governare i cambiamenti strutturali e le nuove domande sociali.

Cambiamenti, le cui direttrici hanno interessato i sistemi assistenziali europei.

In primo luogo, lo sviluppo delle prestazioni assistenziali nel più ampio allargamento dei diritti sociali di cittadinanza. In secondo luogo, il passaggio da criteri ispirati alla selettività verso il riconoscimento dell'universalità, mediante il superamento dei confini delle politiche assistenziali dall'area del povero bisognoso ad una più ampia platea di utenza, di persone che a prescindere dalle condizioni di reddito si

trovano in una posizione di svantaggio perché affetti da deficienze psicofisiche o privi di supporto familiare. In terzo luogo, il passaggio dall'assistenza come risposta ai bisogni vitali ad un più generale supporto allo sviluppo del benessere psicofisico. Un riconoscimento quindi più ampio dei bisogni umani che lo stesso sviluppo economico ha indotto nelle società più avanzate (l'integrità psicofisica, l'affettività, la dimensione sociale degli individui, la libertà di scelta degli utenti, le pari opportunità per le donne). Infine, il riorientamento complessivo dell'intervento pubblico verso politiche di inserimento sociale. Verso politiche quindi tese a superare quegli interventi che istituzionalizzano l'emarginazione e tendono ad isolare i soggetti più deboli dalla collettività. In questo ambito, l'inserimento sociale, i servizi territoriali, gli aiuti domiciliari, il sostegno al lavoro di cura, seppur tra contraddizioni, si sono andati affermando.

Queste tendenze, in linea con quanto avvenuto nei paesi europei più industrializzati, si affermano in Emilia-Romagna così come nelle regioni del Centro Nord, evidenziando peraltro nel nostro paese una forte articolazione e disomogeneità a livello territoriale dei sistemi assistenziali.

Una disomogeneità che anche in questo settore riflette una forte dicotomia fra le regioni del Centro-Nord e le regioni del Mezzogiorno dove le funzioni di assistenza e di cura sono confinate alla famiglia, con scarse e fragili strutture di sostegno. Queste riflessioni inducevano ulteriori domande. In particolare quale ruolo oggi hanno le politiche sociali per rendere più equilibrato il rapporto fra capacità di accumulazione, che ha consentito alla nostra regione di sostenere l'aumento della pressione della concorrenza internazionale, e mutamenti nelle forme di riproduzione sociale?

In altri termini, quali sfide pongono i cambiamenti che si registrano nella struttura

demografica, nel mercato del lavoro, nella famiglia, per una regione che si è caratterizzata per uno sviluppo basato su una forte integrazione fra economia e società. Dove forme economiche non di mercato (reciprocità, reti di solidarietà e di cooperazione), sostenute da una tradizione di famiglia allargata, hanno consentito non solo lo sviluppo di un'efficiente forma di organizzazione di piccole imprese integrate orizzontalmente in aree territoriali delimitate, che si sono configurate in distretti industriali o, in una definizione più ampia, in sistemi produttivi locali; ma hanno consentito al mercato di operare senza creare particolari squilibri sociali.

Rispetto alle domande che pongono tali cambiamenti, i quali stanno modificando le stesse regole di convivenza delle comunità locali, peraltro accrescendo le difficoltà degli individui e delle famiglie di governare i processi di trasformazione che li riguardano direttamente nel loro ciclo di vita, è maturata l'idea di questo primo rapporto sulle politiche sociali.

Innanzitutto, con questo rapporto, ci si è posto l'obiettivo di delineare un quadro dei fattori di cambiamento della domanda e dei bisogni sociali, e di definire – in un settore caratterizzato dalle frammentazione degli interventi e delle risorse – l'assetto delle politiche e degli interventi regionali. Di fornire quindi una visione di sistema dell'offerta sociale, mediante la contestualizzazione degli strumenti e delle azioni e la ricostruzione della spesa, dei meccanismi di erogazione e di controllo.

Un obiettivo che, in primo luogo, fornisce strumenti di analisi, indicazioni in questa fase di revisione della legislazione regionale in materia di servizi e interventi sociali e di elaborazione della riforma organica della Legge regionale sull'assistenza; e in secondo luogo contribuisce a definire le linee guida su cui strutturare gli strumenti di programmazione, in particolare il Piano Sociale Regionale.

Il rapporto è suddiviso in tre parti.

Nella prima parte, Barbagli, Pisati e Santoro analizzano i principali mutamenti che stanno interessando la società dell'Emilia-Romagna, nei suoi aspetti più rilevanti per la definizione delle politiche sociali. Essi evidenziano gli effetti della transizione verso il regime demografico "controllato" sulla famiglia e il mercato del lavoro, e pongono l'accento sui bisogni sociali e sanitari di una popolazione anziana che invecchia. Assai rilevante nel loro contributo è l'attenzione alle trasformazioni struttu-

rali che hanno investito la famiglia.

La crescente partecipazione al mercato del lavoro delle donne, l'innalzamento dell'età media al matrimonio, la riduzione dei tassi di nuzialità, l'aumento delle quote di celibi e nubili sono tutti fattori che stanno modificando i rapporti interni e i tempi del ciclo di vita familiare, riducendo la disponibilità di aiuto e la quantità di tempo dedicata alle attività di sostegno e di cura. La difficoltà di conciliare tempi di lavoro e tempi di vita spesso interessa, in particolare, le donne che continuano ad essere gravate, nella divisione del lavoro interna delle famiglie, dal peso dei carichi di lavoro intra-familiare (assai critico quando si è in presenza di persone non autosufficienti). Un peso che risulta essere sempre meno alleviato dalle reti di solidarietà come conseguenza di legami parentali e di comunità più deboli. Non meno rilevanti sono i cambiamenti nel contesto sociale e culturale in cui le famiglie vivono. Se infatti da un lato, il saldo positivo dei flussi migratori compensa il calo demografico e quindi sostiene i tassi di occupazione e la produzione di reddito, dall'altro nelle comunità locali si aprono inediti problemi di convivenza sociale e culturale.

Nella seconda parte, Ascoli e Pavolini centrano l'analisi sulle politiche sociali della Regione, a partire dal ruolo, che viene definito come di *enabling*. Vale a dire, non tanto come Ente che fornisce direttamente servizi ai cittadini quanto quella di regolatore dell'azione dei diversi soggetti (enti locali e terzo settore) che agiscono direttamente sul territorio. Un'azione di regolazione che non si viene a configurare in un rapporto di relazioni gerarchiche, fra centro e periferia, dove la Regione impone le sue scelte, quanto piuttosto su un rapporto reticolare, basato su modalità di collaborazione e di confronto, all'interno di un "arena" di formulazione e implementazione delle politiche, tra differenti soggetti, interdipendenti fra loro, ma contemporaneamente dotati di spazi di autonomia. Un modello di regolazione, come viene sottolineato dagli autori, che si configura come una "coalizione di discorso" dove i processi di apprendimento che si sviluppano nel confronto politico (*policy learning*) e nelle azioni di monitoraggio (*learning by monitoring*) contribuiscono alla gestione e alla ricomposizione dei potenziali conflitti. All'interno di questo schema di regolazione vengono analizzati e valutati il metodo e il contenuto delle politiche sociali ed educative per i bambi-

ni e gli adolescenti, le politiche per gli anziani, le politiche per i disabili e le politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale. Un'analisi che viene condotta su tre differenti fasi: la preparazione e la "gestazione" delle politiche, che ricostruiscono le modalità attraverso la quali la Regione coinvolge i diversi attori nel processo decisionale; la produzione normativa degli ultimi 20-30 anni; l'implementazione della produzione normativa e l'impatto sugli attori. Sotto quest'ultimo aspetto significativo è il diverso ruolo che la Regione di volta in volta assume: di *imprenditore di policy*, quando esso si basa su una effettiva capacità propositiva e innovativa nel recepire gli stimoli e le domande sociali che vengono dal territorio; di *mediatore delle innovazioni*, quando la Regione recepisce indicazioni da un numero ristretto di Comuni e li generalizza presso gli altri enti locali, di *supervisore passivo* quando invece recepisce pratiche già ampiamente sperimentate da una larga parte degli attori operanti a livello locale. Assai significative sono le valutazioni che i Comuni, i Distretti e le A.Usl esprimono sulle diverse politiche settoriali. In particolare l'articolazione del giudizio per classe dimensionale dei Comuni, evidenzia la difficoltà di quelli di minori dimensioni ad esprimere una reale *voce* nei processi decisionali. Un problema che rimanda all'esigenza di rafforzare e incentivare l'associazionismo e/o l'aggregazione dei piccoli Comuni. Un processo questo che ha preceduto le riforme dell'assistenza in molti paesi europei. Altrettanto significativa è la valutazione che in diversi settori esprimono i Distretti e le A.Usl, la quale invece rimanda al riequilibrio del modello di integrazione sociale e sanitaria a livello territoriale.

Nella terza parte del rapporto, Ecchia, Carassiti e Mazzanti, affrontano il tema della spesa sociale mediante l'aggregazione degli interventi socioassistenziali dei diversi centri di spesa che agiscono sul territorio regionale. L'analisi è stata condotta a partire dai bilanci consuntivi della Regione e dei Comuni. Per quanto invece riguarda la spesa assistenziale a carico del Fondo Sanitario Nazionale erogati dall'Assessorato alla Sanità, i ricercatori si sono limitati a fornire una stima aggregata della quota di spesa, essendo la riformulazione della contabilità economica dei bilanci per centri di costo solo da poco ultimata; mentre risultavano poco attendibili i dati dei bilanci delle A.Usl fino al 1996 per una ricostruzione precisa della spesa assisten-

ziale. I dati che emergono dalla quantificazione dell'analisi dei bilanci confermano l'anomalia della struttura della spesa interna del *welfare* del nostro paese, che mostra, infatti, una quota di spesa per l'assistenza sociale assai ridotta, a fronte della spesa sanitaria e della spesa previdenziale. Le risorse per gli interventi socioassistenziali in senso stretto, sul totale della spesa dell'Amministrazione regionale risultano assai limitate. Questo dato, sebbene significativo, rimane parziale e pone il problema dell'integrazione e del coordinamento sia delle risorse destinate alla spesa assistenziale con elevato contenuto sanitario che vengono gestite nell'ambito delle politiche sanitarie, sia delle risorse destinate alle politiche di inclusione sociale, che vengono gestite dalla Formazione professionale. Questo è un aspetto, che al di là della separazione formale negli schemi di contabilità, riflette storicamente la mancanza di un quadro di istituti che indicano gli obiettivi precisi della politica sociale. L'andamento della spesa regionale nel periodo considerato 1994-99, mostra una riduzione graduale delle spese correnti a favore delle spese per investimenti. Una voce di spesa quest'ultima che mostra un andamento variabile essendo influenzata dalla ripartizione dei fondi operata a livello nazionale. I principali erogatori di risorse a livello territoriale, nell'ambito della spesa corrente, rimangono i Comuni e in modo particolare quelli di maggiori dimensioni.

L'ambito di intervento nelle politiche sociali vede dunque coinvolti una molteplicità di soggetti e competenze. A fronte del ruolo di programmazione della Regione e gestionale dei Comuni, va sottolineata la rilevanza che ha assunto il privato sociale nella fornitura di servizi. Negli ultimi anni, anche sotto la spinta delle politiche di risanamento della spesa pubblica, il protagonismo e la rapida crescita di diversi soggetti della società civile (famiglie, associazioni, volontariato, cooperative sociali) hanno infatti reso ancora più complesso e articolato il panorama delle risorse in campo e hanno, di fatto, contribuito a modificare la natura dell'intervento pubblico. L'Amministrazione pubblica si è andata progressivamente trasformando da ente gestore a ente acquirente di servizi per conto dei cittadini, in un ambito particolarmente delicato e cruciale quale è quello della tutela dei diritti di cittadinanza.

In Emilia-Romagna, più del 50% dei posti offerti in strutture residenziali e semiresi-

denziali è gestita da soggetti privati (sia del terzo settore sia privati tout court). Ciò rappresenta un'importante indicazione di tendenza e pone la necessità di definire strumenti di regolazione, di valutazione e di controllo della qualità della intera rete di servizi. La risposta operativa che si sta configurando nelle varie aree di intervento delle politiche sociali è la formulazione di un sistema di accreditamento, qualificato dall'utilizzo di strumenti applicativi che vanno dalle tipologie di contratti e convenzioni fra ente pubblico e privati fino allo sviluppo di un "quasi-mercato di servizi sociali". L'incompletezza che connota i contratti fra enti pubblici e privato sociale e il problema delle asimmetrie informative fra fornitore e utente pongono, in altri termini, la necessità di formulare un sistema di regole che interessi tutti i soggetti, pubblici e privati.

La Legge 8 novembre 2000, n. 328 *Legge quadro per la realizzazione del sistema*

integrato di interventi e servizi sociali definisce in modo chiaro e netto il ruolo di programmazione e regolamentazione della Regione. L'esercizio di questo ruolo nella costruzione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali pone la necessità di definire una struttura di *governance* che consenta alla molteplicità di soggetti che operano sul territorio di partecipare alla costruzione e gestione della rete e di svolgere un ruolo attivo nella programmazione. Rendere concreto e operativo questo processo di riforma significa non solo dotarsi degli strumenti di governo e gestione della rete, Piano Sociale Regionale, Piani di zona, Sistema informativo, ma anche una politica di formazione che coinvolga in modo ampio tutti gli operatori del sistema.

Francesco Cossentino

Direttore Generale Politiche sociali
della Regione Emilia-Romagna



Indice

1. Alcuni mutamenti della società dell'Emilia-Romagna	21
di <i>Marzio Barbagli, Maurizio Pisati e Marco Santoro</i>	
1.1 Introduzione. L'Emilia-Romagna in tempi di cambiamento	21
1.2 La popolazione	22
1.3 Famiglie e strutture familiari	24
1.3.1 Le famiglie monogenitori	26
1.3.2 Separazioni e divorzi	26
1.3.3 Le famiglie ricostituite	29
1.3.4 Matrimoni, convivenze, celibato	29
1.4 Famiglia e mercato del lavoro	32
1.4.1 Il lavoro in Emilia-Romagna	32
1.4.2 La divisione del lavoro domestico	37
1.4.3 Famiglia, lavoro, fecondità e servizi	39
1.5 La parentela: legami forti e legami deboli	42
1.6 Gli anziani e la salute: oggi e domani	44
1.7 Le emergenze di oggi: la presenza straniera	51
1.8 Le emergenze di oggi: criminalità e prostituzione	53
1.9 Famiglie, qualità della vita e servizi	56
1.10 Conclusioni	59
Note	60
2. Le politiche sociali della Regione Emilia-Romagna	63
di <i>Ugo Ascoli e Emmanuele Pavolini</i>	
2.1 Introduzione	63
2.2 Le politiche sociali ed educative per i bambini e gli adolescenti	67
2.2.1 Le politiche sociali ed educative per i bambini e gli adolescenti: cambiamenti sociali e problematiche emergenti	67
2.2.2 Le politiche sociali ed educative per i bambini e gli adolescenti: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna	69
2.2.3 Le politiche sociali ed educative per i bambini e gli adolescenti: esperienze regionali a confronto	76
2.2.4 Le politiche sociali ed educative per l'infanzia ed i minori: il rapporto e le valutazioni da parte degli enti locali	78
2.2.5 Le politiche per l'infanzia ed i minori: osservazioni conclusive	86
2.3 Le politiche per gli anziani	87
2.3.1 Le politiche per gli anziani: cambiamenti sociali e problematiche emergenti	87
2.3.2 Le politiche per gli anziani: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna	89
2.3.3 Le politiche per gli anziani: esperienze regionali a confronto	96
2.3.4 Le politiche per gli anziani: il rapporto e le valutazioni da parte degli enti locali	97
2.3.5 Le politiche per gli anziani: osservazioni conclusive	102
2.4 Le politiche per i disabili	104
2.4.1 Le politiche per i disabili: cambiamenti sociali e problematiche emergenti	104
2.4.2 Le politiche per i disabili: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna	105

2.4.3	Le politiche per i disabili: esperienze regionali a confronto	110
2.4.4	Le politiche per i disabili: il rapporto e le valutazioni da parte degli enti locali	111
2.4.5	Le politiche per i disabili: osservazioni conclusive	117
2.5	Le politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale	117
2.5.1	Le politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale: cambiamenti sociali e problematiche emergenti	117
2.5.2	Le politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna a confronto con quelle di alcune altre Regioni	120
2.5.3	Le politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale: il rapporto e le valutazioni da parte degli enti locali	125
2.5.4	Le politiche regionali per l'accoglienza e l'integrazione sociale: osservazioni conclusive	129
2.6	Osservazioni conclusive	130
2.6.1	Le politiche sociali regionali oggi: problematiche e prospettive	130
2.6.2	Le politiche sociali regionali oggi: scelte e linee di sviluppo dell'Emilia-Romagna	133
2.6.3	Le politiche sociali regionali in Emilia-Romagna: alcune considerazioni finali	136
Note		140

3. La spesa sociale della Regione Emilia-Romagna

di *Giulio Ecchia, Matteo Carassiti, Giovanni Mazzanti, Carlo Casari, Sonia Giuliani, Mario Scianti*

		145
3.1	Introduzione	145
3.2	Spesa in politiche sociali della Regione Emilia-Romagna: dati di bilancio 1994-1999	150
3.2.1	Obiettivi e metodologia	150
3.2.2	Spesa regionale in politiche sociali: bilanci consolidati	152
3.2.3	Spesa regionale in politiche sociali: bilanci consuntivi regionali	153
3.3	La spesa sociale dei Comuni	155
3.3.1	Obiettivi e metodologia	155
3.3.2	Andamento della spesa complessiva	161
3.3.3	Spesa pro capite	164
3.3.4	Spesa pro capite per provincia	166
3.3.5	Trasferimenti alle famiglie	167
3.4	Offerta di servizi e spesa sociale: due applicazioni	168
3.4.1	Premessa	168
3.4.2	Anziani: introduzione	169
3.4.3	Anziani: tipologie di intervento	169
3.4.4	Anziani: conclusioni	173
3.4.5	Nidi d'infanzia: introduzione	175
3.4.6	Interventi regionali per la prima infanzia prodotti nella VI legislatura	176
3.4.7	Servizi per la prima infanzia in Emilia-Romagna: confronto con dati nazionali	177
3.4.8	Servizi per la prima infanzia in Emilia-Romagna: caratteristiche dell'offerta	178
3.4.9	Servizi per la prima infanzia in Emilia-Romagna: analisi dei costi	179
3.4.10	Servizi per la prima infanzia in Emilia-Romagna: analisi della domanda e indicatori di efficacia	180
3.5	Servizi sociali alle persone: contratti, qualità e valutazione	184
3.5.1	Introduzione	184
3.5.2	Contratti e fornitura dei servizi sociali alle persone	184
3.5.3	La valutazione della qualità dei servizi sociali alle persone	188
3.5.4	Un sistema di governance per i servizi sociali alle persone	192
3.6	Valutazione dei risultati nei servizi sociali: il caso del Comune di Modena	194

3.6.1	Uno schema di classificazione del welfare del Comune di Modena	194
3.6.2	Le tendenze della spesa per il welfare del Comune di Modena	198
3.6.3	Il controllo di gestione del Comune di Modena nei servizi di welfare	200
3.6.4	Efficacia, efficienza ed economicità per le strutture protette e per l'assistenza domiciliare del Comune di Modena	203
Note		211
Riferimenti bibliografici		213
Allegati		
1	Stratificazione comuni per numero abitanti: universo e campione prescelto	215
2	Lettera di accompagnamento al questionario	216
3	Questionario di valutazione delle politiche regionali socioassistenziali	217
4	Dati di bilancio – anno 1994	227
5	Dati di bilancio – anno 1995	229
6	Dati di bilancio – anno 1996	233
7	Dati di bilancio – anno 1997	238
8	Dati di bilancio – anno 1998	245
9	Dati di bilancio – anno 1999	249
10	Composizione della spesa regionale – anno 1994 – Lire costanti	252
11	Composizione della spesa regionale – anno 1995 – Lire costanti	252
12	Composizione della spesa regionale – anno 1996 – Lire costanti	252
13	Composizione della spesa regionale – anno 1997 – Lire costanti	252
14	Composizione della spesa regionale – anno 1998 – Lire costanti	253
15	Composizione della spesa regionale – anno 1999 – Lire costanti	253
16	Tavole riassuntive Lire correnti e lire costanti	253
17	Spesa sociale Emilia-Romagna – Totale	254
18	Composizione della spesa 1994-1999 – percentuali	255
19	Conti consolidati Regione Emilia-Romagna – 1994-1997	258
20	Bilanci comunali – spesa di parte corrente e capitale a lire correnti per provincia – anni 1994, 1995, 1996	260
21	Bilanci comunali – spesa di parte corrente e capitale a lire costanti per provincia – anni 1994, 1995, 1996	262
22	Bilanci comunali – spesa di parte corrente e capitale a lire correnti per classi di ampiezza demografica dei Comuni anni 1994, 1995, 1996	264
23	Bilanci comunali – spesa di parte corrente e capitale a lire costanti per classi di ampiezza demografica dei Comuni anni 1994, 1995, 1996	265
24	Bilanci comunali – spesa di parte corrente e capitale per rubrica - anni 1994, 1995, 1996	266
25	Bilanci comunali – spesa di parte corrente e capitale per titoli - anni 1994, 1995, 1996	266
26	Bilanci comunali – Trasferimenti alle famiglie di parte corrente e capitale per provincia – anni 1994, 1995, 1996	267
27	Bilanci comunali – Trasferimenti alle famiglie di parte corrente e capitale – anni 1994, 1995, 1996	267
28	Posti e strutture convenzionate per AUSL – anni 1996, 1997, 1998	268
29	Rete dei servizi convenzionati per anziani (indici di offerta sulla popolazione ultra 75 anni) – dati per Az.USL	269
30	Anziani non autosufficienti in assistenza domiciliare con riconoscimento oneri a rilievo sanitario Del. G.R. 876/93 (L. 10.000/h)	270
31	Assegni di cura per Azienda USL	270
32	Anziani con assegno di cura sulla popolazione \geq 75 anni e onere pro capite medio	271

Riquadri

2.1	Le tappe delle politiche per l'infanzia nella Regione Emilia-Romagna	69
2.2	Le tappe delle politiche socioassistenziali per gli adolescenti nella Regione Emilia-Romagna	73
2.3	Le specificità del modello emiliano-romagnolo nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza	76
2.4	Alcune innovazioni regionali nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza non presenti in Emilia-Romagna	77
2.5	Le tappe delle politiche per gli anziani nella Regione Emilia-Romagna	89
2.6	Le specificità del modello emiliano-romagnolo nelle politiche per gli anziani	95
2.7	Alcune innovazioni regionali nelle politiche per gli anziani non presenti in Emilia-Romagna	96
2.8	Le tappe delle politiche per i disabili nella Regione Emilia-Romagna	105
2.9	Le specificità del modello emiliano-romagnolo nelle politiche per i disabili	109
2.10	Alcune innovazioni regionali nelle politiche per i disabili non presenti in Emilia-Romagna	110
2.11	Le tappe delle politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale nella Regione Emilia-Romagna	119
3.1	Andamento delle specifiche voci che compongono la spesa sociale	156
3.2	Offerta posti per anziani (strutture residenziali e semiresidenziali convenzionate)	172
3.3	La Regione Emilia-Romagna e le politiche per l'infanzia: competenze istituzionali e normativa regionale	176
3.4	La tipologia di gestione delle strutture residenziali e semiresidenziali per anziani, minori, disabili, tossicodipendenti, multiutenza	184

Tabelle

1.1	Indicatori demografici, secondo la provincia. Emilia-Romagna, 1998	23
1.2	Distribuzione percentuale dei diversi tipi di famiglia, secondo la regione di residenza. Italia, 1997	25
1.3	Separazioni e divorzi per 100mila abitanti, secondo la regione di residenza. Italia, 1997	27
1.4	Matrimoni religiosi, matrimoni civili, matrimoni totali, tasso complessivo di nuzialità (per 1.000 abitanti) e percentuale di matrimoni civili sul totale matrimoni, secondo la regione di residenza. Italia, 1998	31
1.5	Condizione occupazionale, secondo la regione di residenza. Uomini italiani di età uguale o superiore a 15 anni, 1997 (distribuzione percentuale)	32
1.6	Condizione occupazionale, secondo la regione di residenza. Donne italiane di età uguale o superiore a 15 anni, 1997 (distribuzione percentuale)	32
1.7	Tasso di occupazione (su popolazione totale), tasso di disoccupazione (su popolazione attiva) e tasso di attività, secondo la regione. Uomini italiani, 1998	33
1.8	Tasso di occupazione (su popolazione totale), tasso di disoccupazione (su popolazione attiva) e tasso di attività, secondo la regione. Donne italiane, 1998	33
1.9	Principale fonte di reddito, secondo la regione di residenza. Uomini italiani di età uguale o superiore a 15 anni, 1997 (distribuzione percentuale)	34
1.10	Principale fonte di reddito, secondo la regione di residenza. Donne italiane di età uguale o superiore a 15 anni, 1997 (distribuzione percentuale)	34

1.11	Composizione delle coppie coniugate o conviventi more uxorio in base alla condizione occupazionale dei partner, secondo la regione di residenza. Italia, 1997	35
1.12	Percentuale di mogli che lavorano, secondo la classe occupazionale del marito e la regione di residenza. Coppie italiane in cui il marito è occupato, 1997	36
1.13	Classe occupazionale, secondo la regione di residenza. Uomini italiani occupati di età compresa fra 20 e 64 anni, 1997 (distribuzione percentuale)	37
1.14	Classe occupazionale, secondo la regione di residenza. Donne italiane occupate di età compresa fra 20 e 64 anni, 1997 (distribuzione percentuale)	37
1.15	Ore medie settimanali dedicate da marito e moglie al lavoro retribuito, al lavoro domestico e al lavoro totale, secondo la regione di residenza (tutte le coppie). Italia, 1997	38
1.16	Ore medie settimanali dedicate da marito e moglie al lavoro retribuito, al lavoro domestico e al lavoro totale, secondo la regione di residenza (coppie in cui sono occupati entrambi i coniugi). Italia, 1997	39
1.17	Ore medie settimanali dedicate da marito e moglie al lavoro retribuito, al lavoro domestico e al lavoro totale, secondo la regione di residenza (coppie in cui è occupato solo il marito). Italia, 1997	40
1.18	Ore medie settimanali dedicate da marito e moglie al lavoro retribuito, al lavoro domestico e al lavoro totale, secondo la regione di residenza (coppie in cui è occupata solo la moglie). Italia, 1997	40
1.19	Ore medie settimanali dedicate da marito e moglie al lavoro retribuito, al lavoro domestico e al lavoro totale, secondo la regione di residenza (coppie in cui nessuno dei due coniugi è occupato). Italia, 1997	41
1.20	Numero stimato di persone di 65 anni o più residenti in Emilia-Romagna, secondo l'anno, il genere e la classe di età	45
1.21	Numero stimato di soggetti con difficoltà di svolgimento delle attività di cura della persona, con difficoltà di movimento, con difficoltà di comunicazione, con almeno una forma di disabilità e confinati nella propria abitazione a causa della loro disabilità, secondo il sesso e la classe di età (tassi per 1.000 individui). Emilia-Romagna 1994	46
1.22	Numero stimato di soggetti con difficoltà di svolgimento delle attività di cura della persona, secondo l'anno, il genere e la classe di età. Regione Emilia-Romagna	47
1.23	Numero stimato di soggetti con difficoltà di movimento, secondo l'anno, il genere e la classe di età. Regione Emilia-Romagna	48
1.24	Numero stimato di soggetti con difficoltà di comunicazione, secondo l'anno, il genere e la classe di età. Regione Emilia-Romagna	48
1.25	Numero stimato di soggetti con almeno una forma di disabilità, secondo l'anno, il genere e la classe di età. Regione Emilia-Romagna	49
1.26	Numero stimato di soggetti confinati nella propria abitazione a causa della loro disabilità, secondo l'anno, il genere e la classe di età. Regione Emilia-Romagna	49
1.27	Numero utenti assistenza domiciliare, secondo il tipo, l'anno, il genere e la classe di età. Regione Emilia-Romagna, 1993-1998	50
1.28	Numero di indennità di accompagnamento riconosciute agli invalidi civili di 65 anni o più, secondo la provincia di residenza. Regione Emilia-Romagna, 1999	50
1.29	Cittadini stranieri residenti (numero assoluto), secondo la regione. Italia, 1993-1999	51
1.30	Cittadini stranieri residenti (percentuale sulla popolazione residente), secondo la regione. Italia, 1993-1999	51
1.31	Cittadini stranieri residenti (numero assoluto), secondo la provincia. Emilia-Romagna, 1993-1999	52
1.32	Cittadini stranieri residenti (percentuale sulla popolazione residente), secondo la provincia. Emilia-Romagna, 1993-1999	52
1.33	Permessi di soggiorno per motivo della presenza e regione. Italia 1/1/1999	54
1.34	Permessi di soggiorno per motivi di lavoro e regione. Italia 1/1/1999.	54

1.35	Percentuale di famiglie che vivono in zone poco o per nulla colpite da alcuni problemi, secondo la regione di residenza. Italia, 1997	57
1.36	Percentuale di famiglie che accedono senza difficoltà ad alcuni servizi fondamentali, secondo la regione di residenza. Italia, 1997	58
2.1	Il rapporto fra Comuni e Asl nel settore delle politiche per l'infanzia e i minori	78
2.2	I promotori dell'interazione fra Regione e enti locali	78
2.3	La frequenza degli incontri fra la Regione e gli enti locali	78
2.4	Le modalità di partecipazione al policy making regionale da parte degli enti locali	79
2.5	I cambiamenti nel livello di coinvolgimento degli enti locali nel policy making regionale	79
2.6	Grado di diffusione sul territorio dei servizi all'infanzia	80
2.7	Il ruolo promotore della Regione nella diffusione dei servizi per l'infanzia	81
2.8	L'importanza dei finanziamenti regionali nell'introduzione dei servizi all'infanzia sul territorio	81
2.9	L'importanza dei finanziamenti regionali nell'attuale gestione dei servizi all'infanzia sul territorio	82
2.10	Grado di diffusione sul territorio dei servizi per i minori e famiglie	82
2.11	Il ruolo promotore della Regione nella diffusione dei servizi per i minori e la famiglia	83
2.12	L'importanza dei finanziamenti regionali nell'introduzione dei servizi ai minori e la famiglia	83
2.13	L'importanza dei finanziamenti regionali nell'attuale fase di gestione dei servizi ai minori	84
2.14	Il rapporto fra Comuni e Asl nel settore delle politiche per gli anziani	97
2.15	I promotori dell'interazione fra Regione e enti locali nel campo delle politiche per gli anziani	97
2.16	La frequenza degli incontri fra la Regione e gli enti locali	98
2.17	Le modalità di partecipazione al policy making regionale da parte degli enti locali	98
2.18	I cambiamenti nel livello di coinvolgimento degli enti locali nel policy making regionale	98
2.19	Grado di diffusione sul territorio degli strumenti e dei servizi agli anziani	100
2.20	L'importanza dei finanziamenti regionali nell'introduzione dei servizi agli anziani	100
2.21	L'importanza dei finanziamenti regionali nell'attuale fase di gestione dei servizi agli anziani sul territorio	101
2.22	Il rapporto fra Comuni e Asl nel settore delle politiche per i disabili	111
2.23	La frequenza degli incontri fra la Regione e gli enti locali	111
2.24	I promotori dell'interazione fra Regione ed enti locali	111
2.25	Le modalità di partecipazione al policy making regionale da parte degli enti locali	112
2.26	I cambiamenti nel livello di coinvolgimento degli enti locali nel policy making regionale	112
2.27	Grado di diffusione sul territorio dei servizi ai disabili	113
2.28	Il ruolo promotore della Regione nella diffusione dei servizi per i disabili: il S.A.P.	114
2.29	L'importanza dei finanziamenti regionali nell'introduzione dei servizi ai disabili	114
2.30	L'importanza dei finanziamenti regionali nell'attuale fase di gestione dei servizi per i disabili sul territorio	114
2.31	I contributi regionali per l'adattamento e l'acquisto di veicoli ad uso privato da parte di persone disabili: alcune valutazioni da parte degli enti locali	115
2.32	I Comuni che hanno attivato politiche per gli immigrati	124
2.33	La frequenza degli incontri fra la Regione e gli enti locali	125
2.34	Le modalità di partecipazione al policy making regionale da parte degli enti locali	125
2.35	I cambiamenti nel livello di coinvolgimento degli enti locali nel policy making regionale	125

2.36	Grado di diffusione sul territorio dei servizi per l'accoglienza e l'integrazione sociale	126
2.37	Il ruolo promotore della Regione nella diffusione dei servizi per l'accoglienza e l'integrazione sociale	126
2.38	L'importanza dei finanziamenti regionali nell'introduzione dei servizi per l'accoglienza e l'integrazione sociale	127
2.39	L'importanza dei finanziamenti regionali nell'attuale fase di gestione dei servizi sul territorio per l'accoglienza e l'integrazione sociale	127
2.40	La valutazione complessiva delle politiche regionali da parte degli enti locali	136
2.41	La valutazione complessiva delle modalità di coinvolgimento nel processo decisionale regionale da parte degli enti locali	138
3.1	Capitoli di spesa considerati nella rilevazione	151
3.2	Bilanci regionali consolidati: spese in interventi sociali	152
3.3	Spesa della Regione Emilia-Romagna in politiche sociali (miliardi di lire al 1994)	153
3.4	Spesa pro capite per interventi assistenziali (lire costanti al 1994)	155
3.5	Rubriche della Sezione "Azioni ed interventi nel campo sociale"	155
3.6	Spesa di parte corrente, a lire correnti	161
3.7	Spesa di parte corrente, a lire costanti	161
3.8	Spesa in conto capitale, a lire correnti	162
3.9	Spesa in conto capitale, a lire costanti	162
3.10	Spese totali, a lire costanti	163
3.11	Popolazione residente	164
3.12	Spesa pro capite per classe di comune	165
3.13	Popolazione per provincia	166
3.14	Spesa pro capite per provincia, 1994	166
3.15	Spesa pro capite per provincia, 1995	167
3.16	Spesa pro capite per provincia, 1996	167
3.17	Trasferimenti a lire costanti	168
3.18	Trasferimenti pro capite per provincia 1994, 1995, 1996	168
3.19	Risorse regionali spese in politiche per l'infanzia nel periodo 1995-1999 (lire correnti)	177
3.20	Risorse regionali stanziare per l'infanzia per l'anno 2000 - L.R. n. 16 del 28 febbraio 2000	177
3.21	Asili nido comunali nelle principali regioni del centro-nord Italia - dati dicembre 1996	178
3.22	Nidi d'infanzia: dati provinciali	178
3.23	Servizi integrativi per la prima infanzia in Emilia-Romagna	179
3.24	Composizione dell'utenza dei nidi e frequenza giornaliera	179
3.25	Costi d'esercizio dei nidi d'infanzia: dati medi provinciali	180
3.26	Costi d'esercizio dei nidi d'infanzia: dati medi per Comuni capoluogo	180
3.27	Indicatori provinciali di efficacia dei nidi di infanzia	181
3.28	Indicatori di concentrazione dei nidi d'infanzia	181
3.29	Schema di riferimento per la definizione delle politiche di welfare del Comune di Modena	196
3.30	Le politiche del welfare del Comune di Modena nel 1996 e nel 1991.	198
3.31	Le spese del welfare del Comune di Modena per aree di utenza (1991-1996)	200
3.32	Strutture protette del comune di Modena: domande presentate e accolte	204
3.33	Strutture protette del comune di Modena: offerta del servizio e ospiti (1997)	204
3.34	Assistenza domiciliare del Comune di Modena: numero diretti per classe di età e numero componenti il nucleo familiare presenti al 31.12	205
3.35	Strutture protette del comune di Modena: utenti per figura professionale	205
3.36	Assistenza domiciliare del Comune di Modena: ore di assistenza per utenze e per componenti e rapporto utenti-componenti/operatori	205
3.37	Assistenza domiciliare del Comune di Modena: intensità di assistenza	206
3.38	Assistenza domiciliare del Comune di Modena: ingressi e uscite avvenuti nel corso dell'anno	206

3.39	Strutture protette del comune di Modena: costo annuo totale (in migliaia di lire)	206
3.40	Strutture protette del comune di Modena: costi unitari e giornalieri per struttura al 31/12/1997 (Dati in migliaia di lire)	206
3.41	Strutture protette del comune di Modena: costi diretti e ausiliari (dati in migliaia di lire)	207
3.42	Assistenza domiciliare del Comune di Modena: costi diretti e ausiliari (dati in migliaia di lire)	207
3.43	Assistenza domiciliare del Comune di Modena: costi medi per componente nucleo e per utente e costo orario complessivo – anno 1997	207
3.44	Strutture protette del comune di Modena: entrate (dati in migliaia di lire)	207
3.45	Strutture protette del comune di Modena: grado % di copertura dei costi con le entrate complessive e solo da rette (dati in migliaia di lire)	207
3.46	Strutture protette del comune di Modena: costo giornaliero medio a carico comunale, rimborso medio giornaliero da Ausl e retta massima applicata dal 1993 al 1997	208
3.47	Assistenza domiciliare del Comune di Modena: entrate (dati in migliaia di lire)	208
3.48	Assistenza domiciliare del Comune di Modena: n. nuclei esenti/n. nuclei totali	208
3.49	Assistenza domiciliare del Comune di Modena: grado % di copertura dei costi con le entrate complessive e solo con rette	208
3.50	Assistenza domiciliare del Comune di Modena: confronto con altri Comuni della Regione Emilia-Romagna – anno 1996	209
3.51	Assistenza domiciliare del Comune di Modena: confronto con Comuni extra regionali – anno 1996	210

Figure

1.1	Tasso di fecondità totale (numero di figli per donna). Emilia Romagna e Italia, 1965-1995	22
1.2	Famiglie monogenitori per 100 nuclei familiari, per regione. Anno 1997	26
1.3	Separazioni per 100mila abitanti. Emilia-Romagna e Italia, 1962-1997	27
1.4	Tasso di nuzialità (matrimoni per 1.000 abitanti). Emilia-Romagna e Italia, 1951-1996	30
1.5	Percentuale di matrimoni civili sul totale dei matrimoni. Emilia-Romagna e Italia, 1965-1996	31
1.6	Relazione fra tasso di occupazione femminile (1998) e tasso di fecondità totale (1995). Valori medi regionali	35
1.7	Relazione fra tasso di occupazione femminile (1998) e tasso di separazione matrimoniale (1997). Valori medi regionali	36
1.8	Percentuale di coppie in cui la moglie dedica al lavoro totale (retribuito+domestico) un numero di ore più che doppio rispetto al marito, secondo la regione di residenza. Italia, 1997	39
1.9	Ripartizione del tempo complessivamente dedicato al lavoro (valori relativi). Donne occupate coniugate con uomo occupato, Italia, 1997	41
1.10	Ripartizione del tempo complessivamente dedicato al lavoro (valori assoluti). Donne occupate coniugate con uomo occupato, Italia, 1997	41
1.11	Percentuale di individui di età uguale o superiore a 65 anni sul totale della popolazione residente. Emilia-Romagna e Italia, 1961-1998	44
1.12	Permessi di soggiorno per motivo. Emilia-Romagna, 1991-1999	53
1.13	Classificazione delle regioni italiane secondo l'indice di qualità della zona di residenza e l'indice di accessibilità dei servizi. Italia, 1997	58
2.1	La valutazione del livello di coinvolgimento degli enti locali nel policy making regionale: le politiche per l'infanzia, la famiglia e i minori	80

2.2	Le caratteristiche della rete di interazione Regione - enti locali: le politiche per minori e infanzia	80
2.3	La valutazione delle politiche regionali da parte degli enti locali: le politiche per l'infanzia, la famiglia e i minori	84
2.4	La valutazione del livello di coinvolgimento degli enti locali nel policy making regionale: le politiche per gli anziani	99
2.5	Le caratteristiche della rete di interazione Regione – enti locali: le politiche per gli anziani	99
2.6	La valutazione delle politiche regionali da parte degli enti locali: le politiche per gli anziani	102
2.7	La valutazione del livello di coinvolgimento degli enti locali nel policy making regionale: le politiche per i disabili	112
2.8	La caratteristiche della rete di interazione Regione – enti locali: le politiche per i disabili	112
2.9	La valutazione delle politiche regionali da parte degli enti locali: le politiche per i disabili	115
2.10	La valutazione del livello di coinvolgimento degli enti locali nel policy making regionale: le politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale	126
2.11	La valutazione delle politiche regionali da parte degli enti locali: le politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale	128
3.1	Bilanci consolidati – andamenti spesa sociale	152
3.2	Spesa regionale aggregata: 1994-1999	153
3.3	Andamento spesa pro capite (lire costanti al 1994)	154
3.4	Andamento e composizione della spesa regionale (lire costanti 1994)	154
3.5	Mezzi statali e trasferimenti per RSA (milioni di lire al 1994)	154
3.6	Spesa totale al netto dei mezzi statali per RSA (milioni di lire al 1994)	154
3.7	Composizione spese totali	163
3.8	Spesa sociale sul totale	163
3.9	Spesa sociale Comuni (impegni)	164
3.10	Impegni totali	164
3.11	Impegni pro capite	164
3.12	Totale spesa pro capite per classe di comune	165
3.13	Assistenza e beneficenza, impegni pro capite	165
3.14	Gestione Ex Ipab, impegni pro capite	165
3.15	Assistenza all'infanzia e asili nido, impegni pro capite	166
3.16	Spesa pro capite per provincia – 1994	167
3.17	Spesa pro capite per provincia – 1995	167
3.18	Spesa pro capite per provincia – 1996	167
3.19	Trasferimenti correnti alle famiglie (impegni)	168
3.20	Trasferimenti correnti pro capite per provincia	168
3.21	Posti letto RSA	170
3.22	Posti letto RSA su popolazione >75 anni	170
3.23	Posti letto case protette	170
3.24	Posti letto RSA e case protette	170
3.25	Posti letto RSA e case protette su popolazione > 75 anni	171
3.26	Forme istituzionali RSA e case protette	171
3.27	Posti centri diurni	171
3.28	Posti centri diurni su popolazione > 75 anni	171
3.29	Posti comunità alloggio	172
3.30	Anziani beneficiari assegno di cura	172
3.31	Assegni di cura su popolazione > 75 anni	172
3.32	Incidenza % assegni di cura su popolazione > 75 anni per Ausl	173
3.33	Onere annuo pro capite medio per assegni di cura	173
3.34	Utenti assistenza domiciliare con oneri a rilievo sanitario	173
3.35	Somme impiegate per assistenza domiciliare integrata	173
3.36	Assistenza domiciliare per Ausl su popolazione > 75 anni	174
3.37	Composizione percentuale interventi sociosanitari per anziani	174
3.38	Nidi d'infanzia: dati di raffronto regionale	178

3.39	Scostamento dalla media regionale dei costi per iscritto nei comuni capoluogo	180
3.40	Percentuale di domande di iscrizione soddisfatte per provincia	182
3.41	Propensione alla richiesta del servizio di nido da parte della popolazione	182
3.42	Correlazione fra offerta e propensione al consumo	183