

L'inclusione socio-lavorativa come sistema integrato

Un'indagine nel territorio forlivese

Alessandro Martelli, Alceste Santuari,
Carlotta del Sordo

Collana del Dipartimento di
Sociologia e Diritto dell'Economia
Università di Bologna



FrancoAngeli

OPEN  ACCESS

COLLANA DEL DIPARTIMENTO
DI SOCIOLOGIA E DIRITTO DELL'ECONOMIA
ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Tutti i volumi pubblicati sono sottoposti a un processo
double blind peer review che ne attesta la qualità scientifica



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

L'inclusione socio-lavorativa come sistema integrato

Un'indagine nel territorio forlivese

Alessandro Martelli, Alceste Santuari,
Carlotta del Sordo

Collana del Dipartimento di
Sociologia e Diritto dell'Economia – SDE
Università di Bologna

FrancoAngeli

OPEN  ACCESS

La ricerca “*Governare la transizione. La partnership Università-Territorio al servizio di equità, benessere e sostenibilità nell’area forlivese. Verso un sistema locale di inclusione socio-lavorativa*” e il presente volume sono stati realizzati anche grazie al contributo della Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì.

Alessandro Martelli, Alceste Santuari, Carlotta del Sordo, *L’inclusione socio-lavorativa come sistema integrato. Un’indagine nel territorio forlivese*, Milano: FrancoAngeli, 2024
Isbn: 9788835176572 (eBook)

La versione digitale del volume è pubblicata in Open Access sul sito
www.francoangeli.it.

Copyright © 2024 Alessandro Martelli, Alceste Santuari, Carlotta del Sordo.
Pubblicato da FrancoAngeli srl, Milano, Italia.

L’opera è realizzata con licenza *Creative Commons Attribution 4.0 International license* (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>). Tale licenza consente di condividere ogni parte dell’opera con ogni mezzo di comunicazione, su ogni supporto e in tutti i formati esistenti e sviluppati in futuro.

Consente inoltre di modificare l’opera per qualsiasi scopo, anche commerciale, per tutta la durata della licenza concessa all’autore, purché ogni modifica apportata venga indicata e venga fornito un link alla licenza stessa.

INDICE

1. Il disegno della ricerca	pag. 13
1. L'idea progettuale	» 13
2. Le attività sul campo	» 16
2. La governance locale delle politiche sociali.	
Quadro evolutivo e scenari	» 19
1. Introduzione	» 19
2. Dalla "legge Crispi" del 1890 alla legge 142/90	» 21
3. Dalla legge 142/90 al Tuel del 2000	» 24
3.1. Il DPCM 27 gennaio 1994, contenente i principi sull'erogazione dei servizi pubblici	» 24
3.2. Il d.lgs. n. 112/98	» 25
3.3. Il Tuel del 2000	» 25
4. La legge n. 328/00	» 26
5. La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001	» 29
6. I servizi di interesse generale	» 29
7. I servizi socio-assistenziali e il ruolo degli Enti del Terzo settore: in particolare, i rapporti giuridici con le pubbliche amministrazioni	» 32
8. I servizi di welfare e le funzioni degli enti locali: un <i>patchwork</i> di competenze	» 39
9. Amministrazione condivisa e scenari di welfare locale nella cornice dell'inclusione socio-lavorativa	» 39

3. Gli strumenti a sostegno dell'inclusione socio-lavorativa: aspetti normativo-regolamentari e assetti di policy	
<i>di Emma Cattabriga, Kenge Irene Mbuta, Rebecca Novello</i>	pag. 47
1. Le politiche pubbliche nazionali in tema di inclusione socio-lavorativa	» 47
1.1. Fondo nazionale per le politiche sociali	» 50
1.2. Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023	» 50
1.3. PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	» 64
1.4. Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (2021-2027)	» 71
1.5. Legge di Bilancio per il 2023	» 73
1.6. Legge n. 68 del 1999 e l'inserimento lavorativo previsto dalla l. n. 381/1991	» 76
2. La Regione Emilia-Romagna: il quadro legislativo di riferimento e i fondi stanziati per l'inclusione socio-lavorativa	» 79
2.1. Il contesto normativo e regolamentare	» 79
2.2. Incentivi e fondi	» 82
4. L'inclusione socio-lavorativa tra funzioni pubbliche e ruolo dei soggetti privati	» 95
1. Il quadro socio-economico regionale e forlivese	» 95
2. Bisogni e problematiche del contesto forlivese	» 99
3. Azioni, risorse, indicatori, modalità di collaborazione	» 101
4. Considerazioni sul sistema locale di inclusione socio-lavorativa. Criticità e possibili percorsi	» 106
5. L'inclusione socio-lavorativa come sistema integrato. Considerazioni e prospettive a livello locale	» 111
1. L'inclusione socio-lavorativa e la percezione degli attori	» 111
2. L'inclusione socio-lavorativa tra visione di sistema e alleanza strategica fra organizzazioni private ed enti pubblici	» 112
3. Integrazione socio-sanitaria e "dialogo" tra istituzioni pubbliche	» 114
4. L'inclusione socio-lavorativa passa anche dalla "biodiversità" giuridica e organizzativa degli Enti del Terzo settore	» 116

5. Lavori in corso. Uno sguardo agli impatti che la nuova normativa in materia di disabilità potrà avere sui processi di inclusione socio-lavorativa	pag. 118
6. Note finali	» 122
Appendice. Presentazione del Comitato di Progetto	» 125
Bibliografia	» 135

LA COLLANA

Ubi societas, ibi jus. Questo antico adagio romano dimostra oggi tutta la sua validità nell'indicarci quanto sia cruciale, per la scienza e per l'agire pratico, collegare fra loro i cambiamenti sociali studiati dalla sociologia e il diritto che cerca di dare loro una regolazione normativa. I contatti e l'influenza reciproca tra diritto e sociologia stanno crescendo di continuo e i docenti dell'una come dell'altra disciplina sono scientificamente persuasi della loro scelta. L'auspicio è che il dipartimento di sociologia e diritto dell'economia possa esercitare un influsso non trascurabile su alcuni campi della ricerca e della riflessione scientifica di settore, talora soddisfatti del loro status quo (con un atteggiamento spesso isolazionista), talora troppo ancorati alla distinzione tra conoscenza dei principi astratti e conoscenza e fruizione dei fatti e delle pratiche sociali. Già da tempo sono emerse connessioni e mediazioni tra principi e realtà in una proficua reciproca fertilizzazione che è il contrassegno essenziale della posizione culturale del dipartimento; vale a dire una concezione della conoscenza che non è puro e semplice rispecchiamento di una realtà statica fuori e indipendentemente dall'uomo-cittadino ma attività, non solo teorica, essa stessa aspetto della realtà in trasformazione. È così che la conoscenza dei nessi reali, nella dialettica fra le diverse forze umane e le forme di società, assume una sua dignità autonoma, caratteristica del dipartimento. Contro ogni assolutizzazione del metodo di ogni scienza particolare, contro ogni restrizione degli orizzonti e l'impovertimento contenutistico di certa scienza ufficiale. Ciò non toglie che il diritto e la sociologia possano rivendicare la diversità dei metodi di indagine e degli strumenti conoscitivi propri ma al contempo comporta che nella sussidiarietà reciproca possano 'vivere' all'interno dei contesti socio-economici imprimendo il loro rispettivo impulso.

Entrambi possono estroflettere le proprie forze per riconoscere e concorrere a superare le necessità delle collettività e i loro impulsi indifferibili. Si pensi ad esempio alle materie di studio come l'autorità e la famiglia, l'impresa e la società, il lavoro e l'economia, l'imposizione fiscale e la solidarietà sociale, la società attiva e la società acquisite

scente, l'industria e l'ambiente con i relativi contrasti, il potere della comunità e quello del singolo, il sistema bancario-creditizio e le relative connessioni.

Oggi sembra stiano per cadere o per lo meno oscillano pericolosamente i presupposti di ogni legge eppure la legge risulta una condizione cronica della società contemporanea, dando luogo a situazioni talora paradossali talora sfuggenti all'interno delle quali l'uomo continua a vivere. Sembra essere messo in discussione il legame della legge con il territorio, ma al contempo il legame ritorna quasi in un moto perpetuo sicché il diritto continua a irradiarsi con ordini, condizionamenti, decisioni mentre la società tenderebbe a sottrarsene o a rovesciarli, perché la legge pretende una sorta di eternità dei principi che la sottendono mentre la società non vorrebbe essere sottratta ai flussi del tempo con intenzioni infuturanti progettuali autonome. È questa una delle tipiche occasioni in cui scienze sociologiche e giuridiche consentono di affrontare 'insieme' e contemporaneamente nuovi campi di possibilità costruttive, in una molteplicità ordinata che assicura la non contraddittorietà logica della possibilità della sua costruzione. Il diritto e la sociologia non sono ricavabili uno dall'altra ma possono riscontrarsi coincidenze proficue nell'equilibrio continuo delle procedure di libera scelta, pensando simultaneamente gli apparenti opposti, ordine-arbitrarietà, possibilità-necessità, affermazione-negazione. Costituiscono l'uno l'altrimenti dell'altra e al contempo la prossimità dell'altra al primo, senza mai sentirsi identici, pur integralmente affidati al lavoro di restaurazione degli istituti. Dispersioni e disaggregazioni possono assillarli, essendo entrambi essenza di se stessi, ciò che rende raro equivocarli, ma si influenzano reciprocamente nell'esposizione con cui si fanno conoscere e con cui sono stati.

Entrambi superano l'astratta separazione tra tempo vero e tempo apparente e sono dediti al presente per comprenderlo e sostanziarlo, abbracciando la vita in sé con la chiarezza che ne divide e ne rapporta le diverse dimensioni.

Sono discipline che realizzano 'il possibile', oltre ogni errante radice, nell'idea del dover essere della pienezza del presente e quindi entrambe contengono principi universali disincarnati da ogni terra e da ogni luogo, liberi dalla crescente instabilità del termine stesso di Stato.

Gli studiosi del dipartimento conoscono la necessità delle domande e la difficoltà frequente delle risposte, ma il domandare e il rispondere sono per loro elementi di una stessa dimensione e quotidiana abitudine di assumerli come un unico contesto.

Domanda e risposta sono due termini incommensurabili, e gli studiosi del dipartimento lo sanno, perciò sono attenti a non sprofondare nella dimensione della domanda, quando è riconosciuta priva di scopo e perciò inutile, avendo come fine la verità in quanto *probléma*. Così non percorrono vie di fuga, auspicando che la verità prenda forma, se non oggi, un'altra volta, con la pazienza di ottenerla.

È così che il dipartimento di sociologia e diritto dell'economia può essere inteso come labirinto protettivo degli studiosi rivolti al possibile delle risposte, anche se spesso si celano.

Nella fondamentale proposizione di far coincidere esistenza e costruibilità di cose nuove, con approfondito vaglio critico, nell'equilibrio delle due discipline, aperte una all'altra con lucidità.

Il dipartimento è dunque la forma di accoglienza che facilita e nutre il successo della ricerca, attività istintiva e fertile dei suoi componenti che insieme reagiscono al controllo esercitato sulle questioni dall'abitudine; con le loro narrazioni plurali tra il caos dei diritti, le istituzioni, le tradizioni giuridiche e sociali, i soggetti politici in cerca di legittimazione, i poteri nascosti che così tanto ricordano la crisi attuale, le nuove patrie, le tendenze isolazioniste, l'essere in relazione.

Ed è il luogo dell'ascesa di giovani intraprendenti che con le loro intuizioni creano una grande realtà, né impaludata né burocratica, vero riferimento in una globalità sempre più frammentata, in attesa del futuro, con coraggio morale in tempi squilibrati e storti di società subalterne e dilatare.

Sociologia e diritto dell'economia si sono accostate l'una all'altro nell'ambito di un nuovo dipartimento per la specifica funzione morale e sociale delle discipline e del ruolo dei loro studiosi. L'idea del 'compito' delle due discipline è stata centrale per il loro accostamento; tanto da sembrare strettamente legata e finanche suggerita da un'idea morale della società e del sistema giuridico. A questa idea si è affiancata poi la volontà di una intensa attività pubblica e di una altrettanto viva produzione scientifica.

La prossimità tra sociologi e giuristi ha messo in luce il valore politico delle norme e definita la loro funzione in relazione al sistema sociale ed economico e ha sottolineato il differente grado di adeguatezza pubblico-politica in vista della loro applicazione. Si sono trovati così a lavorar gomito a gomito numerosi intellettuali, in una schiera che ha riunito nella figura dello studioso attitudini di vita e vocazioni in una misura in parte anche lontana dalla tradizione accademica. Le due discipline hanno una propria unità intrinseca, guidate da propri principi originali ma le accomuna uno spirito che è lo sforzo di contrastare con puntuali riferimenti e analisi ogni decadenza, ogni sincretismo sui tempi attuali, articolando un senso nuovo dell'uomo in sé, del mondo, del dualismo tra l'uno e l'altro, del dinamismo societario, della conoscenza della verità sulla condizione umana individuale e collettiva.

L'accostamento delle due discipline può rappresentare l'opportunità di possibili novità nel metodo o nella attualità delle ricerche che sono gli elementi che intendono caratterizzare la Collana, aperta ai lavori anche di sperimentazione, o nella messa a fuoco del *proprium* di ogni disciplina, tutti considerati come compito e come responsabilità di ogni studioso. È questa la risposta a studi mistificatori e sedicenti scientifici di alcuni anni passati che enunciavano il crollo di tutti i principi e di tutte le regole. Questa Collana ha una funzione ordinante, regolatrice e costruttiva nel nostro sistema sociale, economico e giuridico, e vuole essere espressione di un sistema di valori economici, giuridici e sociali subito associati al concetto di persona umana senza restringere l'orizzonte scientifico a una sola epoca storica. È così che le cose possono 'svelare' la

loro esistenza a chi le interroga seriamente, visitandole più volte, senza tuttavia svelare del tutto da dove vengono.

Risulta chiaro che la Collana contiene due punti di vista, entrambi necessari, nella comprensione della realtà, ma differenti e vuole superare le difficoltà o le perplessità che un loro avvicinamento ha più volte suscitato, soprattutto per la diffidenza di alcuni studiosi, nonostante siano coscienti della ormai imprescindibile natura interdisciplinare della ricerca, che si tratti di interdisciplinarietà interna o esterna; anche perché soltanto così si evita sicuramente che ogni scienza rifletta esclusivamente su se stessa e sul proprio ruolo e non prenda in considerazione riflessi, relazioni, interferenze che non possono non stimolare.

La Collana del dipartimento costituisce perciò il punto d'incontro speculativo tra le culture degli studiosi afferenti alla struttura e ha l'ambizione di avvalorare i loro apporti dediti al ritrovamento del senso vero della realtà; così ad esempio il giurista va oltre i classici confini dell'interpretazione della legge che non ne esauriscono obbligatoriamente il compito scientifico e il sociologo va oltre i confini delle regole sociali vigenti in una certa collettività, analizzandone il senso, le funzioni e le finalità di cambiamento della collettività stessa.

Risulta così che le due discipline, diritto e sociologia, possono affrontare nuovi argomenti tra scienza e politica, sottolineando la centralità del concreto rispetto all'astratto in una conclusione armoniosa.

IL DISEGNO DELLA RICERCA

SOMMARIO: 1. L'idea progettuale – 2. Le attività sul campo.

1. L'idea progettuale

Intorno alla rilevanza e alle forme dello sviluppo locale in tempi di economia globalizzata e, in termini più generali, al ruolo dell'attore accademico tra produzione di conoscenza e suoi risvolti applicativo-operativi, all'inizio degli anni Duemila nel nostro Paese il rapporto fra università e territorio divenne uno dei temi al centro del dibattito.

Un saggio di Arnaldo Bagnasco¹ ebbe il merito di stimolare la riflessione sulle funzioni dell'università per lo sviluppo locale, tra dimensione economica e dimensione culturale. Richiamando l'immagine dell'"elica a tre pale" per evidenziare l'importanza delle relazioni fra università, industria e politica nella cornice dell'economia della conoscenza², egli volle sottolineare l'interdipendenza tra tali attori e la centralità delle loro relazioni per la costituzione e la manutenzione della governance locale.

La riflessione così avviata ha certamente dedicato un'attenzione prevalente, soprattutto nella sua fase iniziale, alla dimensione economica dello sviluppo locale, anche per quanto riguarda il ruolo dell'università, affrontando in modo secondario o talvolta marginale temi relativi a obiettivi e potenziale di azio-

1. Cfr. Bagnasco A. (2004), "Città in cerca di università. Le università regionali e il paradigma dello sviluppo locale", *Stato e Mercato*, 2, pp. 455-473.

2. Si veda Leydesdorff H.L. (1995), "The Triple Helix – University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development", *EASST Review*, 14, pp. 14-19; Leydesdorff L. (2012), "The Triple Helix, Quadruple Helix..., and an N-Tuple of Helices: Explanatory Models for Analyzing the Knowledge-Based Economy", *Journal of the Knowledge Economy*, 3, pp. 25-35.

ne in riferimento al benessere e alla promozione sociale³, che invece rientrano oggi pienamente nell'ampio concetto di "terza missione" universitaria: accanto alle funzioni classiche della ricerca e della didattica, cioè, il ruolo dell'università viene a essere sempre più associato alla sua utilità sociale – sia all'interno del sistema accademico sia dagli attori governativi nazionali e internazionali (a quest'ultimo riguardo si pensi, ad esempio, alla forte spinta verso l'Open Science esercitata dall'Unione Europea)⁴.

In questa cornice di interdipendenza e collaborazione si pone il progetto da cui trae origine il presente volume, che si colloca in una delle sedi della struttura multi-campus dell'Università di Bologna, ovvero il Campus di Forlì. L'intenzione di fondo, cioè, è stata quella di consolidare l'interazione e la valorizzazione reciproca fra università e territorio, poggiando da un lato sul cofinanziamento della Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì, dall'altro sulla partecipazione di attori pubblici e privati del territorio forlivese e, per parte del Dipartimento di Sociologia e diritto dell'economia, offrendo uno sguardo di tipo economico, giuridico e sociologico.

Il progetto, denominato "*Governare la transizione. La partnership Università-Territorio al servizio di equità, benessere e sostenibilità nell'area forlivese. Verso un sistema locale di inclusione socio-lavorativa*", ha puntato in modo diretto sulla rilevanza delle interdipendenze e degli sforzi congiunti tra gli attori pubblici e privati del contesto forlivese, adottando la prospettiva dell'inclusione, ovvero collocandosi nel quadro delle dinamiche che attraversano e definiscono a livello locale la lotta alle disuguaglianze e la promozione della qualità della vita quotidiana.

L'individuazione di un perimetro definito come "sistema locale di inclusione socio-lavorativa" e, dunque, la rilevanza assegnata alla dimensione territoriale delle condizioni socio-economiche, della configurazione del mercato del lavoro, delle relazioni di vita quotidiana e delle interazioni fra soggetti organizzati, lungi dal sottostimare i processi di ordine meso, macro e globale, valorizza la pregnanza del concetto di *società locale*. Con esso si fa riferimento a formazioni sociali specifiche che si differenziano l'una dall'altra non solo sul piano geografico, ma soprattutto per le proprie peculiari costellazioni economiche, demografiche, culturali e politiche. Tali costellazioni a loro volta danno forma al modo in cui vengono percepite, definite e affrontate le questioni rilevanti e le trasformazioni della vita collettiva attraverso specifici assetti e pratiche di tipo regolativo. A livello locale si producono passaggi importanti dei processi di

3. Cfr. Facchini C., Vargiu A. (2020), "Le università come servizio di utilità collettiva", *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, pp. 3-29.

4. *Ibidem*.

formazione della solidarietà, della coscienza e della partecipazione politica dei cittadini; di formazione della classe politica; di legittimazione di scelte di tipo economico e sociale; di innovazione delle politiche; di soluzione a questioni complesse che, talvolta, solo il decentramento decisionale e applicativo sembra in grado di consentire. Il concetto di società locale testimonia di quanto la società contemporanea, certamente investita da processi centrifughi e dall'ampliamento della scala delle relazioni, richieda una più adeguata tematizzazione in termini di glocalizzazione e di rinnovata centralità della riflessività locale⁵.

I segni di questa dialettica sono evidenti all'interno dei sistemi di protezione sociale, dove la presenza di dinamiche di *rescaling* e di governance multilivello caratterizza i processi di configurazione e riconfigurazione delle politiche di welfare negli ultimi decenni⁶, e rende particolarmente interessante seguire le traiettorie – tra criticità (si pensi ad esempio ai rischi di isolamento o di dipendenza da fattori sovralocali) e potenzialità (si pensi alla capacità di prossimità al bisogno e alle possibilità di creare reti di collaborazione e solidarietà a breve raggio) – dei sistemi di welfare locale⁷.

Come anticipato, il progetto di cui in questo volume si riportano i risultati si è concentrato sull'inclusione socio-lavorativa osservandola su un piano territoriale. In tal senso, si è inteso mettere al centro dell'analisi sia l'inclusione sociale e l'inclusione lavorativa, sia il nesso che si pone tra l'una e l'altra nell'ottica di contesti accoglienti nei quali sperimentare al grado più elevato i diritti sociali di cittadinanza.

L'inclusione sociale costituisce il principio guida delle politiche di welfare e, all'interno di queste, si articola sulla base delle risorse gestite nei diversi am-

5. Nella vasta letteratura sul tema, si rinvia qui a Bagnasco A. (2003), *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*, il Mulino, Bologna; Le Galès P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna; Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, il Mulino, Bologna; Robertson R. (1999), *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Asterios, Trieste.

6. Si veda Kazepov Y. (ed.) (2010), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Farnham, Ashgate; McEwen N., Moreno I. (eds.) (2005), *The Territorial Politics of Welfare*, Routledge, New York.

7. Si rinvia, tra gli altri, ad Andreotti A., Mingione E. (2014), "Local Welfare Systems in Europe and the Economic Crisis", *European Urban and Regional Studies*, 3, pp. 252-66; Bifulco L. (2015), *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma; Burgalassi M. (2012), *Politica sociale e welfare locale*, Carocci, Roma; Giovannetti M., Gori C., Pacini L. (2014) (a cura di), *La pratica del welfare locale. L'evoluzione degli interventi e le sfide per i Comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna; Martelli A. (2006), *La regolazione locale delle politiche sociali*, FrancoAngeli, Milano; Ranci C. (2005), "Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione e nuovi stili di governance", *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2, pp. 9-26; Saraceno C. (a cura di) (2004), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna.

biti di intervento, in relazione ai target che esprimono i bisogni presenti nella popolazione.

La connotazione “sociale” dell’inclusione richiama la rilevanza di fattori non strettamente economico-monetari nei percorsi di supporto alle traiettorie di vita di persone e comunità⁸ e trova nel *modus operandi* del lavoro sociale la sua espressione più diretta⁹. I servizi sociali territoriali sono dunque il dispositivo di policy in cui si dispiega pienamente la logica dell’inclusione, anche se un peso determinante ai fini del raggiungimento o del mantenimento dell’autonomia e dell’indipendenza si gioca nella sfera lavorativa, con pieno coinvolgimento dei servizi per l’impiego. Il nesso fra inclusione sociale e inclusione lavorativa si costituisce proprio per il fatto che il lavoro da un lato mantiene il ruolo centrale assunto nella modernità come via di emancipazione, ma anche di socializzazione e riconoscimento identitario di tipo personale e collettivo, dall’altro vive criticità e trasformazioni che – risentendo dei mutamenti nella sfera economico-produttiva – producono situazioni di carenza di opportunità occupazionali o, come evidente in tempi di precarizzazione del lavoro, di incapacità del lavoro che pur si svolge ai fini dell’acquisizione di risorse sufficienti a garantire un livello minimo di benessere: in altre parole, ciò accade quando si vivono tempi di “lavoro povero” e, dunque, “il lavoro non basta”¹⁰.

L’inclusione socio-lavorativa, quindi, diviene obiettivo di un sistema locale che punti ad assicurare ai propri cittadini e alle proprie cittadine, al meglio delle proprie risorse e possibilità e nella collaborazione fra attori pubblici e attori privati, la più estesa fruizione dei diritti sociali come forma di lotta alle disuguaglianze e di promozione di benessere e coesione.

2. Le attività sul campo

Nel gennaio 2023 è stata definita l’équipe di ricerca del Dipartimento di Sociologia e diritto dell’economia come segue: Carlotta Del Sordo (economista), Alessandro Martelli (sociologo), Alceste Santuari (giurista) in qualità di componenti proponenti dell’unità operativa della sede forlivese; Emma Cattabriga, Kenge Irene Mbuta, Rebecca Novello in qualità di borsiste di ricerca appositamente reclutate.

Entro la cornice descritta nel paragrafo precedente, l’attività progettua-

8. Cfr. Gori C. (2022) (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano.

9. Cfr. Caselli D., Giullari B. (2022), “Gli operatori”, in Gori C. (a cura di), cit.

10. Cfr. Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.

le ha avuto inizio nel febbraio 2023, con la costituzione di un Comitato di progetto che ha riunito referenti di enti pubblici e privati del territorio¹¹: Arci (Massimo Maisto e Frida Forlivesi), AUSL della Romagna (Francesco Sintoni, Pietro Nucera e Francesca Righi), Caritas Forlì (Filippo Monari, Andrea Turchi e Daniele Valentini), Centro dei Servizi per il volontariato (Lisa Stoppa), Centro per l'impiego di Forlì (Domenica Orioli), CISL Romagna (Francesco Marinelli e Vanis Treossi), CGIL Forlì (Maria Giorgini), Comune di Forlì (Giorgina Susanna Savoldi e Pierluigi Rosetti), Enaip (Luca Baroni), Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì (Paolo Rambelli), Techne (Lia Benvenuti e Jessica Porcellini), UIL Forlì (Massimo Monti).

Nel corso della prima riunione e della seconda (tenutasi in aprile) sono stati condivisi sia il focus specifico dell'indagine, cioè l'esplorazione di stato e prospettive del sistema locale per l'inclusione socio-lavorativa, sia la metodologia di ricerca e l'elenco dei soggetti da coinvolgere. Il percorso di indagine è stato orientato in chiave qualitativa, per cui a un'analisi di sfondo del contesto socio-economico forlivese è seguita una serie di interviste a testimoni significativi del settore pubblico e privato (inclusi alcuni componenti del Comitato di progetto) condotte tra aprile 2023 e gennaio 2024. Di seguito gli enti coinvolti (24) e i soggetti intervistati (37):

- AUSL della Romagna, Distretto di Forlì – Francesco Sintoni
- CAD Coop. Soc. – Eugenio Biguzzi
- Camera di Commercio della Romagna – Roberto Albonetti
- Caritas Forlì – Filippo Monari e Margherita Capannoli
- Cavarei Coop. Soc. – Michela Schiavi
- Centro per l'impiego di Forlì – Domenica Orioli
- Centro salute mentale di Forlì – Pietro Nucera, Katia Bravaccini e Rosalia Mazzi
- CGIL di Forlì – Maria Giorgini, Serena Balzani, Alexander Fiorentini e Daniela Avantaggiato
- CISL Romagna – Vanis Treossi
- CNA Forlì-Cesena – Marco Lucchi e Morena Baldoni
- Comune di Forlì – Pierluigi Rosetti e Maria Laura Gurioli
- Coldiretti Forlì-Cesena – Anna Pirillo
- Confartigianato Forlì – Mauro Collina
- Confcommercio-Ascom Forlì – Alberto Zattini
- Confcooperative Forlì-Cesena – Andrea Pazzi e Katia Gulino

11. Nel Capitolo 4 si avrà modo di descrivere il territorio forlivese da un punto di vista socio-economico.

- Confesercenti Forlì – Giancarlo Corzani
- Consorzio Solidarietà Sociale Forlì-Cesena – Marco Conti
- Consorzio Winner Mestieri Emilia-Romagna – Raffaella Paganelli
- Fondazione Abitare Forlì – Alberto Gentili
- Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì – Andrea Severi e Gabriele Passerini
- For.B Coop. Soc. – Mauro Marconi e Valentina Bussi
- Legacoop Romagna-Territorio di Forlì-Cesena – Simona Benedetti
- Techne Soc. consortile a r.l. a capitale pubblico (Comuni di Forlì e Cesena) – Lia Benvenuti, Marika Fabbri e Agnese Senzani
- UIL Forlì – Michele Bertaccini

L'emergenza generatasi a seguito dell'alluvione che ha colpito il territorio forlivese prima il 3 e poi il 16/17 maggio 2023 ha comportato un rallentamento nella realizzazione delle interviste e, al contempo, ha reso opportuno includere nei colloqui anche considerazioni sulle conseguenze socio-economiche di quanto accaduto e sulle eventuali implicazioni in termini di inclusione socio-lavorativa.

Con l'obiettivo di raccogliere punti di vista e testimonianze, le interviste hanno proposto come punti da toccare: il posizionamento e ruolo dell'ente nel contesto territoriale; il/i target di riferimento della propria attività; i profili e gradienti di bisogno socio-lavorativo emergenti; i dispositivi e strumenti utilizzati (in termini sia di modalità di azione e percorsi di intervento, sia di risorse impiegate); la forma e il grado di strutturazione della rete di collaborazione, ove presente, nella conduzione della propria attività; aree di criticità e auspicabili cambiamenti in relazione alla progettazione, fattibilità e realizzazione dell'inclusione socio-lavorativa.

Una prima sintesi dei risultati dell'attività di indagine è stata presentata al Comitato di Progetto il 30 gennaio 2024; il presente volume offre un'analisi più ampia e dettagliata del percorso di ricerca nella prospettiva ricordata delle funzioni di "terza missione" e di utilità sociale dell'Università, con l'intento cioè di contribuire a consolidare il sistema locale forlivese per l'inclusione socio-lavorativa in termini di riflessività e di prospettive di policy territoriale.

LA GOVERNANCE LOCALE DELLE POLITICHE SOCIALI. QUADRO EVOLUTIVO E SCENARI

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Dalla “legge Crispi” del 1890 alla legge 142/90 – 3. Dalla legge 142/90 al Tuel del 2000 – 3.1. Il DPCM 27 gennaio 1994, contenente i principi sull’erogazione dei servizi pubblici – 3.2. Il d.lgs. n. 112/98 – 3.3. Il Tuel del 2000 – 4. La legge n. 328/00 – 5. La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 – 6. I servizi di interesse generale – 7. I servizi socio-assistenziali e il ruolo degli Enti del Terzo settore: in particolare, i rapporti giuridici con le pubbliche amministrazioni – 8. I servizi di welfare e le funzioni degli enti locali: un *patchwork* di competenze – 9. Amministrazione condivisa e scenari di welfare locale nella cornice dell’inclusione socio-lavorativa.

1. Introduzione

Nel modello italiano di welfare, ricostruire l’evoluzione del sistema di governance locale delle politiche sociali non significa soltanto analizzare l’azione e gli interventi delle istituzioni pubbliche che, a vario titolo e a diverso livello, hanno presidiato e presidiano ancora l’organizzazione, il finanziamento, la gestione e l’erogazione dei servizi alla persona, bensì anche comprendere il coinvolgimento in tali ambiti delle organizzazioni senza scopo di lucro¹. Invero, la storia italiana degli interventi nei settori sociale e socio-sanitario è intimamente legata allo sviluppo delle organizzazioni non profit e delle imprese sociali che, accanto alle istituzioni statuali e, in taluni casi, anticipandone l’intervento, hanno contribuito in modo determinante alla progettazione e alla successiva realizzazione dei servizi di welfare².

1. Nel presente volume, con l’espressione “organizzazioni senza scopo di lucro” si ricomprendono anche le imprese sociali (es. cooperative sociali), le quali, ai sensi del d.lgs. n. 112/2017 possono distribuire una quota di profitto.

2. A partire dall’ultimo quarto del XX secolo è risultato infatti sempre più evidente che queste organizzazioni – peraltro diffuse già prima della rivoluzione industriale – hanno contri-

La ricostruzione in oggetto si presenta complessa sia per gli attori in gioco sia per le articolazioni, nazionali, regionali e territoriali che definiscono le politiche sociali e, conseguentemente, gli interventi e le prestazioni che ne realizzano gli obiettivi. È noto, infatti, come gli assetti istituzionali che incidono sulla governance delle politiche sociali abbiano registrato nel tempo significativi mutamenti e non poche stratificazioni normative. Le politiche di welfare sociale³ costituiscono storicamente un ambito di intervento specifico degli enti locali territoriali, soprattutto a seguito dell'approvazione della legge n. 3/2001 che, riformando il Titolo V della Costituzione e “rovesciando” il riparto delle competenze tra Stato e Regioni precedentemente definito⁴, ha affidato a queste ultime tutte le funzioni non riservate esclusivamente allo Stato, inclusa la materia dell'assistenza sociale, da allora in capo alle Regioni⁵. Queste ultime, poi, risultano competenti, in maniera concorrente, in relazione ai servizi socio-sanitari, che richiedono necessariamente una integrazione a più livelli, compreso quello istituzionale, tra enti locali territoriali ed enti del servizio sanitario regionale.

Una pur sintetica ricostruzione di questo ambito di policy così vasto, articolato e centrale per la vita quotidiana di cittadine e cittadini non può tralasciare di evidenziare come esso sia stato – e sia tuttora – attraversato da dinamiche la cui rilevanza eccede il solo campo welfaristico: da un lato, la messa in discussione della capacità, dell'efficienza e dell'autosufficienza dell'ente pubblico rispetto alla programmazione e conduzione diretta di azioni di interesse

buito a una crescita economica sostenuta e sostenibile a vantaggio anche dell'occupazione, hanno affrontato in modo efficace diversi problemi sociali ancora non risolti e hanno contribuito a ridurre i livelli di disuguaglianza. È così cresciuta la consapevolezza che il loro ruolo vada rivalutato, riconoscendo che esprimono una modalità di organizzazione efficiente, quanto e talvolta più di quelle lucrative, di un'ampia platea di attività – dalla conservazione e trasformazione di prodotti agricoli, alla gestione di servizi di interesse generale, alle produzioni ad alto contenuto di conoscenza. Così, Borzaga C., Calzaroni M., Fontanari E., Lori M. (2022), “L'economia sociale in Italia: dimensioni ed evoluzione”, *Impresa Sociale*, 2, p. 17 e ss.

3. Si veda Gori C. (2022), *op. cit.*

4. L'art. 117, Cost., nel testo previgente al 2001, definiva le materie di competenza delle Regioni, inclusa la “beneficenza pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera” che, comunque, dovevano rispettare “i limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni”.

5. La regionalizzazione dello Stato fu decisa nel 1948 non solo e non tanto nel senso di istituire un nuovo livello di amministrazione locale, quanto, piuttosto, al fine di creare un reale pluralismo istituzionale fondato su autonomie territoriali fornite di ampi poteri anche di grado legislativo.” Così, Aquili C. (2003), “La potestà legislativa regionale nella riforma del Titolo V: le prospettive aperte e i nodi connessi all'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali”, in www.amministrazioneincammino.it.

collettivo e, congiuntamente, del valore e dell’appropriatezza dell’intervento del privato – in particolare, anche se non esclusivamente, non profit; dall’altro, l’acceso dibattito sui livelli di governo – sui rapporti fra livelli di governo – da considerarsi più adeguati entro l’asse che viene definito della “sussidiarietà verticale”, al cui interno si gioca la partita della geometria più funzionale a rispondere ai bisogni dei territori nella combinazione fra responsabilità politico-istituzionali e controllo delle risorse⁶.

2. Dalla “legge Crispi” del 1890 alla legge 142/90

Sul finire del diciannovesimo secolo, assecondando un percorso di progressivo ampliamento dei fini pubblici, lo Stato centrale cominciò ad assumere tra le proprie competenze l’intervento nel settore socio-assistenziale, sanitario ed educativo, ambiti in cui, sino ad allora, si era svolta l’iniziativa sociale dei soggetti privati, tanto di ispirazione religiosa quanto di matrice laica⁷. In questo contesto, la legge 17 luglio 1890, n. 6972 (“legge Crispi”) sancì la trasformazione delle Opere Pie in enti pubblici, mediante l’estensione alle prime del sistema dei controlli caratteristico degli enti locali e del regime vincolistico derivante dalle norme di contabilità pubblica⁸.

In tal senso, la beneficenza pubblica venne convertita in beneficenza statale, tanto che i due termini vennero utilizzati come sinonimi per indicare un’attività, quella caritatevole, che avrebbe dovuto essere di assoluto monopolio dello Stato e delle sue istituzioni. Il fine di soccorrere la generalità dei cittadini poveri o un segmento della collettività in condizioni di bisogno, per quanto non avesse ancora assunto la semantica successiva dei diritti sociali⁹, veniva considerato un compito precipuamente statale e, pertanto, sottratto alla sfera di azione dell’iniziativa privata.

Coerentemente con l’impostazione crispina, finalizzata a ricondurre nell’alveo delle attività statuali gli interventi precedentemente affidati alle Opere Pie, la legge 29 marzo 1903, n. 103 (c.d. “legge Giolitti”) prevedeva l’assunzione

6. Cfr. Martelli A. (2007), “Verso una nuova governance locale delle politiche sociali?”, *Autonomie locali e servizi sociali*, vol. 1, pp. 97-108.

7. Cfr. Santuari A. (2003), “I provvedimenti regionali per il riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza”, *Non Profit*, 4, pp. 831-838.

8. Cfr. Cavaleri P., Scaldaferri R., Sepe S. (1990), “Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza”, in ISAP, *Le riforme crispine, Amministrazione sociale*, Giuffrè, Milano, p. 33 ss.

9. Solo nel 1923, tramite il regio decreto n. 2841, al titolo della legge del 1890 venne aggiunto il termine “assistenza”, cristallizzando così la locuzione di Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB), che ha attraversato l’intero secolo XX.

diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni¹⁰. La legge in parola, successivamente inserita nel testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province, di cui al regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578¹¹, originò dopo che le concessioni alle imprese private si erano dimostrate incompatibili tanto con l'efficienza del sistema economico quanto con le condizioni di vita dei cittadini. Alla luce soprattutto dei processi di industrializzazione e di accentuata urbanizzazione che caratterizzavano l'Italia intorno alla fine dell'Ottocento e che richiedevano un intervento diretto da parte delle istituzioni pubbliche, la legge Giolitti intendeva rappresentare una soluzione per lo sviluppo economico e sociale delle comunità locali, promuovendo la libera assunzione di numerose attività di servizio pubblico da parte dei comuni, consentendo loro di adottare autonomamente le forme di gestione più confacenti alle proprie dimensioni e attitudini¹². In quest'ottica, la legge n. 103/1903 scaturisce da una visione politico-strategica "bipartisan" in ordine al ruolo delle istituzioni pubbliche nella gestione diretta dei servizi pubblici a rilevanza locale.

All'indomani dell'approvazione della Costituzione del 1948, si cominciò a porre il problema dell'adozione di una nuova legge comunale e provinciale, in sostituzione della legge Giolitti e successive modifiche e integrazioni, informata ai principi del nuovo ordine costituzionale¹³.

10. La "municipalizzazione" dei servizi pubblici locali, che fino a quell'epoca erano stati gestiti attraverso concessioni a imprese private, si collocava nel programma di decentramento amministrativo di cui Giolitti era sostenitore e corrispondeva a una esigenza di ammodernamento resa evidente dal processo di industrializzazione e dai movimenti migratori interni a esso connessi.

11. Successivamente, il R.D. 3 marzo 1934, n. 383 avrebbe approvato il Testo unico della legge comunale e provinciale, che sarebbe rimasto in vigore fino all'approvazione del Testo unico sugli enti locali del 2000. La "materia" relativa ai servizi pubblici locali è stata profondamente novellata a opera del recente d.lgs. n. 201/2022.

12. Le prime esperienze di municipalizzazione si concentrarono inizialmente soprattutto nei comuni collocati in aree di più intenso sviluppo industriale con giunte a maggioranza moderata e liberale. Si ricordi, al riguardo, che fra il 1845 e il 1870 soltanto Genova, Vercelli, Brescia, Rovigo, La Spezia e Cesena disponevano di un pubblico servizio del gas. Successivamente, dopo il 1880, l'ambito di intervento si estese ad altri settori, quali gli acquedotti (Spoleto, Udine, Terni, Vercelli), i trasporti urbani (nel 1895 Genova costituì una società a partecipazione comunale per gestire questo servizio), le centrali elettriche (Brescia nel 1893 e Verona nel 1898).

13. In argomento, senza pretesa di esaustività, si vedano Benvenuti F. (1959), "Per una nuova legge comunale e provinciale", *Rivista amministrativa*, 10, p. 533; Giannini M.S. (1971), "Il riassetto dei poteri locali in Italia", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, p. 451; Berti G. (1973), "Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 23, p. 681; Dente B. (1977), "Il governo locale in Italia", *Il governo locale in Europa*, Edizioni di Comunità, Milano, p. 201; Pototschnig U. (1975), "Per una nuova legislazione comunale e provinciale", *Le Regioni*, p. 1072.

È nella primavera del 1990, dopo oltre quaranta anni, che, finalmente, si arriva all'approvazione della legge n. 142 sulle autonomie locali¹⁴. La nuova disciplina normativa, che si colloca in un periodo storico e politico di grande fermento riformatore per la pubblica amministrazione, scaturisce, anche su impulso delle iniziative eurounitarie¹⁵, dalla volontà del legislatore di razionalizzare il sistema previgente e di adeguare l'organizzazione amministrativa alle nuove istanze provenienti dal territorio, tra cui ricordiamo, per tutte, quella di poter partecipare ai processi decisionali¹⁶. Nello specifico, la legge n. 142/1990 era finalizzata a riordinare la disciplina del potere locale, in conformità ai principi europei e a quelli costituzionali. Essa realizzò il passaggio da una legislazione uniforme e dettagliata a una legge di principi che, valorizzando l'autonomia di comuni e province, poneva le basi per la differenziazione dei relativi regimi e la delegificazione di parti importanti dell'ordinamento locale. Ancora, la legge n. 142 del 1990 ampliava i poteri delle regioni nei riguardi degli enti locali ed enfatizzava il carattere politico-amministrativo dei comuni e delle province, che "in quanto articolazioni essenziali della Repubblica, si pongono come espressione politico-istituzionale autonoma della collettività locale".

14. Nella ricostruzione delle competenze e funzioni degli enti locali in materia socio-assistenziale, sembra opportuno ricordare che nel 1970 fu avviato il percorso di costituzione delle Regioni a statuto ordinario, la cui carica innovativa va letta unitamente al decentramento amministrativo introdotto con la legge 382 del 1975, recante "Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione". In quell'occasione, il Parlamento approvò la delega al Governo per completare il trasferimento alle Regioni delle funzioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali in attuazione del disegno costituzionale, nonché ai decreti delegati, segnatamente, i DPR 616 e 617 del 1977, in materia di trasferimento delle funzioni assistenziali. In argomento, si veda Mangiameli S. (2020), "Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione", *Rivista giuridica on-line - ISSiREA - CNR*, 1, p. 1 e ss.

15. Nel 1989, viene recepita in Italia la convenzione europea contenente la carta europea delle autonomie locali, sottoscritta a Strasburgo nell'ottobre del 1985. Questa stabilisce i principi di elettività, sussidiarietà, autonomia organizzativa e finanziaria, completezza e integralità delle competenze affidate agli enti locali; fissa limiti ai controlli; stabilisce il diritto degli enti locali di associarsi per collaborare.

16. "Quanto al procedimento amministrativo, per esempio, da un lato, la l. n. 142/1990 consente agli statuti locali di disciplinare una serie di istituti di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale e quindi di dare attuazione al principio stesso in termini più ampi e originali di quanto sarà consentito alle altre amministrazioni pubbliche dalla l. n. 241/1990; dall'altro lato, la stessa legge del 1990 prevede il diritto dei cittadini, singoli e associati, di accedere agli atti amministrativi detenuti da comuni e province con limitazioni minori rispetto a quelle fissate dalla legge generale sul procedimento." Così, Vesperini G. (2010), "La legge sulle autonomie locali venti anni dopo", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, p. 962.

3. Dalla legge 142/90 al Tuel del 2000

Successivamente all'approvazione della legge n. 142/1990, dunque, i Comuni hanno avviato percorsi di sviluppo dei propri servizi sociali, caratterizzati, tra l'altro, dalla definizione di assetti istituzionali ritenuti maggiormente adeguati per l'erogazione dei servizi (si pensi alle formule giuridico-organizzative, ivi compresi i consorzi intercomunali) e dal rafforzamento dei rapporti giuridici intercorrenti con i soggetti privati, specie non lucrativi, deputati alla produzione e alla gestione dei servizi sul territorio. In questa prospettiva, si segnalano i seguenti provvedimenti normativi, che hanno inciso sull'attuale sistema di organizzazione, gestione ed erogazione dei servizi sociali da parte degli enti locali:

1. il DPCM 27 gennaio 1994, contenente i principi sull'erogazione dei servizi pubblici;
2. il d.lgs. n. 112/98 recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi a Regioni ed Enti locali in attuazione dell'art. 1, legge n. 59/97";
3. il Tuel del 2000.

3.1. Il DPCM 27 gennaio 1994, contenente i principi sull'erogazione dei servizi pubblici

Il DPCM in parola considera servizi pubblici, anche se gestiti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli svolti per garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e previdenza sociale, alla istruzione e alla libertà di comunicazione, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla libertà di circolazione¹⁷. Al singolo ente (Comune), apprezzate le circostanze del caso concreto in relazione al contesto socio-economico e territoriale, compete qualificare come servizio pubblico una determinata attività e disporre l'esercizio nelle modalità prefigurate dal legislatore. Il tratto caratterizzante di un servizio pubblico è rappresentato dall'essere l'attività di pubblico servizio, un'attività sottoposta a un particolare regime, in seguito a un atto di assunzione di titolarità di un ente pubblico.

17. Il contenuto della disposizione sopra richiamata ha aperto la strada al principio della promozione dei fini sociali da parte delle amministrazioni locali che, successivamente, il Consiglio di Stato ha sancito. Si veda, Cons. St., sez. V, 13.2.1995, n. 240, in *Foro Amministrativo*, 1995, 352. Contestualmente, come qualche autore ha affermato (Dugato M. (2002), "I servizi pubblici degli enti locali", *Giornale di diritto amministrativo*, pp. 218-223) il DPCM in considerazione sembra aver intaccato, almeno per quanto riguarda il settore dei servizi a rilevanza economico-imprenditoriale, il principio della tipicità delle forme, che al contrario, costituiva uno dei capi saldi della legge n. 142/90.

3.2. *Il d.lgs. n. 112/98*

In linea con quanto disposto nella vecchia versione dell'art. 117 Cost.¹⁸ e ribadendo una concezione di servizi sociali "allargata", ossia non circoscritta a un particolare stato di povertà¹⁹, l'art. 128, comma 2, d.lgs. n. 112/98²⁰ ha definito i servizi sociali "attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia"²¹.

3.3. *Il Tuel del 2000*

In materia socio-assistenziale rileva poi l'art. 112, comma 1 del Testo Unico degli Enti Locali (Tuel)²², il quale dispone che gli enti locali provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e

18. "Le funzioni amministrative relative alla beneficenza pubblica concernono tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza, a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale".

19. Un'interessante analisi dell'evoluzione dei servizi sociali e sanitari è stata svolta nel Convegno "Il nuovo Welfare State dopo la riforma del Titolo V. Sanità e assistenza a confronto", Roma, 17 maggio 2002, Università LUISS Guido Carli, Roma. Si veda il resoconto, in www.amministrazioneincammino.luiss.it/convegni.

20. Sull'art. 128 d.lgs. n. 112/98 si vedano Ferrari E. (1998), "Servizi sociali", in Falcon G. (a cura di), *Lo Stato autonomista*, il Mulino, Bologna, p. 432 e ss. Per un accurato studio giuridico in materia di servizi sociali, si veda Ferrari E. (1986), *I servizi sociali*, Giuffrè, Milano, vol. I; Ferrari E. (2000), *I servizi sociali*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo I, Giuffrè, Milano, pp. 597-627; si vedano, inoltre, Balboni E. (1997), "I servizi sociali", in Amato G., Barbera A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. III, il Mulino, Bologna, pp. 168-182; Caputi Iambrenghi V. (1982), "I servizi sociali", in Mazzarolli L., Pericu G., Romano A., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, Monduzzi, Bologna, pp. 991-1026; Cabiddu M.A. (2001), "I servizi sociali nel dedalo delle riforme: il filo dei principi costituzionali", *Jus*, 2-3, pp. 289-304.

21. Il d.lgs. n. 112 del 1998 si differenzia dalle previsioni contenute nel dpr n. 616/1977 sia per quanto attiene all'identificazione dei "servizi sociali" quale categoria ampia delle azioni, delle attività e degli interventi degli enti locali sia in ordine al coinvolgimento dei soggetti privati, che nel disegno riformatore del 1977 non era presente.

22. D.lgs. n. 267/2000.

civile delle comunità locali²³. Avuto riguardo a questa specifica funzione attribuita agli enti locali, in dottrina è ormai pacifico “che ‘provvedere’ non può significare ‘gestire’, vale a dire svolgere direttamente il servizio pubblico”²⁴. Provvedere significa, in primo luogo, “assumere” un’attività quale pubblico servizio. A questo riguardo, è opportuno evidenziare che la titolarità del servizio pubblico non significa dunque che l’ente pubblico di riferimento sia anche il gestore del servizio in parola. Infatti, la gestione di quest’ultimo può essere oggetto di un rapporto giuridico (affidamento a esito di procedura competitiva, accreditamento o gestione a mezzo di società partecipata/controllata dall’ente pubblico affidante)²⁵.

4. La legge n. 328/00

La legge 8 novembre 2000, n. 328 recante “*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*”²⁶, nella logica di un welfare “municipale e comunitario” che la sorreggeva ha, da un lato, rafforzato le competenze degli enti locali nell’ambito dei servizi socio-assistenziali e, dall’altro, ha – per così dire – rivoluzionato l’approccio della pubblica amministrazione nei confronti dei soggetti non lucrativi, prevedendo il loro coinvolgimento finanche nel *decision-making process* relativo alla programmazione, organizzazio-

23. Sulla nozione di servizio pubblico locale comprendente qualsiasi attività che si concreta nella produzione di beni e servizi in funzione di un’utilità per la comunità locale non solo in termini economici ma anche ai fini di promozione sociale, si veda Consiglio di Stato, sezione V, decisione del 9 maggio 2001, n. 2605 e quella recente del 17 aprile 2003, n. 2024.

24. Vedi Martelli V. (2002), “I servizi e gli interventi pubblici locali”, in De Marzo G., Tomei R. (a cura di), *Commentario al nuovo Testo Unico degli Enti Locali*, Cedam, Padova, cap. XXIX, p. 593 e ss.

25. In linea con questo dettato, l’art. 35, comma 2, l. Finanziaria 2002 ha abrogato l’art. 112, comma 2, del Testo Unico degli Enti Locali in base al quale “i servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alla provincia sono stabiliti dalla legge”.

26. “Dopo quasi quattro anni di gestazione, e ben sedici progetti di legge distinti, è giunta ad approvazione la legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali [...] Il provvedimento rappresenta l’importante punto di arrivo di un sistema in cui fungeva [...] da legge fondamentale di riferimento la legge 17 luglio 1890, n. 6972, ormai data e anacronistica in molte sue parti”. Corrà (2001), *La nuova disciplina delle IPAB*, Maggioli, Rimini, p. 20. *Contra*, vedi Dalla Mura F. (2013), *Pubblica amministrazione e non profit. Guida ai rapporti innovativi nel quadro della legge 328/2000*, Carocci, Roma, p. 29, che non ritiene la “legge Crispi” antecedente storico della “legge Turco” del 2000: “Veniva così approvata la *prima e unica* legge organica sui servizi sociali dello Stato italiano. Non si tratta della seconda, come superficialmente talvolta si sostiene: la legge Crispi, infatti, non è mai stata una legge sui servizi, ma una legge posta a disciplina degli enti (IPB, Istituzioni Pubbliche di Beneficenza, poi divenute IPAB) che tali servizi avrebbero dovuto produrre ed erogare”.

ne e gestione dei servizi medesimi. La legge n. 328/2000, tra l'altro, ha disposto in merito:

1. al trasferimento di poteri alle Regioni e agli Enti Locali;
2. all'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale;
3. alla riforma delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza²⁷;
4. ad un rinforzato ruolo del Terzo Settore, della famiglia, delle organizzazioni di auto-mutuo aiuto²⁸;
5. all'introduzione dei *vouchers* per l'acquisto delle prestazioni sociali;
6. alle forme di integrazione e di interazione sul territorio²⁹;
7. all'introduzione della carta dei servizi sociali;
8. al sostegno domiciliare per gli anziani non autosufficienti;
9. alle autorizzazioni e all'accreditamento;
10. alle figure professionali sociali.

Nell'architettura complessiva del disegno riformatore, ai Comuni, enti territoriali cui spetta la titolarità delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale, sono state riconosciute le seguenti funzioni:

- a. la programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete. Nell'ambito degli strumenti giuridico-amministrativi a disposizione dei comuni per la progettazione e programmazione delle azioni e degli interventi da realizzarsi sul territorio, particolare rilievo acqui-

27. Cfr. Corrà D. (1997), *La privatizzazione delle IPAB*, Casanova, Parma; Corrà D. (2001), *op. cit.*; Corrà D., Santuari A. (2000), *Le IPAB nel nuovo sistema dei servizi sociali in Italia*, Casanova, Parma.

28. Il coinvolgimento e la partecipazione alla realizzazione di una rete integrata dei servizi da parte delle organizzazioni *not-for-profit*, in specie nel comparto socio-assistenziale e sanitario, così come delineati nella l. 328/00, ha trovato ulteriore supporto nei decreti attuativi della legge stessa: il DPCM 14 febbraio 2001 (*Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie*); il DPCM 30 marzo 2001 (*Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2001, n. 328*); il DPR 3 maggio 2001 (*Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 (ex art. 18 L. 328/00)*); il Decreto Legislativo 4 maggio 2001, n. 207 recante *Riordino delle IPAB ex art. 10 L. n. 328/00*; il Decreto del Dipartimento per la Solidarietà Sociale 21 maggio 2001, n. 308 (*Regolamento concernente Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'art. 11 della legge 8 novembre 2001, n. 328*).

29. In particolare, sull'esperienza relativa alle gestioni associate di servizi a livello locale, si veda Scarselli G.F. (2001), "I progetti di riordino territoriale: esperienze regionali a confronto", *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, pp. 413-428.

sta lo strumento del Piano di Zona (PdZ), disciplinato dall'art. 19 della l. n. 328/00 e formalizzato attraverso l'adozione di un Accordo di Programma. Il PdZ si qualifica quale strumento di pianificazione congiunta dei servizi sociali e socio-sanitari e strumento di collegamento istituzionale e di forte integrazione tra soggetti pubblici e privati e tra servizi sociali e sanitari. Nella previsione di un'elevata integrazione fra prestazioni sociali, socio-sanitarie e sanitarie, il PdZ corrisponde a quanto previsto dall'art. 3^{septies}, comma 2, lett. a e b e commi 4, 5, e 6, del d.lgs. n. 229/99, nonché dall'art. 3 del DPCM 14 febbraio 2001 recante "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie". La presenza delle organizzazioni di terzo settore all'interno dell'Accordo di programma rende quest'ultimo uno strumento di concertazione e partecipazione per una migliore realizzazione, sul piano territoriale e zonale, del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

- b. l'erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche;
- c. l'autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale;
- d. la promozione delle risorse della collettività;
- e. il coordinamento e l'integrazione degli enti che operano nell'ambito di competenza locale;
- f. il controllo e la valutazione della gestione dei servizi;
- g. la promozione di forme di consultazione allargata;
- h. la garanzia della partecipazione dei cittadini al controllo della qualità dei servizi.

Dall'impianto della l. n. 328/00 esce pertanto riaffermata la storica posizione centrale dei comuni quali soggetti attuatori dei servizi pubblici locali e di quelli sociali in particolare, unitamente alla valorizzazione delle finalità, delle azioni e degli interventi dei soggetti non profit³⁰. Tale legge ha inteso, dunque, rafforzare i legami tra enti locali territoriali e organizzazioni non lucrative, pre-

30. In argomento, si permetta il rinvio ai seguenti contributi di Santuari A. (2002), "Il ruolo dei comuni nell'erogazione dei servizi sociali: rapporto con le organizzazioni non profit e funzioni degli enti strumentali", in www.amministrazioneincammino.it/luiss – Roma; Santuari A., Penasa P. (2002), "Il ruolo dei comuni nell'erogazione dei servizi sociali: rapporto con le organizzazioni non profit e funzioni degli enti strumentali. Analisi di un caso", *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 3; Santuari A. (2004), "Il Terzo Settore" (Cap. XIX), in Cendon P. (a cura di), *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale – Pubblica amministrazione e settori emergenti*, (Il diritto privato nella giurisprudenza), Utet, Torino; Santuari A. (2004), "Il volontariato" (Capitolo Secondo), in Cendon P. (a cura di), *Trattato della responsabilità civile e penale in famiglia*, vol. IV, Cedam, Padova, pp. 3283-3302.

vedendo il coinvolgimento di queste ultime nella definizione e costruzione del sistema a rete degli interventi e dei servizi socio-assistenziali e permettendo, in tal modo, ai soggetti privati non profit di esprimere il loro apporto fin dal momento della programmazione delle attività da prestare³¹.

5. La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001

La configurazione regionalista di competenze contenuta nella l. n. 328/00 ha trovato un ulteriore rafforzamento e completamento nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che è intervenuta a esito del referendum confermativo del 7 ottobre 2001 e che ha impresso una notevole spinta verso forme più accentuate di federalismo del nostro sistema delle autonomie locali. In particolare, è opportuno segnalare che l'art. 117 Cost. novellato trasferisce – per esclusione – le competenze e le funzioni in materia di servizi sociali alla potestà legislativa esclusiva delle regioni: la stessa materia, infatti, non figura né tra le competenze esclusive statali né tra quelle regionali concorrenti.

Il ruolo dei Comuni, che già la l. n. 328/00 considerava un “perno” attorno a cui ruotano le politiche sociali, è ribadito poi dalla legge costituzionale n. 3/01, che all'art. 4 propone una nuova formulazione dell'art. 118 Cost., in virtù del quale vengono attribuite al Comune tutte le funzioni amministrative, ivi comprese quelle relative ai servizi socio-assistenziali. In questo modo, perciò, viene definitivamente attuato dal legislatore costituzionale il principio di decentramento amministrativo di cui alla l. n. 57/97, che il d.lgs. n. 112/98 prima e la l. n. 328/00 poi avevano sottolineato con *favor* e da cui, conseguentemente, il nuovo assetto del sistema socio-assistenziale trae sostanziale conferma.

6. I servizi di interesse generale

I “servizi di interesse generale” (SIG) costituiscono oggetto di dibattito fin dalla nascita della Comunità europea, epoca in cui è, infatti, iniziato il braccio di ferro tra l'aspirazione tutta comunitaria alla affermazione di sistemi autenticamente concorrenziali e la volontà degli Stati Membri di salvaguardare la potestà dei servizi nazionali di protezione sociale di garantire ai propri cittadini servizi di qualità offerti a costi calmierati. I servizi pubblici hanno rappresen-

31. Cfr. Albanese A., Marzuoli C. (2003), “Assistenza, servizio pubblico, sussidiarietà”, in Albanese A., Marzuoli C. (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, il Mulino, Bologna, p. 19.

tato da sempre il terreno di scontro e di confronto tra due concezioni opposte di Stato: quella c.d. liberale, basata sull'idea che ai pubblici poteri devono essere affidate solo le funzioni sovrane, rimettendo alla libera iniziativa privata le attività economiche; quella dello Stato sociale, basata sull'intervento pubblico nell'economia e nelle attività economiche, con l'obiettivo di garantire eguaglianza giuridica e sostanziale tra i cittadini. Inoltre, la qualificazione di una specifica attività come servizio pubblico è sempre stata legata al contesto storico in cui tale attività si è svolta, dipendendo da ragioni culturali, economiche, storiche e sociali.

Gli elementi distintivi dei SIG devono ricercarsi soprattutto nelle finalità cui detti servizi e, con essi, i sistemi di welfare nazionali e comunitario, risultano preordinati, nonché nel contenuto specifico dei servizi offerti dai diversi soggetti erogatori. I SIG sono dunque finalizzati a garantire prestazioni di qualità a un prezzo accessibile per tutti e a realizzare obiettivi di solidarietà e di parità di trattamento, che sono alla base del modello europeo di società.

Nella più ampia nozione di SIG, l'Unione europea ha altresì elaborato la definizione di "servizi sociali di interesse generale" (SSIG), i quali sono, in primo luogo, caratterizzati dal principio di solidarietà, in conformità al quale, nell'accesso ai servizi di welfare da parte dei cittadini-utenti, è assente una selezione dei rischi individuali ed è altresì assente un'equivalenza fra versamenti e prestazioni erogate. In questo senso, si comprende come i servizi in oggetto si differenzino, dunque, dalle polizze assicurative, da un lato, e dai servizi di mercato a pagamento, dall'altro e siano, pertanto, a presidio di un accesso ai servizi fondato su equità e accesso universalistico. I SSIG, in questo senso, non identificano soltanto una nozione giuridica idonea a individuarne le specificità rispetto ad altri servizi, ma sono altresì riconosciuti quali "componenti" fondamentali dei moderni modelli di welfare.

In secondo luogo, i SSIG sottendono un legame intrinseco con l'azione e gli interventi realizzati dagli organismi non lucrativi che, accanto alle istituzioni pubbliche, possono risultare protagonisti nell'organizzare, gestire ed erogare i servizi socio-sanitari nell'ambito dei sistemi nazionali e regionali di welfare.

In terzo luogo, i SSIG si distinguono per la loro capacità di rispondere all'esigenza di personalizzazione dei servizi e degli interventi rispetto alle esigenze dei cittadini-utenti, affinché, nella risposta a bisogni diversi, siano garantiti i diritti fondamentali e tutelate le persone più vulnerabili.

Le istituzioni comunitarie sono dunque consapevoli che, nel comparto dei diritti sociali, il problema non risieda tanto nel riconoscimento dei diritti medesimi, quanto nella loro effettiva esigibilità e, pertanto, nell'ordinamento giuridico eurounitario si è inteso riconoscere ai servizi sociali e sanitari una specifica funzione da cui discende una specifica qualificazione giuridica.

In quest'ottica, la Direttiva sui servizi nel mercato interno (Direttiva n. 123/2006) ha previsto che, nell'ambito dei servizi forniti da soggetti prestatori stabiliti in uno Stato membro dietro corrispettivo economico, i servizi sanitari e i servizi sociali siano esclusi dall'applicazione delle regole sul mercato interno.

I SSIG hanno trovato un loro specifico "diritto di cittadinanza" nell'ambito del diritto eurounitario grazie al Trattato di Lisbona e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che contengono importanti elementi di innovazione in materia sociale, da ricondurre alla concezione stessa della convivenza europea, fondata su un tessuto valoriale a "forte connotazione sociale"³². In questo senso, dunque, il Trattato di Lisbona, in vigore dal 2009, ha inteso porre l'accento sulla centralità della dimensione sociale rispetto all'Europa economica nella costruzione del mercato comune interno. In forza della c.d. "clausola sociale orizzontale" che il Trattato di Lisbona ha introdotto nell'ordinamento comunitario, le policies europee debbono tenere conto delle esigenze sociali al fine di assicurare la coerenza tra le differenti politiche e gli obiettivi sociali. In conformità alla clausola in parola, l'Unione europea, inter alia, deve garantire un'adeguata protezione sociale e un'adeguata tutela della salute umana. Si tratta di un vincolo che, pur rispettando le competenze dei singoli Stati membri, ne postula il loro superamento, giustificato dall'obiettivo transfrontaliero di assicurare l'effettiva fruizione dei diritti sociali a tutti i cittadini europei.

In questo senso, è opportuno sottolineare che l'approccio europeo sopra descritto trova ulteriore conferma nel Pilastro europeo dei diritti sociali (Commissione europea, 26 aprile 2017 – COM (2017)250), che promuove una serie di principi e diritti fondamentali, attinenti alle diverse categorie occupazionali, agli ambiti di protezione sociale, all'inclusione sociale, dell'istruzione e alle pari opportunità. In un contesto europeo in cui si assiste, da un lato, a una stagione di consolidamento di un "modello sociale europeo" e, dall'altro, all'accoglimento della parità fra logica competitivo-concorrenziale (logica economica) e logica perequativo-sociale anche rispetto ad affidamenti di servizi con valore economico, agli Enti del Terzo settore è richiesto un ruolo essenziale, in specie nella realizzazione di attività e interventi finalizzati a favorire l'inseri-

32. Il Trattato di Lisbona (firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009) ha sostituito il precedente titolo (XIV) del TCE, rubricato "Coesione economica e sociale" con il nuovo titolo (XVII), che ha assunto la denominazione "Coesione economica, sociale e territoriale"). Per quanto in questa sede di interesse, della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, si vedano gli artt. da 34 a 36. In argomento, si vedano, tra gli altri, Costanzo P., "Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea", in www.giurcost.org/studi/CostanzoBelem.html; Cozzi A.O. (2017), *Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli.

mento lavorativo di persone svantaggiate, a incentivare un'occupazione flessibile e sicura, a favore del dialogo sociale, nonché a rafforzare l'azione nei confronti dei soggetti più fragili e deboli della società³³.

Da quanto sopra consegue che, se un tempo le responsabilità degli enti locali erano facilmente identificabili con il set di attività che la Costituzione e le leggi ordinarie riservavano ai medesimi enti pubblici, da qualche decennio a questa parte gli enti locali sono al centro di un sistema di “governance multi-livello e multidecisionale”. Nell’ambito di questo sistema, essi agiscono spesso quali “pivot”, ovvero “coordinatori” degli interventi di altri soggetti, in particolare, non lucrativi, ai quali risulta affidata una missione pubblica.

7. I servizi socio-assistenziali e il ruolo degli Enti del Terzo settore: in particolare, i rapporti giuridici con le pubbliche amministrazioni

Il *munus* pubblico affidato dall’ordinamento giuridico nazionale agli enti non profit emerge con chiarezza nella legge n. 106 del 2016, recante “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”³⁴. Gli obiettivi principali della Riforma del Terzo settore sono i seguenti: la costruzione di “un nuovo welfare partecipativo, fondato su una governance sociale allargata alla partecipazione dei singoli, dei corpi intermedi e del Terzo settore al processo decisionale e attuativo delle politiche sociali, al fine di ammodernare le modalità di organizzazione ed erogazione dei servizi di welfare, rimuovere le sperequazioni e ricomporre il rapporto tra Stato e cittadini, tra pubblico e privato, secondo i principi di equità, efficienza e solidarietà sociale”³⁵. I decreti legislativi attuativi della legge delega,

33. Nell’ottica sopra richiamata, si veda Commissione europea, Comunicazione “Creare un’economia al servizio delle persone: un piano d’azione per l’economia sociale” (SWD (2021) 373 final) Bruxelles, 9.12.2021 COM(2021) 778 final). Il documento in parola sottolinea come l’economia sociale contribuisca alla diversità delle forme societarie in Europa, favorendo una maggiore scelta per i consumatori e una maggiore qualità di prodotti/servizi. L’economia sociale può contribuire all’attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali e alla realizzazione del relativo piano d’azione per il 2021 e degli obiettivi principali per il 2030, ad esempio l’aumento del tasso di occupazione e la riduzione del numero di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale.

34. Per vero, il *munus* pubblico in parola caratterizza altresì lo strumento giuridico dell’accreditamento istituzionale in ambito sanitario e socio-sanitario. Per tutti, in argomento, sia permesso il rinvio a Santuari A. (2024), “Gli Enti del Terzo settore e l’accreditamento dei servizi socio-sanitari tra principio di concorrenza e co-progettazione”, *Rivista di Diritto ed Economia del Terzo settore*, 2.

35. Linee guida approvate dal Governo Renzi nel 2015, consultabili all’indirizzo www.governo.it/articolo/terzo-settore-le-linee-guida-vista-della-riforma/1602.

segnatamente, il d.lgs. n. 112 e il d.lgs. n. 117 del 2017, rispettivamente, di riforma della disciplina in materia di impresa sociale e recante “Codice del Terzo settore”, si propongono di superare le diverse norme, civilistiche e fiscali, stratificate nel corso dei decenni, nonché di chiarire la distinzione tra attività commerciali e attività non commerciali, che tanta confusione ha generato nelle attività degli enti non profit e anche nei rapporti con gli enti pubblici. Su questo punto, preme evidenziare che il d.lgs. n. 117/2017 collega la non commercialità delle attività svolte alla qualificazione delle medesime come attività di interesse generale, destinate al perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, al ricorrere di determinate condizioni³⁶.

La natura delle attività svolte dagli Enti del Terzo settore risulta utile per comprendere che nella categoria unitaria di tali enti, prevista nel Codice del Terzo settore, esistono comunque significative differenze, tra le quali, indubbiamente, risalta quella tra ETS “non commerciali” ed ETS “commerciali”. Mentre i primi sono definiti da una prevalente dimensione associativa e volontaria e le attività svolte sono di norma oggetto di mero rimborso delle spese da parte delle pubbliche amministrazioni, quando queste ultime stipulano convenzioni con le associazioni in parola, i secondi sono maggiormente orientati a svolgere attività di natura economico-imprenditoriale³⁷. La diversa natura delle attività svolte al fine di realizzare le finalità statutarie dei singoli ETS incide anche sulle modalità di riconoscimento economico che il Codice del Terzo settore prevede qualora gli Enti del Terzo settore partecipino alle forme collaborative disciplinate dal medesimo Codice. Mentre per le associazioni (di volontariato e di promozione sociale), come già evidenziato, la pubblica amministrazione può riconoscere il mero rimborso delle spese sostenute, per gli altri ETS gli enti pubblici coinvolti nei processi collaborativi sono legittimati a riconoscere un contributo³⁸.

36. Le attività di interesse generale, secondo le regole delineate dall’articolo 79 del CTS, sono infatti da considerarsi fiscalmente come “non commerciali” al verificarsi di una delle seguenti tre condizioni: qualora siano svolte a titolo gratuito, oppure comportino il pagamento a favore dell’Ente, da parte dei beneficiari/fruitori di tali attività, di “corrispettivi” che non superino i “costi effettivi”, oppure generino un margine non superiore al 6% dei correlativi costi e per non più di tre anni consecutivi.

37. Le quali, se svolte in forma prevalente, obbligano, in ossequio all’art. 11, comma 2, d.lgs. n. 117/2017, le fondazioni e le associazioni che si trovino in questa particolare condizione a iscriversi nel Registro delle Imprese oltre che nel Registro unico nazionale del Terzo settore.

38. Sul punto, si riporta quanto indicato nel decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 31 marzo 2021, n. 72: “In ragione della peculiarità della metodologia della co-progettazione, le risorse pubbliche messe a disposizione dei partecipanti possono essere di vario tipo e, dunque, trattarsi di: risorse economiche, proprie o di altro ente o soggetto; beni mobili e/o immobili; risorse umane, proprie dell’ente procedente o di cui esso si avvale a vario

Gli ETS sono, infatti, coinvolti nell'organizzazione, gestione, erogazione e, quindi, fruizione, delle attività, delle prestazioni e degli interventi in ambito socio-assistenziale. Si tratta di prestazioni e interventi che, tuttavia, possono essere assicurati sia attraverso strumenti e istituti giuridici non riconducibili alle logiche di mercato³⁹ sia mediante procedure caratterizzate dalla dimensione competitiva⁴⁰. E ciò si realizza quando le pubbliche amministrazioni, che agiscono in qualità di committenti, ricercano il prestatore/erogatore al quale affidare, a seguito di procedura concorrenziale, l'esecuzione dell'opera ovvero del servizio. La coesistenza di strumenti e procedure appartenenti a "universi" diversi, segnatamente, quello della concorrenza e quello della partnership⁴¹, obbligano le pubbliche amministrazioni procedenti a riflettere con attenzione sugli obiettivi che esse intendono realizzare. Dall'identificazione degli obiettivi da conseguire da parte delle pubbliche amministrazioni discendono strumenti giuridici e procedure amministrative diverse.

Da un lato, infatti, gli istituti cooperativi di cui al Codice del Terzo settore si prestano alla realizzazione di obiettivi condivisi tra pubbliche amministrazioni ed enti non profit: le prime non esercitano la funzione di committenza, mentre i secondi partecipano al procedimento amministrativo⁴². Gli istituti di

titolo (ad esempio per attività di stage o tirocinio o altro ancora). Le risorse economiche, in ragione della natura giuridica della co-progettazione e del rapporto di collaborazione, che si attiva con gli ETS, sono da ricondurre ai contributi, disciplinati dall'art. 12 della legge n. 241/1990".

39. Per tutti, si pensi agli istituti giuridici cooperativi di cui agli artt. 55 e 56 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), che declinano "una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria" (così la sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale).

40. Il riferimento è alle disposizioni contenute nel d.lgs. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici), in forza del quale i soggetti privati concorrono, fra loro, in quanto operatori economici, per acquisire la qualità di controparte contrattuale della P.A. ai fini della conclusione di un contratto pubblico per l'affidamento o la concessione di un servizio.

41. La differenza ontologica tra gli "universi" sopra richiamati è stata confermata nella sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020: in quell'occasione, il Giudice delle Leggi ha identificato gli istituti giuridici collaborativi alla stregua di un "canale" di cooperazione tra ETS e pubblica amministrazione "alternativo a quello del profitto e del mercato" e capace di superare il tradizionale rapporto sinallagmatico. La sentenza in argomento conferma dunque la piena legittimità di rapporti che non si fondano unicamente sulla relazione di scambio tra prestazioni erogate dagli ETS e corrispettivi previsti e versati dalla P.A. Recentemente, la diversità tra istituti giuridici di collaborazione e procedure di mercato è stata ribadita nel decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72 del 31 marzo 2021, recante "Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117 del 2017".

42. Deve notarsi che la partecipazione dei soggetti privati al procedimento amministrativo è fortemente debitrice agli studi amministrativi "che la concepirono come una condizione essenziale al fine di adeguare il modello di amministrazione al nuovo quadro costituzionale". Così, Cocconi M. (2010), *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Cedam, Padova, p. 22.

natura cooperativa, che derivano la loro legittimazione normativa dal principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma. Cost., affermano un paradigma di azione della pubblica amministrazione caratterizzato da una propria autonomia⁴³ e orientato al coinvolgimento delle organizzazioni non lucrative della società civile in progetti, interventi e attività prive di una connotazione onerosa ovvero di prestazioni corrispettive⁴⁴. Dall'altro, le procedure di cui al Codice dei Contratti pubblici, informate al principio di concorrenza di derivazione eurolunitaria, risultano obbligatorie quando le pubbliche amministrazioni svolgono la loro attività di committenza al fine di individuare sul mercato concorrenziale l'operatore economico privato affidatario della produzione di un bene ovvero dell'erogazione di un servizio⁴⁵.

Alla luce di queste brevi premesse, avuto riguardo alle prestazioni e alle attività socio-assistenziali si comprende la necessità di individuare percorsi e procedure che siano in grado di assicurare al contempo i livelli essenziali delle prestazioni socio-sanitarie, escludendo motivazioni egoistiche e lucrative, e gli in-

43. Attenta dottrina ha inteso segnalare come appaia "utile preservare l'originalità di questi accordi già dalla loro denominazione, che sarebbe, viceversa, contraddetta se si lasciasse intendere che l'unico regime applicabile per gli accordi fosse quello del diritto pubblico". Così, Giglioni F., Nervi A. (2019), *Accordi delle Pubbliche Amministrazioni*, ESI, p. 17, i quali riferiscono di una corrente dottrinale che ha sostenuto il contrario per lungo tempo: in argomento, si veda Sandulli A.M. (1962), *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, p. 382; Stella Richter P. (1983), "Atti e poteri amministrativi" (tipologia), *Dizionario amministrativo*, Giuffrè, Milano, p. 396.

44. Sul punto, il Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale del 26 luglio 2018, Numero affare 01382/2018, avente a oggetto: Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, ha evidenziato che il "concetto di onerosità, [...] costituisce la linea di faglia fra i servizi economici di interesse generale, soggetti al Codice [dei contratti pubblici], e i servizi non economici di interesse generale, viceversa in radice a esso estranei. Concetto complementare a quello di gratuità già precedentemente esaminato." In dottrina, si è segnalato che la gratuità, "quando si esprime in favore dell'amministrazione e nell'ambito della sua attività, dimostra un nesso con la realizzazione dell'interesse generale e con il dovere di solidarietà". Così, D'Alessandro D. (2018), *Funzione amministrativa e causa negoziale nei contratti pubblici non onerosi*, ES, Napoli, p. 10.

45. Le medesime procedure di mercato permettono in ragione delle finalità di interesse generale perseguite di restringere la concorrenza a taluni operatori economici. In quest'ottica, la Direttiva 24/2014/UE prevede uno specifico *favor legis* per quegli organismi che, in ragione delle finalità sociali perseguite e delle specifiche caratteristiche organizzative, risultano maggiormente idonei a erogare i servizi individuati nell'art. 77, par. 1. Le organizzazioni in parola devono a) perseguire una missione di servizio pubblico legata alla protezione sociale che forma oggetto di gara; b) reinvestire i propri profitti in vista del conseguimento dell'obiettivo dell'organizzazione ovvero provvedere alla loro distribuzione sulla base di condizioni partecipative; c) presentare una struttura di gestione (management) o di proprietà (*ownership*) fondata sul principio di partecipazione dei dipendenti, degli utenti o dei soggetti interessati; d) non risultare affidatarie di un appalto per il medesimo servizio nel corso dell'ultimo triennio.

teressi degli operatori economici nel fornire ed erogare i servizi e le prestazioni necessari al conseguimento degli obiettivi di integrazione socio-sanitaria⁴⁶.

Fra i principi e i criteri direttivi della riforma del Terzo Settore, elencati all'articolo 4 dalla citata legge delega, spicca l'introduzione di parametri di trasparenza e accountability cui sono chiamati a rispondere gli ETS, in quanto fondamentali fattori legittimanti per l'operato degli stessi⁴⁷. In particolare, alla lettera g) dell'articolo 4, si indica l'esigenza di "disciplinare gli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d'informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi, differenziati anche in ragione della dimensione economica dell'attività svolta e dell'impiego di risorse pubbliche".

Sul punto insiste inoltre l'articolo 7, rubricato "Vigilanza, monitoraggio e controllo", in cui viene ribadita l'importanza di assicurare elevati livelli di accountability, specificando che è promossa "l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo degli enti del Terzo settore anche attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire la più ampia trasparenza e conoscibilità delle attività svolte dagli enti medesimi".

Il rispetto dei principi di trasparenza e accountability risulta dunque graduato rispetto alla "dimensione economica" dell'attività svolta dall'Ente e si sostanzia nello specifico nella previsione dell'obbligo:

- di redazione di un bilancio di esercizio, adottato secondo una modulistica unica per tutti gli ETS non commerciali fornita dal D.M. 5 marzo 2020 e di successivo deposito del documento presso il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (Runts) (art. 13, comma 1, Cts). L'istituzione stessa del Runts è uno strumento ascrivibile al percorso di trasparenza intrapreso dagli ETS per effetto della riforma;
- di redazione del bilancio sociale, di deposito del documento presso il Runts e successiva pubblicazione dello stesso nel proprio sito Internet (art. 14, comma 1, Cts), per gli ETS con "ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate" superiori ad 1 milione di euro;

46. Sull'obbligo di esperire procedure a evidenza pubblica in tema di affidamenti di servizi socio-sanitari, si vedano, tra le altre, Cass. SS.UU., 5 aprile 2012, n. 5446 e ANAC, delibera n. 613 del 4 luglio 2018, fascicolo n. 301/2017, nel quale l'Autorità ha ribadito che "i principi del diritto comunitario si applicano anche alle concessioni di beni pubblici, in quanto la soggezione ai principi di evidenza pubblica si fonda sulla circostanza che la concessione offre un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato, come si desume dall'articolo 4 del d.lgs. 5072016 in tema di principi relativi all'affidamento dei contratti pubblici esclusi".

47. Cfr. Travaglini C. (2020), "Il Bilancio per l'Accountability dell'Ente di Terzo Settore", in Bassi A. (a cura di), *Gli enti del Terzo Settore. Lineamenti generali*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 177-204.

- di rendicontazione delle attività di raccolta fondi, nei rapporti con i sostenitori e il pubblico (art. 7, Cts);
- di nomina di un organo di controllo, anche monocratico, con la funzione di vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, nonché sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul suo concreto funzionamento (art. 30, comma 2, Cts);
- di nomina di un revisore legale dei conti o di una società di revisione legale, iscritti nell'apposito registro, per le associazioni, riconosciute o non riconosciute, e fondazioni, che abbiano superato determinate soglie dimensionali (art. 31, Cts).

È, in particolare, al bilancio di esercizio che spetta il compito di illustrare il verificarsi (o meno) delle condizioni di sostenibilità economica e di solvibilità finanziaria alle quali è subordinata la stessa continuità aziendale dell'Ente e che dunque riveste un ruolo fondamentale nell'assicurare il rispetto di una piena trasparenza rispetto all'operato dello stesso.

Il nuovo bilancio economico-finanziario prescrive l'obbligo per gli ETS non commerciali di redigere un sistema di bilancio ordinario, composto da Stato Patrimoniale, Rendiconto Gestionale e Relazione di Missione.

Similmente a quanto previsto dal legislatore per le società di capitali, al bilancio "ordinario" è stata poi affiancata una versione semplificata – consistente nel solo Rendiconto per Cassa – per le realtà aziendali di minori dimensioni, ossia per gli ETS con "ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate" non superiori a euro 300.000⁴⁸.

Le soglie dimensionali introdotte sono talmente esigue che è pienamente condivisibile la scelta del legislatore di offrire agli ETS di minori dimensioni la facoltà di redigere unicamente il Rendiconto per Cassa, con l'intento di limitare gli adempimenti contabili e amministrativi ritenuti eccessivamente gravosi.

A parere di chi scrive, dall'analisi del dettato normativo emerge tuttavia un quadro, riassunto in *Tavola 1*, eccessivamente variegato. ETS operanti all'interno del medesimo settore di attività si trovano a essere caratterizzati da linguaggi contabili non uniformi e da schemi di bilancio diversi e difficilmente comparabili. Tale eccessiva frammentazione dei sistemi contabili non facilita i fondamentali processi di misurazione e confronto delle perfor-

48. Per gli ETS con "ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate" non superiori a euro 60.000 è poi prevista l'ulteriore facoltà di redigere un Rendiconto per cassa con indicazione delle entrate e uscite in forma aggregata.

mance economiche finanziarie degli ETS. Difficilmente l'eterogeneità derivante dalla mancata armonizzazione delle pratiche contabili può inquadrarsi nella direzione di irrobustire la legittimazione dell'operato degli ETS, che è invece un principio alla base della riforma stessa. Pur garantendo uno snellimento di taluni adempimenti amministrativi, sarebbe tuttavia auspicabile privilegiare l'esigenza di armonizzare il più possibile i sistemi contabili dei vari ETS.

Tavola 1. Il bilancio di ETS non commerciali, commerciali e imprese sociali

ETS NON COMMERCIALI			ETS COMMERCIALI* art. 13, Cts, c. 4 e 5 IMPRESE SOCIALI d.lgs. 112/2017		
Art. 13 Cts c. 1, 2, 2-bis e 3			Art. 2423 e ss cc	Art. 2435-bis cc	Art. 2435-ter cc
Ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate			Bilancio ordinario	Bilancio in forma abbreviata	Bilancio delle micro-imprese
non superiori a 60.000 euro (c. 2-bis)	non superiori a 300.000 euro (c. 2)	superiori a 300.000 euro (c. 1)	* gli ETS commerciali, se non rivestono la qualifica di imprese sociali, possono, in alternativa, redigere il bilancio di esercizio previsto per gli ETS non commerciali, composto da 1) Stato Patrimoniale; 2) Rendiconto Gestionale; 3) Relazione di Missione		
Principio di cassa (*facoltà)	Principio di cassa (*facoltà)	Principio di competenza economica	Principio di competenza economica		
Rendiconto per cassa con indicazione delle entrate e uscite in forma aggregata, modello da emanare con decreto	Rendiconto per Cassa (*facoltà) ex D.M. 5 marzo 2020	1. Stato Patrimoniale 2. Rendiconto Gestionale 3. Relazione di Missione ex D.M. 5 marzo 2020	1. Stato Patrimoniale 2. Conto Economico 3. Rendiconto finanziario 4. Nota Integrativa 5. Relazione sulla gestione	1. Stato Patrimoniale 2. Conto Economico 3. Nota Integrativa	1. Stato Patrimoniale 2. Conto Economico

Fonte: nostra elaborazione da Tieghi M., Del Sordo C. (2024), p. 140.

8. I servizi di welfare e le funzioni degli enti locali: un *patchwork* di competenze

Principi costituzionali, legge n. 328/2000, leggi regionali, accordi di programma, unitamente alle recenti previsioni contenute nelle Missioni 5 e 6 del PNRR costituiscono i fondamenti giuridici e istituzionali alla base di un sistema di welfare definito da una governance multilivello, in cui gli enti locali risultano essere al centro di un *network* articolato di soggetti pubblici e privati. In questa prospettiva, non è agevole tracciare un perimetro preciso delle prerogative istituzionali che definiscono l'azione e gli interventi degli enti locali. I comuni, nello specifico, agendo per lo più quali "istituzioni di ultima istanza" per i cittadini, sono chiamati a operare in un sistema nell'ambito del quale essi intercettano e intersecano competenze diverse. Si pensi, per esempio, all'area dell'inclusione socio-lavorativa, nella quale i comuni si trovano a gestire azioni che, necessariamente, si devono coordinare con le competenze dei centri per l'impiego, con le attività delle società (di norma, a partecipazione pubblica) che sui territori, in regioni quali l'Emilia-Romagna, sono le "eredi" della formazione professionale di livello provinciale, con le azioni degli enti non profit, con quelle derivanti dalla loro partecipazione ai piani di zona e con le stesse dinamiche di mercato riconducibili all'azione imprenditoriale, solo per citarne alcune. Si tratta di un reticolo di competenze affatto agevole da riportare a unità: anzi, si potrebbe dire che gli enti locali – se si pone mente poi all'integrazione socio-sanitaria – incarnano per così dire responsabilità istituzionali essenziali, quale quella di assicurare la fruizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e civili.

È dunque in questa prospettiva che occorre essere consapevoli che, in taluni ambiti di azione, le responsabilità istituzionali degli enti locali si devono necessariamente integrare con quelle di altri enti locali (si pensi, per tutti, al fenomeno dell'aggregazione di funzioni sovracomunali), di altri enti pubblici (si pensi all'integrazione socio-sanitaria che deve essere realizzata con le aziende sanitarie locali) e, infine, con quelle dei soggetti privati, in specie non lucrativi, senza poter ignorare i soggetti for profit, evidentemente attori centrali del mercato del lavoro.

9. Amministrazione condivisa e scenari di welfare locale nella cornice dell'inclusione socio-lavorativa

È proprio per favorire e rafforzare la collaborazione tra enti pubblici e soggetti privati non lucrativi nella realizzazione di obiettivi e attività di interesse generale che il Codice del Terzo settore ha inteso prevedere specifiche proce-

dure amministrative. In questa prospettiva, dunque, gli istituti cooperativi disciplinati negli artt. 55 e seguenti del d.lgs. n. 117/2017 si collocano nell'ambito dell'azione negoziale della pubblica amministrazione orientata funzionalmente al raggiungimento di obiettivi di interesse generale, distinta dalla capacità contrattuale⁴⁹. La distinzione tra procedure a evidenza pubblica di natura concorrenziale e istituti giuridici di natura cooperativa assume particolare rilevanza considerando i contratti pubblici quale *species* del *genus* accordi⁵⁰, identificando soltanto nei primi i contenuti sinallagmatici tipici degli scambi a prestazioni corrispettive. I secondi, per contro, ricomprendono una vasta gamma di atti negoziali finalizzati a regolare rapporti giuridici eterogenei, tra i quali possono annoverarsi quelli orientati a coinvolgere gli enti non profit nella definizione di programmi e di progetti di intervento di natura collettiva⁵¹.

Sia a livello nazionale che europeo i confini della nozione di contratto si sono progressivamente estesi oltre il perimetro tradizionale, finendo per includere anche accordi che non prevedono direttamente scambi economici⁵². A ciò si aggiunga che l'evoluzione della "specie non profit" degli ultimi decenni ci ha consegnato organizzazioni non lucrative, tradizionalmente fondate sul prevalente, se non esclusivo, apporto dei volontari, che spesso agiscono quali vere e proprie imprese sociali⁵³.

In un'ottica di amministrazione di risultato⁵⁴, pur volendo anche considera-

49. Sul punto, si vedano Giglioni, Nervi A. (2019), *op. cit.*, p. 8.

50. Ivi, p. 4, ove gli Autori sottolineano che "l'accordo può essere considerato il presupposto di ogni atto negoziale fondato sulla condivisione di volontà tra due o più soggetti".

51. Trattasi di un "modello istituzionale relazionale e mobile" che legittima e supporta "un incontro dialogico e cooperativo tra pubblico e privato finalizzato alla realizzazione di un equilibrio dinamico tra due sfere giuridiche non più nettamente contrapposte e incomunicabili". Cfr. Frediani E. (2010), "Tra cittadini e amministrazione pubblica: 'dialogo procedimentale' e partecipazione", in Campedelli M., Carrozza P., Perino L. (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, il Mulino, Bologna, p. 391.

52. Cfr. Giglioni F., Nervi A. (2019), *op. cit.*, p. 5.

53. In argomento, si veda ancora D'Alessandro D. (2004), *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, pp. 169-178.

54. "L'ingresso del principio di risultato nel diritto positivo, a seguito dell'entrata in vigore del recente Codice dei contratti pubblici, proietta definitivamente la nozione all'interno della legalità, superando i numerosi pregiudizi espressi negli anni dalla dottrina. Anzi, il principio diviene ragione della legittimazione costituzionale delle disposizioni attributive di potere amministrativo, anche alla luce del principio di sussidiarietà. La logica del risultato, quale sforzo di conseguimento del bene della vita in vista del quale un potere pubblico sia stato esercitato, diviene parametro imprescindibile di riferimento dell'esercizio dell'attività amministrativa e anche motivo di sindacato innanzi al giudice amministrativo." Così, Spasiano M.R., Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere, in www.federalismi.it, 17 aprile 2024, p. 206. In argomento, si vedano anche Immordino M., Police A. (2004) (a cura di), *Principio di legalità ed amministrazione di risultato*,

re gli accordi negoziali quali ipotesi residuali rispetto ai contratti⁵⁵, si ritiene – in questa sede – di assumere la prospettiva del diritto amministrativo secondo la quale il termine “accordo” appare maggiormente capace di identificare i rapporti fondati sul consenso condiviso tra pubblica amministrazione e soggetti della società civile. Anche in forza della legittimazione a ricorrere a strumenti di diritto privato⁵⁶, nella cornice giuridica definita dall’art. 11 della legge n. 241/1990, la pubblica amministrazione è legittimata a superare i vincoli stringenti che spesso ne caratterizzano l’azione per sperimentare nuovi modelli giuridici e procedere innovative capaci di rispondere in modo più efficace ed efficiente alle istanze provenienti dalla società civile⁵⁷. L’accordo amministrativo si configura dunque alla stregua di una relazione giuridica biunivoca finalizzata a realizzare interessi pubblici, che non hanno una natura strettamente patrimoniale⁵⁸ e che impone a

Giappichelli, Torino; Ferrara R. (2001), “Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla “libertà dall’amministrazione” alla libertà dell’amministrazione?”; *Diritto e società*, p. 101 e ss.; Gioiosa M. (2012), *Amministrazione di risultato e tutela giurisdizionale*, Jovene, Napoli; Perfetti L.R. (2008), *Le riforme della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Cedam, Padova; Sorrentino G. (2003), *Diritti e partecipazione nell’amministrazione di risultato*, Editoriale Scientifica, Napoli; Iannotta L. (2003) (a cura di), *Economia, diritto e politica dell’amministrazione di risultato*, Giappichelli, Torino; Romano Tassone A. (2007), “Analisi economica del diritto e amministrazione di risultato”, *Diritto amministrativo*, n. 1, p. 63 e ss.; Cammelli M. (2005), “Amministrazione di risultato”, in Cacciavillani I. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Berti*, Iovene editore, Napoli, p. 555; Nicoletti F. (2003), “Dirigenti e responsabili del procedimento nell’amministrazione statale c.d. di risultato”, *Il Diritto dell’economia*, n. 2-3, p. 459 e ss.

55. In questo senso, si vedano le sentenze della Corte di giustizia dell’Unione europea 19 dicembre 2012, C-159/11, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e a.; Corte di Giustizia, 16 maggio 2013, C-564/11, Consulta Regionale Ordine Ingegneri della Lombardia e a.; Corte di Giustizia, 20 giugno 2013, C-352/12, Comune di Castelvecchio Subequo e Comune di Barisciano c. Ordine degli Ingegneri.

56. L’art. 1, comma 1-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi” recita che la “pubblica amministrazione, nell’adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente”. La norma citata, come è stato segnalato da attenta dottrina, “inserita nella parte riferita ai principi sul procedimento amministrativo, assurge, evidentemente, a principio generale dell’attività amministrativa e costituisce, dunque, un parametro di riferimento ineludibile per la trattazione degli accordi”. Cfr. Giglioni F., Nervi A. (2019), *op. cit.*, p. 18.

57. Quella degli accordi amministrativi in parola è una categoria giuridica che a lungo è rimasta ai margini dell’azione della pubblica amministrazione, maggiormente orientata a ricorrere agli strumenti competitivi. In argomento, si veda Portaluri P.I. (2015), “Considerazioni (forse in) attuali sugli accordi di diritto amministrativo”, *Rivista giuridica*, 4, p. 147 e ss.

58. In tema, si vedano Dugato M. (1996), *Atipicità e funzionalizzazione dell’attività amministrativa per contratti*, Giuffrè, Milano e Sticchi Damiani E. (1993), “Gli accordi amministrativi”, in Amirante C. (a cura di), *La contrattualizzazione dell’azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, p. 45.

più soggetti, non necessariamente due come nei contratti, di coinvolgersi nella realizzazione del medesimo obiettivo finale⁵⁹.

Un'area di potenziale sviluppo degli accordi *ex art. 11, l. 241/1990* è oggi rappresentata dagli istituti collaborativi tra enti pubblici ed Enti del Terzo settore di cui all'art. 55, d.lgs. n. 117/2017. L'articolo in parola, richiamando espressamente la disposizione contenuta nell'art. 11 della legge sul procedimento amministrativo, disciplina gli istituti giuridici della co-programmazione e della co-progettazione. Mentre la co-programmazione è finalizzata a individuare i bisogni da soddisfare, gli interventi a tal fine necessari, le modalità di realizzazione degli stessi e le risorse disponibili, nell'ambito delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 del Codice del Terzo settore, la co-progettazione rappresenta lo schema giuridico nel quale collocare il dialogo e il confronto collaborativo tra pubbliche amministrazioni ed ETS, il cui obiettivo è la definizione e l'eventuale realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti co-programmatori di cui al comma 2 dell'art. 55.

Co-programmazione e co-progettazione sono idealmente, logicamente e coerentemente interconnesse in quanto esse esprimono l'accordo tra enti pubblici e organismi non lucrativi, i quali sono chiamati espressamente a presentare osservazioni, proposte, idee e contributi per la realizzazione degli scopi di interesse generale cui gli istituti cooperativi sono finalizzati. Osservazioni e proposte che se ritenute meritevoli da parte della pubblica amministrazione precedente saranno accolte nella stipula dell'accordo⁶⁰. Da ciò discende che l'accordo, atto finale del procedimento, si perfeziona sia nell'ipotesi in cui la proposta di avvio del procedimento di co-progettazione maturi da parte della pubblica amministrazione sia che la proposta sia rivolta a quest'ultima su istanza di parte⁶¹.

Gli accordi in argomento permettono dunque ai privati di partecipare direttamente alle modalità con cui le pubbliche amministrazioni curano e realizzano gli interessi pubblici, partecipando essi stessi alla realizzazione di quegli

59. Così, Valaguzza S. (2019), "Gli accordi collaborativi nel settore pubblico", *Il Diritto dell'Economia*, 99(2), p. 269.

60. In argomento, si veda Sticchi Damiani E. (1992), *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano.

61. Giglioni, Nervi, *op. cit.*, p. 25 sottolineano l'importanza delle due possibili "vie" di giungere alla definizione dell'accordo: gli Autori scrivono che "[i]l fatto che la legge precisi che l'accordo costituisce l'esito dell'accoglimento di proposte maturate durante la partecipazione è solo a garanzia del sostegno di richieste provenienti da parte private, ma non contiene una riserva di proposta che s'intende sempre possibile da parte della pubblica amministrazione nell'esercizio della propria discrezionalità".

interessi, al di fuori di dinamiche prestazionali e producendo ricadute positive sulle comunità locali⁶². Sembra, dunque, possibile affermare – come chiaramente sostenuto da attenta dottrina⁶³ – che si possono registrare situazioni in cui gli interessi pubblici richiedono necessariamente la partecipazione e il coinvolgimento attivi dei soggetti privati⁶⁴. Ancorché i soggetti privati e le pubbliche amministrazioni mantengano le loro “posizioni” e le loro prerogative⁶⁵, essi convergono nella realizzazione di obiettivi comuni, che a loro volta coincidono con l’interesse pubblico⁶⁶.

Caratteristica identificativa dei processi collaborativi è il *favor participationis*, che si traduce, in ossequio ai principi di trasparenza, di parità di trattamento, di imparzialità e di non discriminazione, nell’obbligo per le pubbliche amministrazioni di motivare e rendere nota la loro intenzione di avviare percorsi collaborativi⁶⁷, affinché tutti i soggetti non lucrativi che operano sul territorio possano essere messi nelle condizioni di conoscere quell’intenzione⁶⁸. A seguito della manifestazione di interesse da parte della pubblica amministrazione interessata ad avviare una istruttoria pubblica finalizzata a coinvolgere gli enti

62. Sul punto, si veda Magri M. (2004), “Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali”, *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 2, pp. 562-563.

63. Così Falcon G. (1984), *Le convenzioni pubblicistiche*, Giuffrè, Milano, p. 252.

64. La partecipazione dei soggetti non profit al procedimento amministrativo “rappresenta un mezzo particolarmente efficace attraverso il quale i soggetti privati portatori di interessi individuali o diffusi possono far sentire la loro “voce” all’interno dei procedimenti preordinati alla formulazione delle decisioni pubbliche”. D’Alberti M. (2000), “La ‘visione’ e la ‘voce’: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 1 ss.

65. In argomento, si richiama la sentenza del Tar Campania – Napoli, sez. I, 19 luglio 2012, n. 3494, con la quale i giudici amministrativi partenopei hanno ribadito che la concertazione (nel caso di specie si trattava della concertazione sottesa all’approvazione del Piano di Zona ex art. 19, legge n. 328/2000) “consiste nell’attività di confronto tra più soggetti in vista di una possibile intesa, indipendentemente dal risultato conseguito nello specifico”. Corollario di questa posizione è che l’obbligo concertativo deve intendersi assolto tutte le volte in cui si siano realizzate occasioni di confronto tra posizioni contrapposte, sebbene non si sia addivenuti all’elaborazione di una piattaforma comune.

66. In argomento, si veda Frego Luppi S. (2008), “Il principio di consensualità nell’agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza più recenti”, *Diritto amministrativo*, 3, pp. 691-716.

67. Si tratta di un obbligo previsto dall’art. 11, l. n. 241/1990, così come novellato dall’art. 1, co. 47, L. 6 novembre 2012, n. 190, che deve trovare adeguata formalizzazione nella determina preliminare dell’organo responsabile dell’adozione del provvedimento. Critici su questo obbligo, previsto dall’art. 11, comma 4-bis, introdotto dalla legge n. 15 del 2005, Giglioni, Nervi, *op. cit.*, p. 28.

68. A tal fine, l’art. 55, comma 4, d.lgs. n. 117/2017 offre alle pubbliche amministrazioni la possibilità di istituire appositi elenchi/albi di soggetti accreditati, con i quali attivare percorsi di co-programmazione e co-progettazione.

non lucrativi, questi ultimi sono chiamati a esprimere la loro volontà di partecipare alle fasi di co-programmazione e di co-progettazione allo specifico scopo di condividere con la pubblica amministrazione la realizzazione di un'attività ovvero di un progetto di intervento nel perseguimento di obiettivi di interesse generale. Nell'ambito di una procedura di co-progettazione, conseguentemente, ai soggetti non profit potrebbe essere richiesta la collaborazione con una o più amministrazioni pubbliche in ordine alla definizione di un set di attività e interventi a favore dell'inclusione socio-lavorativa.

Attraverso l'accordo di collaborazione, i soggetti privati non profit si impegnano, anche apportando risorse proprie, ad agire per realizzare obiettivi di interesse generale, mentre la pubblica amministrazione è in grado di assicurarsi la costruzione di rapporti duraturi con i medesimi soggetti privati⁶⁹.

Gli accordi collaborativi, perfezionati a seguito del costante confronto tra le parti, rafforzano la responsabilità delle pubbliche amministrazioni nel perseguimento degli interessi pubblici⁷⁰, evidenziando un ampio spazio giuridico in cui diritto privato e diritto pubblico possono sperimentare talune ibridazioni⁷¹. Ancorché gli accordi amministrativi di cui all'art. 11 l. n. 241 del 1990 non siano assimilabili ai contratti⁷², anche agli accordi in parola si applicano tuttavia i principi del codice civile in materia di obbligazioni e di diritti delle

69. Potrebbe essere questa una modalità anche per superare lo stallo cui spesso si assiste nell'ambito della burocrazia pubblica, "a un tempo artefice e vittima" della c.d. "inflazione normativa". Così, Clarich M., Ferrari G.F., Mosco G.D. (2020), "Editoriale", *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, giugno, p. 6. Si consideri inoltre la rilevanza particolare del coinvolgimento dei soggetti privati non profit nella realizzazione di finalità di interesse pubblico, atteso che gli stessi enti non lucrativi sono spesso individuati proprio dalla pubblica amministrazione quali soggetti incaricati di un *munus* pubblico nell'organizzazione, gestione ed erogazione di servizi di rilevanza collettiva, quali, per esempio, i servizi socio-sanitari. In argomento, si veda Manganaro F. (2014), "Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche", *Diritto Amministrativo*, 1-2, p. 48. Sullo stesso tema, si veda anche Napolitano G. (2003), "Soggetti privati "enti pubblici"?", *Diritto Amministrativo*, 4, p. 812, ove l'A. evidenzia che gli enti di diritto privato possono assurgere a "soggetti amministrativi".

70. Sottolinea che quello degli interessi pubblici "è un universo variegato, in cui si confrontano e si scontrano non solo interessi settoriali, ma anche interessi generali delle diverse collettività, che si traducono in necessarie interazioni tra le amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali". Cfr. Mattarella B.G. (2020), "Burocrazia normativa: il valore della legge e il ruolo dell'amministrazione", *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, giugno, pp. 76-77.

71. Di "sistema ibrido" tra diritto privato e diritto pubblico degli accordi scrivono Giglioni F., Nervi A. (2019), *op. cit.*, p. 33.

72. In dottrina, si è rimarcato che "se avesse voluto dire questo la legge, lo avrebbe dovuto chiaramente esprimere". Cfr. Giglioni F., Nervi A. (2019), *op. cit.*, p. 30. Per una analogia con i contenuti di cui all'art. 11, l. n. 241/1990, si vedano gli artt. 189 e 190, d.lgs. n. 50/2016, riferiti al c.d. partenariato sociale, che tuttavia risultano collocati in un "corpus legislativo diverso". Ivi, p. 31.

parti, che comprendono, tra gli altri, anche il diritto della pubblica amministrazione di recedere unilateralmente dall'accordo per sopravvenuti motivi di interesse pubblico, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato⁷³.

Nonostante la necessaria contaminazione tra strumenti di diritto privato e di diritto pubblico che può registrarsi nell'organizzazione, gestione ed erogazione delle prestazioni e dei servizi oggetto di un possibile percorso di inclusione socio-lavorativa, preme ribadire la differenza ontologica tra gli accordi amministrativi in parola, i contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni e gli altri provvedimenti amministrativi⁷⁴. Mentre lo statuto privatistico e gli strumenti negoziali non sarebbero in grado di assicurare un'adeguata rilevanza giuridica all'interesse pubblico, sia a causa della difficile traducibilità dell'interesse pubblico in termini patrimoniali⁷⁵, sia per l'eccessiva rigidità del vincolo negoziale⁷⁶, gli accordi collaborativi sembrano capaci di assicurare una maggiore tutela a tutte le parti in gioco e una gestione "multipolare" dell'azione amministrativa⁷⁷. Invero, negli accordi non si assiste all'antagonismo, talvolta eccessivamente muscolare, tra interessi contrapposti, tipico della dinamica bipolare, che caratterizza sia i contratti di diritto privato sia i provvedimenti amministra-

73. Così prevede l'art. 11, comma 4, l. n. 241 del 1990. Sul tema, si veda, tra gli altri, Nigro M. (1988), "Conclusioni", in Masucci A. (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Formez, Milano, p. 87.

74. L'accordo amministrativo consensuale è interpretabile quale "categoria giuridica generale in grado di conciliare in un unico strumento, e senza ricorrere alle costruzioni a "doppio grado", la funzionalizzazione dell'attività amministrativa di diritto privato con il regime proprio dei contratti". Così, Moliterni A. (2016), *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Jovene, Napoli, p. 145. In argomento, vedi anche Merusi F. (1993), "Il coordinamento e la collaborazione di interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme", *Diritto amministrativo*, p. 36 e ss.; Civitarese Matteucci S. (1996), *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Giappichelli, Torino.

75. Ai sensi dell'art. 1174 c.c., al centro della relazione privatistica si colloca l'interesse patrimoniale o comunque suscettibile di "valutazione economica": da ciò consegue che il diritto privato dispone esclusivamente di "strumenti traducibili in termini patrimoniali", il che lo renderebbe "inadeguato a soddisfare gli interessi della persona che non sono pienamente tutelabili attraverso il risarcimento del danno". Così Rossi G. (2020), *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, p. 21.

76. Al diritto privato devono, al contrario, essere riferiti tutti i rapporti relativi alla partecipazione degli enti pubblici nei soggetti privati, siano essi sotto forma societaria sia sotto altre forme giuridiche, quali ad esempio associazioni e fondazioni. La bibliografia in argomento è assai estesa: senza pretesa di esaustività alcuna, si rinvia, per tutti, a Gerardo M. (2019), "Soggetti pubblici operanti nell'economia", *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2.

77. Così, Moliterni A. (2016), *op. cit.*, pp. 97-98. Sul tema, si veda anche Mezzanotte P. (2020), "Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica", in *www.federalismi.it*, 32.

tivi. Nel perimetro degli accordi amministrativi, enti pubblici e soggetti privati sono chiamati a una “leale collaborazione” nell’ambito del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale⁷⁸.

Nella cornice giuridica sopra evidenziata, le aziende sanitarie locali, gli enti locali e le altre amministrazioni pubbliche individuate nell’art. 55 del Codice del Terzo settore, nella gestione dei progetti e delle attività finalizzate a favorire una efficace inclusione socio-lavorativa, si ritrovano dunque nella condizione di poter operare delle scelte di natura politico-amministrativa. Da un lato, i soggetti pubblici qualora si ritrovino nella necessità di acquistare prestazioni caratterizzate da un certo livello di conoscibilità ex ante e per le quali debba essere stabilita una tariffa, devono ricorrere al mercato competitivo, sul quale devono selezionare, a esito di procedura comparativa, il soggetto economico affidatario⁷⁹. Dall’altro, gli enti pubblici possono fare ricorso agli istituti giuridici di cooperazione con gli enti non profit qualora intendano condividere con questi ultimi uno o più obiettivi di interesse generale attraverso l’individuazione ex ante dei bisogni cui rispondere e, successivamente, l’individuazione in itinere delle soluzioni organizzative e gestionali ritenute più adeguate per affrontare i bisogni e le istanze emerse nel corso del confronto.

In una dimensione collaborativa e in contesti in cui è necessaria la partecipazione e il coinvolgimento di più soggetti, istituzionali e privati, specie non lucrativi, i percorsi giuridici di natura cooperativa sembrano quelli più adeguati a garantire interventi e progetti efficaci di inclusione socio-lavorativa⁸⁰.

78. “Il principio di sussidiarietà non rappresenta solo una formula burocratica dettata dalla necessità di essenzializzare le funzioni statali; esso interseca invece a livello più profondo il rapporto tra autorità e libertà, fino a dimostrarsi coesistente allo sviluppo attuale della democrazia sostanziale.” Antonini L. (2003), “Sussidiarietà, libertà e democrazia”, in *www.federalismi.it*, n. 7.

79. Tra i servizi e le prestazioni socio-sanitarie in parola rientrano, tra le altre, le strutture diurne, residenziali, semi-residenziali e quelle dedite all’inserimento socio-lavorativo di persone con difficoltà e fragilità. Esse, identificate con denominazioni diverse nei vari contesti regionali di welfare, sono di regola gestite dalle cooperative sociali disciplinate dalla l. n. 381/1991.

80. Al riguardo, preme ricordare che, spesso, nel corso degli incontri del Comitato di Progetto è stata evidenziata la necessità di rafforzare i rapporti interistituzionali, da un lato, e quelli tra enti pubblici e soggetti non lucrativi e cooperativi, dall’altro, al fine di realizzare interventi, azioni e progetti di inclusione socio-lavorativa.

GLI STRUMENTI A SOSTEGNO DELL'INCLUSIONE SOCIO-LAVORATIVA: ASPETTI NORMATIVO-REGOLAMENTARI E ASSETTI DI POLICY¹

di *Emma Cattabriga, Kenge Irene Mbuta, Rebecca Novello*

SOMMARIO: 1. Le politiche pubbliche nazionali in tema di inclusione socio-lavorativa – 1.1. Fondo nazionale per le politiche sociali – 1.2. Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 – 1.3. PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – 1.4. Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (2021-2027) – 1.5. Legge di Bilancio per il 2023 – 1.6. Legge n. 68 del 1999 e l'inserimento lavorativo previsto dalla l. n. 381/1991 – 2. La Regione Emilia-Romagna: il quadro legislativo di riferimento e i fondi stanziati per l'inclusione socio-lavorativa – 2.1. Il contesto normativo e regolamentare – 2.2. Incentivi e fondi.

1. Le politiche pubbliche nazionali in tema di inclusione socio-lavorativa

Nel tentativo di fronteggiare la povertà e l'esclusione sociale, ampia parte delle riflessioni e azioni si concentra sullo squilibrio tra domanda e offerta di lavoro. Diverse sono le problematiche riconducibili a questa disarmonia: l'esclusione di persone che, seppur in grado di lavorare e disposte a farlo, non trovano occupazione; gli occupati che non riescono a mantenere il proprio posto di lavoro; problematiche riguardanti la remunerazione, la bassa qualità del lavoro o delle tutele contrattuali, per citarne alcune. Inoltre, nel rapporto tra domanda e offerta di lavoro intervengono fattori risalenti a disabilità fisica, sensoriale, intellettiva, di apprendimento o a malattie mentali, così come a bassi livelli di istruzione e formazione professionale. A ciò si aggiunge la trasformazione del lavoro, la diversificazione dello stesso e l'aumento dei bisogni nella società: aumentano negli ultimi decenni le persone che faticano a entrare nel mondo del lavoro, tra cui i NEET (*Not in Education, Employment or Training*) e le perso-

1. Fonti normative e dati che vengono qui richiamati hanno prevalentemente come ultimo termine di verifica e riferimento il 2023, cioè l'anno nel corso del quale è stata condotta l'indagine sul territorio.

ne migranti, a fronte di un generale incremento del numero di persone che sperimentano difficoltà socio-economiche².

Nel tentativo di ridurre questa forbice, per quanto riguarda il lato dell'offerta di lavoro si rendono necessari percorsi personalizzati, una formazione specifica e, qualora siano presenti specifiche difficoltà soggettive, un adattamento delle condizioni di lavoro in base alle esigenze del lavoratore o della lavoratrice³. A interventi monetari, disposti prevalentemente a livello statale, devono essere poi affiancati servizi alla persona, definendo le condizioni per il cambiamento personale e cercando quindi di dare la possibilità di migliorare il proprio percorso di vita.

L'approccio di intervento, che deve essere quindi globale, dal generale al particolare, si costruisce tramite l'insieme di interventi finalizzati ad affrontare un tema ritenuto d'interesse collettivo in un dato territorio (dimensione di policy), determinati dai soggetti istituzionali che ne sono responsabili; le unità di offerta che forniscono gli interventi, composte da raggruppamenti di persone e strutturate in ruoli e processi operativi (dimensione organizzativa); le azioni svolte dagli operatori e rivolte a singoli destinatari, siano essi individui o nuclei familiari al fine di migliorare la loro condizione (dimensione professionale)⁴.

Le politiche del lavoro e quelle socio-assistenziali hanno acquisito via via maggiore rilevanza nella programmazione pubblica. Si possono, in particolare, individuare quattro tipologie di politiche del lavoro:

- a. le politiche regolamentative, volte ad aumentare le possibilità di occupazione dei lavoratori svantaggiati per mezzo di obblighi d'assunzione imposti alle imprese e alle stesse pubbliche amministrazioni;
- b. le politiche compensative, così chiamate perché si pongono come obiettivo quello di "compensare" il datore di lavoro della minore produttività dei lavoratori svantaggiati, ad esempio riducendo i costi (anche attraverso sgravi) della loro formazione o dell'adeguamento delle postazioni di lavoro a essi destinati o introducendo incentivi economici per la loro assunzione;
- c. le politiche sostitutive, attraverso le quali lo Stato promuove l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate direttamente nel mercato del lavoro

2. Cfr. Galera G., Tallarini G. (2023), "L'inserimento lavorativo in una prospettiva europea", *Impresa sociale*, 1, pp. 6-22.

3. Nel caso della disabilità, ad esempio, si tratta del cd. "accomodamento ragionevole" disciplinato nel Capo II del d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62, recante "Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato.

4. Cfr. Ferrario P. (2014), *Politiche sociali e servizi. Metodi di analisi e regole istituzionali*, Carocci, Roma.

pubblico, creando opportunità lavorative in istituzioni pubbliche, come i laboratori protetti;

- d. le politiche di inserimento assistito (*supported employment*), volte a garantire ai lavoratori svantaggiati un supporto costante da parte di personale formato prima e durante il loro inserimento al lavoro, con l'obiettivo di individuare le attività che più si adattano alle loro capacità e di sostenere lo sviluppo di nuove competenze⁵.

Per fronteggiare i rischi e i bisogni sociali emergenti, all'intervento direttamente ed esclusivamente sostenuto dal pubblico attraverso il welfare state si affiancano forme di interventi realizzati da soggetti privati lucrativi, parti sociali ed enti del terzo settore che mobilitano risorse non pubbliche. Si parla così di welfare mix, a fianco del primo di natura pubblica e obbligatoria. Lo stesso prevede nuove alleanze, una ridefinizione dei soggetti e delle modalità operative che possano rispondere ai bisogni sociali in modo più efficace delle alternative esistenti creando al contempo nuove relazioni sociali, collaborazioni e partnership⁶.

Il sistema regolativo dell'inclusione lavorativa delle persone con vulnerabilità è caratterizzato da un'architettura complessa, multilivello e multi-attore, costituita da assetti istituzionali di livello nazionale e di governance locali, anche differenziate su base regionale, nonché da diverse fonti di finanziamento, segnatamente, di origine europea, nazionale e regionale. Entro tale quadro, concentrandosi sulle azioni promosse a livello nazionale in termini di inclusione socio-lavorativa si possono citare i principali piani, investimenti e misure a essa riferiti.

Con riguardo al framework istituzionale, occorre richiamare, in primis, il d.lgs. 300/1999, recante Riforma dell'organizzazione del Governo: esso prevede che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali svolga le funzioni di spettanza statale in materia di politiche sociali. Ciò, in particolare, fa riferimento a⁷:

1. principi e obiettivi della politica sociale;
2. criteri generali per la programmazione della rete degli interventi di integrazione sociale;
3. standard organizzativi delle strutture interessate;

5. Cfr. Galera G., Tallarini G. (2023), *op. cit.*

6. Cfr. Ascoli U., Pasquinelli S. (a cura di) (1993), *Il welfare mix. Stato sociale e terzo settore*, FrancoAngeli, Milano; Fazzi L. (2022), "Il welfare mix", in Gori C. (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano; Pavolini E. (2003), *Le nuove politiche sociali*, il Mulino, Bologna; Santuari A. (2018), *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore*, Bononia University Press, Bologna.

7. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (agosto 2021), *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023*, p. 5.

4. standard dei servizi sociali essenziali;
5. criteri di ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, la politica di tutela abitativa a favore delle fasce sociali deboli ed emarginate;
6. assistenza tecnica, a richiesta degli enti locali e territoriali;
7. requisiti per la determinazione dei profili professionali degli operatori sociali e per la relativa formazione.

1.1. Fondo nazionale per le politiche sociali

Come previsto dalla Legge quadro 328/2000⁸, il Fondo nazionale per le politiche sociali (d'ora in poi FNPS) è assegnato alle Regioni per lo sviluppo della rete integrata di interventi e servizi sociali. Il Fondo finanzia la rete ordinaria di interventi e servizi sociali e, marginalmente, specifici progetti previsti d'intesa con le Regioni e le autonomie locali. Una quota del Fondo è invece assegnata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per gli interventi a carattere nazionale. Lo Stato interviene, nel quadro delle proprie competenze costituzionali, distribuendo le quote alle Regioni titolari degli interventi, dopo averne definito il riparto con la Conferenza Unificata (d.lgs. 281/1997). Tra il 2008 e il 2010 i trasferimenti alle Regioni sono stati radicalmente ridotti, con la legge di stabilità del 2015, tuttavia, si è provveduto a stabilire una dotazione finanziaria annua strutturale di 300 milioni.

Il controllo della regolarità della spesa e dell'andamento dei flussi finanziari è una delle condizioni per l'erogazione del finanziamento, oltre alla ricezione della programmazione degli interventi che le Regioni intendono attuare.

1.2. Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023

Come previsto dalla legge 328/2000, il Governo ha il dovere di predisporre triennialmente un Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, strumento di governo delle politiche su base nazionale che esprime indirizzi, priorità di intervento, modalità attuative del sistema dei servizi, sperimentazioni.

Il d.lgs. 147/2017, recante "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà", è intervenuto istituendo la Rete della protezione e dell'inclusione sociale quale organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali di cui alla legge 328/2000, al fine di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire li-

8. La 328/2000 è la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

nee guida per gli interventi. Inoltre, il decreto ha affidato alla Rete una rinnovata progettualità programmatica, collegando i tre maggiori fondi sociali (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo povertà, Fondo per la non autosufficienza) ad altrettanti Piani, elaborati dalla stessa Rete, “di natura triennale con eventuali aggiornamenti annuali”: il Piano sociale nazionale, il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, il Piano per la non autosufficienza.

Il sistema dei servizi sociali costituisce uno strumento di resilienza per il suo carattere di prossimità alle persone e alle comunità territoriali. Tuttavia, non è sufficiente la sola collocazione fisica sul territorio, ma è necessario orientare l’attività per favorire la partecipazione attiva dei cittadini affinché contribuiscano nella definizione delle politiche di sviluppo sul territorio. Dunque, il sistema dei servizi sociali svolge un ruolo chiave nella promozione della coesione sociale e nella costruzione di sicurezza sociale.

L’ambito sociale non può prescindere dal rapportarsi in modo costante e strutturato con altri ambiti, in particolare con quello sanitario, dell’istruzione e del lavoro, da tenere in considerazione sia nella programmazione nazionale, che nella programmazione territoriale e rapportandosi ai diversi livelli istituzionali ovvero centrale, regionale, provinciale o locale.

L’approccio al settore dei servizi sociali deve partire con l’individuazione di una serie di servizi e prestazioni da riconoscere su tutto il territorio nazionale: la base verrà gradualmente arricchita con i successivi esercizi di programmazione nazionale, a partire dal Piano per la non autosufficienza, fino alla definizione di un insieme di prestazioni su cui tutte le persone possano contare a prescindere dalla regione e dall’ambito nelle quali sono localizzate. Così, nell’ambito della programmazione sociale nazionale 2021-2023⁹ è stato individuato un primo gruppo di Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPs), in relazione ai quali definire le relative modalità di finanziamento ai fini di assicurarne l’effettivo conseguimento. I LEPs, che si affiancano ai Livelli Essenziali di Assistenza dei servizi e delle prestazioni sanitarie¹⁰, sono stati identifi-

9. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (agosto 2021), Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023.

10. La previsione e definizione di livelli essenziali ai fini dell’erogazione di prestazioni da parte dello Stato si registra per la prima volta con la legge n. 833/1978, istitutiva del SSN. Gli artt. 3 e 53 della legge in parola configuravano i livelli uniformi di assistenza (LEA) da perseguire nella erogazione delle prestazioni e dei servizi sanitari, rispondendo così all’esigenza di dare piena attuazione al diritto alla salute di cui all’art. 32 della Costituzione. Successivamente, il d.lgs. n. 502/1992, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 229/1999, specificava la nozione di LEA, disponendo che il SSN assicura “i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell’equità nell’accesso all’assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell’economicità nell’impiego delle risorse”.

cati nell'art. 22 della legge n. 328/2000, riconoscendoli quali interventi che costituiscono "il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi"¹¹. Con la Riforma del Titolo V della Costituzione di cui alla legge costituzionale n. 3/2001, la nozione di livelli essenziali delle prestazioni (LEP) risulta (art. 117, comma 2, lett. m):

1. estesa alle prestazioni relative a tutti i diritti sociali e civili;
2. estesa su tutto il territorio nazionale;
3. costituzionalizzata¹².

La previsione di cui all'art. 117, comma 2, lett. m, si innesta su un sostrato giuridico e istituzionale nell'ambito del quale deve essere ricercato un punto di equilibrio. Esso, tuttavia, risulta di non facile realizzazione, soprattutto se si considera che esso implica, tra gli altri:

- a. la definizione della latitudine dei poteri statali;
- b. la garanzia delle competenze e dei poteri legislativi regionali, che attengono, nello specifico, alle modalità organizzative e gestionali dell'erogazione delle prestazioni;
- c. il finanziamento dei servizi e delle prestazioni relativi ai diritti civili e sociali;
- d. le ricadute dei vincoli c.d. finanziari sulla concreta definizione di tali livelli.

La costituzionalizzazione dei LEP, quindi, da un lato, consente al legislatore statale di individuare quelle prestazioni che si assumono essenziali per garantire un livello nazionale dei medesimi livelli. Dall'altro, essa riconosce implicitamente il potere delle Regioni di attuare, nel rispetto dei LEP medesimi, le proprie scelte organizzative e gestionali nell'erogazione dei servizi interessati dalla norma in questione.

In quest'occasione, il legislatore, confermando la necessità di definire un assetto di interventi, azioni e prestazioni che potessero effettivamente garantire il diritto alla salute, avvertiva altresì la necessità di bilanciare le esigenze e le limitazioni della finanza pubblica con l'erogazione di un servizio uniforme su tutto il territorio nazionale. La riforma della sanità intendeva, infatti, intervenire sugli squilibri economici, sociali e territoriali esistenti nelle diverse aree del Paese, avendo come obiettivo la razionalizzazione e l'efficientamento del sistema sanitario.

11. Per un quadro dei LEPs e delle principali azioni di potenziamento si rimanda alla *Tavola 1*.

12. La rilevanza centrale dei LEP e delle loro fruizione è ribadita dalla previsione dell'art. 120 della Costituzione, che prevede che l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo nei confronti delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni sia esercitato, tra l'altro, "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

La materia è stata affrontata di nuovo in un atto di intesa ai sensi dell'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 68/2011 da parte della Conferenza unificata, approvato il 17 maggio 2015, concernente "Prime indicazioni per un percorso finalizzato alla rilevazione della spesa sociale, dei fabbisogni e dei costi standard dei servizi e interventi aventi caratteristiche di generalità e permanenza all'interno delle Regioni e delle Province autonome e degli Enti locali nell'ambito delle politiche sociali". Successivamente, si segnala l'art. 89, comma 2-*bis*, d.l. 34/2020, conv. in legge n. 77/2020, che testualmente afferma che "i servizi sociali di cui all'articolo 22, comma 4, della legge 328/2000 sono da considerarsi servizi pubblici essenziali, anche se svolti in regime di concessione, accreditamento o mediante convenzione in quanto volti a garantire il godimento di diritti della persona costituzionalmente tutelati".

Nel contesto sopra brevemente delineato, la definizione dei LEP diviene uno degli elementi più significativi nella ricostruzione dei rapporti di potere e delle competenze dello Stato e delle Regioni. Lo Stato centrale si fa carico di assicurare che nelle diverse aree territoriali siano assicurati i servizi, le prestazioni e gli interventi che possano rendere effettivamente fruibili ed esigibili i LEP, indicando anche la strada per una loro fruizione integrata. La tutela dei LEP, dunque, appare esplicitamente e strettamente collegata alla tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica della Repubblica, divenendo essa stessa strumento ed espressione dell'unità medesima. Unità che si confronta con l'autonomia delle singole Regioni, competenti per quanto attiene all'organizzazione e alla gestione dei servizi inerenti ai diritti civili e sociali. È, dunque, a livello territoriale che i diritti divengono fruibili ed esigibili da parte dei cittadini-pazienti-utenti¹³.

13. I LEPs sono stati contemplati nella recente legge 26 giugno 2024, n. 86, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in quanto "elemento prodromico" e "imprescindibile" per attribuire alla Regioni ulteriori competenze rispetto a quelle già attribuite dall'art. 117 Cost. Nello specifico, l'art. 1, comma 2, della legge in oggetto stabilisce quanto segue: "L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali [...]. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali." In argomen-

Tavola 1. LEPs e principali azioni di potenziamento

Intervento	sigla	tipologia	Servizio / Trasf Monet	Ambito di trattazione nel piano sociale (1)	Principali fonti di finanziamento nazionale (2)
Utilizzo dell'ISEE quale means test	ISEE	LEPS	S	PSN	bilancio
Servizio sociale professionale		LEPS	S	PPOV	Fondo povertà, FNPS, PON Inclusion, Fondo solidarietà comunale
Potenziamento professioni sociali		Potenziamento	S	PSN	FNPS, Fondo Povertà, PON Inclusion, Fondo solidarietà comunale
Pronto intervento sociale		LEPS	S	PPOV	React, Fondo povertà, FNPS, PON Inclusion
Punti unici di accesso	PUA	Potenziamento	S	PSN	FNPS, FNA
Valutazione multidimensionale e progetto individualizzato		LEPS/Potenziamento	S	PSN PPOV	FNPS, Fondo povertà, PON Inclusion, POC
Supervisione personale servizi sociali		LEPS	S	PSN	PNRR, FNPS
Dimissioni protette		LEPS	S	PSN / PNA	PNRR, FNPS, FNA
Prevenzione allontanamento familiare	PIPPi	LEPS	S	PSN	PNRR, Fondo povertà
Garanzia Infanzia		Potenziamento	S	PSN	PON Inclusion
Promozione rapporti scuola territorio	GET UP	Potenziamento	S	PSN	FNPS, POC, Pon Inclusion
Careleavers		Potenziamento	S	PSN - PPOV	Fondo povertà
Sostegno monetario al reddito	Rdc / Assegno sociale	LEPS	TM	PPOV	Bilancio (Fondo per il Rdc)
Presa in carico sociale / lavorativa	Patto inclusion sociale/lavorativa	LEPS	S	PPOV	Fondo povertà, PON Inclusion
Sostegno alimentare	FEAD	Potenziamento	S	PPOV	FEAD, REACT, PON Inclusion 2021-2027
Housing first		Potenziamento	S	PPOV	PNNR, Fondo povertà
Centri servizio per il contrasto alla povertà	Stazioni di posta	Potenziamento	S	PPOV	PNNR, Fondo povertà
Servizi per la residenza fittizia		LEPS	S	PPOV	Fondo povertà
Progetti dopo di noi x categorie prioritarie		Obb servizio	S	PNA	Fondo dopo di noi
Progetti dopo di noi e vita indipendente		Potenziamento/LEPS	S	PNA	PNRR, FNA, Fondo dopo di noi
Indennità di accompagnamento		LEPS	TM	PNA	bilancio pubblico
Servizi per la non autosufficienza		Potenziamento/LEPS	S	PNA	FNA, risorse dedicate

Note/Legenda. (1) PSN Piano sociale nazionale (cap.2); PPOV Piano per la lotta alla povertà (cap. 3); PNA Piano per le non autosufficienze (cap. 4, che si aggiungerà nel 2022). (2) FNPS: Fondo nazionale per le politiche sociali; FNA Fondo per le non autosufficienze; PNRR Piano nazionale di Ripresa e Resilienza; REACT EU Programma Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe; FEAD Fondo europeo aiuti agli indigenti; POC Piano Operativo Complementare Inclusion.

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali (agosto 2021), *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023*, p. 12

to, si vedano, tra gli altri, Salerno G.M. (2023), “Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata”, in www.federalismi.it, 11 gennaio 2023; Paruzzo F. (2024), “Autonomia differenziata e politiche del lavoro. Quale compatibilità?”, 1° maggio, pp. 125 ss.; Colaianni G. (2024), “Autonomia differenziata: ovvero privilegiata”, *Questione Giustizia*; Arcano R., Maroccia I., Turati G. (2023), “Cosa insegna l’esperienza dei LEA per l’autonomia differenziata”, in osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-cosa-insegna-l-esperienza-dei-lea-per-l-autonomia-differenziata.

La mancanza di lavoro e di reddito spesso sono all'origine della situazione di fragilità delle persone e possono rappresentare il momento cruciale per la ricostruzione di una piena autonomia. Il lavoro costituisce lo sbocco naturale per il conseguimento della massima autonomia, che sia piena o parziale. Infatti, in tutti i progetti per la vita indipendente nell'ambito della disabilità, così come in quelli proposti sul sociale nell'ambito del PNRR, la dimensione sociale e quella lavorativa sono sempre presenti. A tal proposito, a norma del d.l. 4/2019, il sostegno monetario deve accompagnarsi a politiche attive finalizzate al conseguimento della massima autonomia, attraverso gli strumenti del Patto per l'inclusione sociale e del Patto per il lavoro.

Piano sociale nazionale 2021-2023

Il Piano sociale nazionale 2021-23, contenuto all'interno del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, programma l'utilizzo delle risorse del FNPS nel quadro del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Con specifico riferimento alla definizione e allo sviluppo dei LEPs, si distinguono due principali ambiti: le azioni di sistema e gli interventi rivolti alle persone di minore età, come evidente nella seguente *Tavola 2*.

Tavola 2. Utilizzo del Fondo nazionale politiche sociali 2021-2023

<i>milioni di euro</i>	2021	2022	2023
a) Azioni di sistema e altri interventi	192,962839	192,962839	192,962839
<i>di cui:</i> <i>supervisione personale servizi sociali</i>	10	10	10
<i>dimissioni protette (solo interventi integrativi sociali)</i>	10	10	10
<i>altro (comprese professioni sociali, PUA, valutazione multidimensionale, altre azioni di sistema,...)</i>	172,96284	172,96284	172,96284
b) Interventi per le persone di minore età	192,962839	192,962839	192,962839
<i>di cui:</i> <i>Prevenzione dell'allontanamento familiare PIPPI</i>	4	4	4
<i>Promozione rapporti scuola territorio Get Up, Garanzia infanzia a altri interventi per le persone di minore età</i>	188,962839	188,962839	188,962839
<i>Care leavers (in fondo povertà)</i>	0	0	0
c) Somme attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per la copertura degli oneri di funzionamento e delle assistenze tecniche finalizzati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali	5	5	5
Totale (2)	390,925678	390,925678	390,925678
<i>Note</i>			
<i>(1) A norma di legge può essere determinata puntualmente solo la quota del primo anno di ogni triennio, mentre le altre vanno quantificate nell'ammontare massimo pari a 180 milioni. In caso di quantificazione inferiore alla massima, le risorse residue saranno utilizzate ai fini degli altri servizi inseriti nella categoria Rdc.</i>			
<i>(2) Sarebbero 622 ma 3 milioni risultano al momento congelati dal MEF in quanto accantonati per iniziativa legislativa in corso di approvazione per il rafforzamento dei servizi diretti ai care leavers.</i>			

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali (agosto 2021), *op. cit.*, p. 45.

La *Tavola 2* riassume gli impieghi del FNPS, nell’orizzonte triennale di programmazione 2021-2023, destinati alle Regioni e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la copertura degli oneri di funzionamento e delle assistenze finalizzati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

Si conferma la previsione, già concordata in sede di decreto di riparto per l’anno 2020, di destinare il 50% delle risorse regionali agli interventi per le persone di minore età, delle quali 5 milioni si confermano destinate al “Programma di Intervento per la Prevenzione dell’Istituzionalizzazione” (PIPI), che verrà integrato anche dai fondi PNRR.

Nell’ambito del rimanente 50%, una quota di 10 milioni viene destinata a finanziare la supervisione del personale, mentre altri 10 milioni finanzieranno le dimissioni protette.

Tavola 3: Ripartizione delle risorse tra macroattività

Macroattività		Area 1		Area 2		Area 3		Area 4
		Famiglia e minori	Anziani autosufficienti	Disabili	Anziani non autosufficienti	Povertà	Disagio adulti, dipendenze, salute mentale	
A.	Accesso, valutazione e progettazione							
B.	Misure per il sostegno e l'inclusione sociale							
C.	Interventi per favorire la domiciliarità							
D.	Centri servizi, diurni e semi-residenziali							
E.	Strutture comunitarie e residenziali							
F.	Azioni di sistema							
<p><i>* Per la definizione puntuale degli interventi e servizi riferibili alle macroattività, si veda il decreto attuativo del sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali, di cui all'articolo 24, comma 8, del decreto legislativo n. 147 del 2017.</i></p>								

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali (agosto 2021), *op. cit.*, p. 46

A decorrere dal 2013, sulla base di una proposta del Coordinamento delle Regioni, la programmazione a livello regionale delle risorse avviene sulla base di macro livelli e aree di utenza (si veda *Tavola 3*): tale struttura a matrice ha la

funzione di definire il sistema degli interventi e dei servizi sociali, volto a definire in un secondo momento gli obiettivi di servizio, quali servizi di accesso e presa in carico, domiciliari, territoriali, residenziali e di sostegno al reddito e all'autonomia, rivolti alle aree dell'infanzia, dell'adolescenza e delle responsabilità familiari, della disabilità e della non autosufficienza e della povertà ed esclusione sociale.

Fondo povertà¹⁴

I primi LEPs definiti nell'ambito del contrasto alla povertà sono costituiti dal sostegno economico, istituito inizialmente con la misura del Reddito di inclusione (d'ora in poi ReI) e poi rafforzato con il Reddito di cittadinanza (d'ora in poi Rdc), e dal percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale a esso associato.

Ai sensi del d.lgs. 147/2017, la prima finalità del Fondo è il finanziamento degli interventi e dei servizi sociali di contrasto alla povertà attivati nell'ambito della definizione del Patto per l'inclusione sociale e della attuazione dei sostegni in esso previsti.

Attraverso la quota servizi del Fondo povertà sono finanziati i Patti per l'inclusione sociale e gli interventi e servizi sociali necessari a sostenere le famiglie nel percorso verso l'autonomia, compresi eventuali costi per l'adeguamento dei sistemi informativi dei Comuni, oneri per l'attivazione e la realizzazione dei Progetti utili alla collettività (d'ora in poi PUC), anche con il concorso delle risorse afferenti al Programma Operativo Nazionale Inclusione.

Come noto, il 3 luglio 2023 (Legge n. 85) è stato istituito l'Assegno di Inclusione (AdI), in vigore dal primo gennaio 2024 in sostituzione del Rdc. Rispetto alla misura precedente, l'AdI non possiede un impianto universalistico, essendo finalizzato alle necessità di inclusione dei nuclei familiari con componenti con disabilità, minorenni o con almeno sessant'anni di età, ovvero componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione. La medesima legge ha istituito anche il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL), attivo dal primo settembre 2023, per i singoli componenti dei nuclei familiari, di età compresa tra 18 e 59 anni, che non hanno i requisiti per accedere all'Assegno di inclusione, ma anche per i singoli componenti dei nuclei che percepiscono l'Assegno di Inclusione che decidono di partecipare ai percorsi di politiche attive per il lavoro.

14. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (agosto 2021), *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023*, pp. 89-115.

Il Fondo Povertà si articola in una quota per i Servizi di inclusione, una quota Povertà Estrema e una quota *Care Leavers*. La quota servizi interviene a rafforzare i sostegni da prevedere nei progetti personalizzati, nell’ottica dell’attuazione dei LEPs. Oltre al segretariato sociale rivolto a tutti i cittadini e al servizio sociale professionale, l’elenco degli interventi e servizi finanziabili è il seguente:

- tirocini finalizzati all’inclusione sociale, all’autonomia delle persone e alla riabilitazione;
- sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare;
- assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità;
- sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare;
- servizio di mediazione culturale;
- servizio di pronto intervento sociale.

Le linee di indirizzo espresse nel Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023 promuovono il superamento di approcci di tipo emergenziale in favore di approcci maggiormente strutturati. In quest’ultima tipologia rientrano i cosiddetti approcci *housing led* e *housing first*, i quali assumono il rapido reinserimento in un’abitazione come punto di partenza affinché, ad esempio, i senza dimora possano avviare un percorso di inclusione sociale. Comune a tutti gli approcci strutturati e punto di divergenza rispetto ai servizi emergenziali, è la cosiddetta pratica della “presa in carico”: partendo dal riconoscimento dello stato di bisogno del soggetto e dal mandato istituzionale a un operatore sociale, si declina un progetto mirato a potenziare le capacità della persona affinché esca dalla condizione di disagio e riprenda il controllo della propria vita e l’autonomia.

Anche i servizi e gli interventi di bassa soglia o di riduzione del danno possono essere concepiti in una logica non emergenziale, all’interno di un modello strutturato. Essi possono essere concepiti all’interno di un sistema di servizi strategicamente orientati verso il perseguimento del maggior grado di inclusione sociale possibile per ciascuna persona in stato di bisogno, al fine di garantire innanzitutto risposte primarie ai bisogni delle persone senza dimora mediante servizi di pronta e prima accoglienza svolti in strada o in strutture di facile accessibilità, in una dimensione di prossimità rispetto alla persona e che crei le condizioni per una successiva presa in carico.

In termini generali, la predisposizione di un Fondo apposito per il contrasto alla povertà finalizzato in primo luogo a supportare le azioni in *kind* ha segnato un punto di svolta positivo nell’evoluzione della concezione stessa, oltre che della strutturazione della lotta alla povertà. Il Fondo povertà costituisce solo una delle

fonti di finanziamento degli interventi di lotta alla povertà sul territorio. Altre risorse e altri programmi ne integrano, sull'orizzonte di programmazione, le disponibilità. In particolare, come già nella precedente programmazione, concorrono agli obiettivi le risorse del PON Inclusionione 2014-2020, del FEAD e del nuovo PON Inclusionione 2021-2027, inserito nel nuovo FSE+ che comprende anche il programma FEAD. Fondi significativi arrivano anche dall'iniziativa REACT-EU le cui risorse confluiscono nell'attuale programmazione FEAD e PON Inclusionione, per un ammontare pari rispettivamente a 190 e 90 milioni di euro. Infine, all'interno del PNRR è previsto un investimento per 450 milioni destinato a finanziare 250 progetti di housing first e 250 centri servizi per il contrasto alla povertà. Ulteriori risorse derivano anche dall'avvio a livello nazionale, deliberato nel mese di giugno 2021, del programma operativo complementare al PON Inclusionione, denominato POC Inclusionione, nel quale confluiranno le risorse derivanti dalla riduzione dei tassi di cofinanziamento nazionale dei programmi europei.

Le risorse complessivamente afferenti al Fondo povertà nel triennio 2021-2023 sono state pari a 619 milioni di euro per ciascun anno (*Tavola 4*).

Tavola 4. Utilizzi del fondo povertà e altri finanziamenti 2021-2023 e prospettive successive

milioni di euro	2021		2022		2023		dal 2024	
	fondo povertà	altre risorse (1)						
a) rafforzamento servizio sociale professionale mediante assunzione a tempo indeterminato assistenti sociali (3)	66,9	Fondo solidarietà comunale	180	Fondo solidarietà comunale	180	Fondo solidarietà comunale	180	Fondo solidarietà comunale
b) Rdc	527,1		414		414		414	
di cui: pronto intervento sociale	20	(+ risorse povertà estrema e React EU)	20	(+ risorse povertà estrema e React EU)	20	(+ risorse povertà estrema e React EU)	20	(+ risorse povertà estrema e altri fondi)
altri servizi per la presa in carico (valutazione multidimensionale e progetto personalizzato)	507,1	PON inclusionione	394	Vecchio e nuovo PON inclusionione	394	Nuovo PON inclusionione	394	Nuovo PON inclusionione
c) Povertà estrema	20		20		20		20	
di cui: housing first	5	20 PNRR	5	60 PNRR	5	60 PNRR	5	residui 40 milioni PNRR, poi fondo povertà, POC, PON inclusionione
servizi di posta e per residenza virtuale	2,5	3 react EU	2,5	3 react EU	2,5	3 react EU	2,5	3 piano complementare / nuovo PON inclusionione
pronto intervento sociale	2,5	27 react EU	2,5	27 react EU	2,5	27 react EU	2,5	27 piano complementare / nuovo PON inclusionione
presa in carico, accompagnamento e centri servizi	0	30 milioni PNRR	0	80 milioni PNRR	0	80 milioni PNRR	0	residui 80 milioni PNRR, poi fondo povertà, POC, PON inclusionione
povertà alimentare e deprivazione materiale	0	feed+reactEU	0	feed+reactEU+Nuvuo PON Inclusionione	0	Nuovo PON inclusionione	0	Nuovo PON inclusionione
d) Care leavers	5		5		5		5	
Totale (3)	619		619		619		619	

Note

(1) Le altre risorse sono indicative, facendo riferimento, in un'ottica di integrazione, alle specifiche programmazioni degli altri fondi. Eventuali risorse aggiuntive provenienti dalle risorse europee potranno liberare risorse del Fondo povertà, che dovranno essere utilizzate dagli ambiti comunque coerentemente con l'allocazione per macrointervento. Ugualmente, laddove l'ambito persegua quelli che vengono individuati come livelli essenziali con altre risorse proprie, le risorse del fondo povertà potranno essere utilizzate per attività rientranti nel macrointervento.

(2) Le prospettive dal 2024 sono oltre l'orizzonte di programmazione triennale e da intendersi, dunque, come meramente indicative.

(3) A norma di legge può essere determinata puntualmente solo la quota del primo anno di ogni triennio, mentre le altre vanno quantificate nell'ammontare massimo pari a 180 milioni. In caso di quantificazione inferiore alla massima, le risorse residue saranno utilizzate ai fini degli altri servizi inseriti nella categoria Rdc.

(4) Al netto di 3 milioni al momento accantonati per iniziativa legislativa in corso di approvazione.

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali (agosto 2021), *op. cit.*, p. 103

Piano nazionale inclusione e lotta alla povertà (2021-2027)¹⁵

L'obiettivo principale del Programma Nazionale (PN) Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027 si traduce nella promozione dell'inclusione sociale e nel contrasto della povertà attraverso un approccio integrato che ne affronti e risolva le cause profonde. La strategia è stata definita in coerenza con il quadro europeo (tra cui Agenda 2030, le raccomandazioni del Consiglio europeo all'Italia, il Pilastro europeo dei diritti sociali, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, la Garanzia europea per l'infanzia, la Strategia UE per l'uguaglianza delle persone LGBTIQI 2020-2025, il Piano europeo a sostegno delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti – RSC) e nazionale (in primis il Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, la Strategia Nazionale per la parità di genere 2021-2026 e la Strategia nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030).

Il PN Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027 dispone di una dotazione finanziaria pari a oltre 4 miliardi di euro, di cui circa 3,5 miliardi di euro cofinanziati dal FSE+ e 570 milioni cofinanziati dal FESR. Il Programma impatta su tutto il territorio nazionale, destinando le proprie risorse ai territori secondo quanto definito dall'Accordo di Partenariato predisposto dall'Italia e approvato dalla Commissione Europea. Il nuovo PN è strutturato in 6 Priorità, all'interno delle quali sono stati selezionati, in relazione alle finalità strategiche, gli Obiettivi Specifici definiti dalla normativa comunitaria. A differenza della programmazione 2014-2020, il nuovo PN beneficia, oltre che del cofinanziamento del FSE+, anche di una quota FESR dedicata alla realizzazione di interventi infrastrutturali per l'inclusione socio-economica.

Il PN è stato definito all'interno di un processo di lavoro condiviso tra AdG (Autorità di Gestione) del Programma, partenariato socio-economico e istituzionale e le varie Direzioni Generali (DG) del Ministero, tenendo conto delle lezioni apprese, valorizzandone i punti di forza e buone pratiche, accogliendone, sin dalla scelta degli interventi, le azioni correttive come base per la nuova programmazione operativa.

Aspetti caratterizzanti il nuovo Programma attengono, nello specifico:

- all'ampliamento del campo di intervento, nel senso di estenderne il raggio di azione dalle fragilità conclamate alle nuove fragilità. Si tratta, in particolare, di agire nell'ottica della prevenzione del rischio che – soprattutto per effetto della crisi socio-economica – nuove e ampie fasce di popolazione si collochino in situazioni di difficoltà strutturale e cronica;

15. Cfr. www.poninclusione.lavoro.gov.it.

- ad una maggiore specializzazione degli interventi per target, come nel caso della Priorità *Child guarantee* e degli investimenti infrastrutturali previsti.

Il Programma intende, inoltre, dare continuità alle iniziative più significative della Programmazione 2014-2020, in termini di una adeguata copertura dei fabbisogni e/o per l'efficacia dimostrata nella risoluzione di problematiche di contesto ancora persistenti. Si tratta, in particolare, degli interventi per l'attuazione del Sostegno per l'inclusione attiva, dei progetti finalizzati all'attuazione dei Patti per l'Inclusione Sociale (PaIS), degli interventi per il contrasto alla grave emarginazione e alla condizione dei senza dimora.

Ulteriori ambiti di continuità con la programmazione 2014-2020 attengono al finanziamento di interventi di contrasto all'esclusione sociale dei minorenni e delle loro famiglie in situazione di vulnerabilità, nonché agli interventi a favore di adolescenti a rischio povertà o esclusione sociale da svolgere all'interno di istituti scolastici e centri territoriali di aggregazione giovanile.

La programmazione del nuovo PN Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027 presenta le seguenti cinque finalità.

1. Finanziamento di servizi o attività innovativi e/o non ancora strutturati che gradualmente andranno a costituire la base anche per la definizione di nuovi livelli essenziali in ambito sociale, con conseguente passaggio a forme di finanziamento strutturale; in quest'ambito rientrano, a titolo esemplificativo, gli interventi integrati a favore dell'autonomia delle persone anziane, i progetti individualizzati per persone con disabilità, gli interventi integrati volti a favorire l'accesso e la partecipazione a contesti di apprendimento scolastico e formativo da parte di minorenni in condizioni di fragilità.
2. Azioni rivolte a target specifici di popolazione, a contesti territoriali e sub territoriali quali le grandi e medie aree urbane e le loro periferie, in raccordo e coordinamento con altri soggetti partner. In particolare, sono previsti interventi volti: all'integrazione socio-lavorativa dei cittadini di paesi terzi e delle comunità a rischio di marginalizzazione; all'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà, inclusi quelli rivolti alle persone in condizione di marginalità estrema e alle persone senza dimora; al contrasto alla povertà minorile nell'ambito dell'iniziativa della *Child guarantee*; all'ampliamento sul territorio nazionale del modello sperimentale di intervento per il lavoro e l'inclusione attiva delle persone in esecuzione penale; al supporto socio assistenziale di donne e figli minori vittime di violenza.

3. Possibilità di attivare linee di intervento volte a intercettare popolazioni target non considerate adeguatamente in sede di PNRR e nell'utilizzo di altri fondi nazionali. In particolare, si fa riferimento ad ambiti quali i servizi di assistenza domiciliare, i progetti individuali, i servizi per le persone di minore età (anche in relazione all'iniziativa *Child guarantee*), la deistituzionalizzazione (in particolare disabili e anziani) e l'emergenza abitativa.
4. Integrazione delle progettualità proposte nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con particolare riferimento alla componente servizi, e non solo, ai fini di integrare ed estendere il finanziamento dei servizi nel tempo e di arricchire l'offerta di quelli che sono stati individuati come servizi base, con riferimento alle esigenze e alle priorità progettuali di ciascun territorio.
5. Rafforzamento della capacità amministrativa, intendendo da un lato il rafforzamento della capacità del sistema gestionale e manageriale nelle fasi di elaborazione e implementazione delle progettualità, dall'altro, il potenziamento del sistema informativo, in termini di interoperabilità, dei diversi sistemi di policy coinvolti (territoriali, regionali, centrali).

Il Programma si articola in 4 Priorità principali¹⁶, ciascuna delle quali articolata in uno o più obiettivi specifici:

1. sostegno all'inclusione sociale e lotta alla povertà;
2. *Child guarantee*;
3. contrasto alla deprivazione materiale;
4. interventi infrastrutturali per l'inclusione socio-economica.

Sulla quarta priorità (v. riquadro), il PN 2021-2027, a differenza della programmazione 2014-2020, può contare su una quota di finanziamento a valere sul Fondo FESR destinata a funzione di potenziamento delle infrastrutture sociali che, in alcuni contesti e per alcuni target di destinatari, rappresenta una preconditione per intraprendere un percorso di uscita dalla marginalità sociale estrema.

Tale priorità, che prevede un ammontare complessivo di risorse pari a oltre 550.000.000 euro, è articolata nell'Obiettivo Specifico [RSO 4.3], dedicato agli Interventi infrastrutturali per l'inclusione (*Tavola 5*).

16. A cui si aggiungono 2 Priorità (una FSE+ e una FESR).

Tavola 5. Interventi infrastrutturali per l'inclusione socio-economica (FESR)

Priorità 4: Interventi infrastrutturali per l'inclusione socio-economica (FESR)

Obiettivi Specifici	Dotazione (€)
Obiettivo Specifico diiii) – dedicato agli interventi infrastrutturali a favore di comunità emarginate, famiglie a basso reddito e gruppi svantaggiati	556.211.312,00
<p>nell'ambito del presente OS sono previste linee di intervento volte ad intercettare popolazioni target non considerate adeguatamente in sede di PNRR e nell'utilizzo dei fondi nazionali, come le misure a favore della deistituzionalizzazione (in particolare riguardo a disabili ed anziani) e di contrasto all'emergenza abitativa.</p> <p>È, altresì, prevista la possibilità di realizzare interventi integrati, sia con alcune delle azioni cofinanziate dal FSE+ del presente Programma, sia con azioni finanziate da altri Programmi nazionali, quali ad esempio il PN Metro plus e città medie Sud.</p> <p>Il presente OS prevede, nello specifico: interventi infrastrutturali a favore dell'autonomia delle persone non autosufficienti, con particolare riferimento alle persone anziane; reperimento e adattamento degli spazi necessari alla realizzazione di percorsi di adattamento degli spazi per favorire l'autonomia per persone con disabilità; realizzazione di interventi di riqualificazione di immobili da adibire ad assistenza alloggiativa (housing first); costituzione e potenziamento di centri di servizio per il contrasto alla povertà a livello territoriale (stazioni di posta); interventi infrastrutturali per la ristrutturazione, ammodernamento e riconversione di alloggi destinati a persone che necessitano di continuità assistenziale post degenza ospedaliera e che non dispongono di soluzioni alloggiative adeguate alle necessità di assistenza e cura (dimissioni protette).</p> <p>L'OS prevede inoltre: interventi di contrasto al disagio abitativo per la prevenzione e il contrasto al lavoro sommerso e al fenomeno del caporalato mediante la riqualificazione degli insediamenti e di pianificazione/attuazione di soluzioni alloggiative dignitose, volte a superare il fenomeno degli insediamenti informali; interventi di riqualificazione delle aree trattamentali per favorire i percorsi di recupero, rieducazione, inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale; interventi infrastrutturali e di riqualificazione per individuare nuove soluzioni abitative e alloggiative che migliorino l'inclusione e le condizioni di contesto di vita per l'integrazione dei RSC/Rom.</p>	
Totale risorse Priorità	556.211.312,00

Fonte: Comitato di sorveglianza del PON Inclusione (FSE 2014-2020), *Informativa sulla nuova programmazione 2021-2027*, 15 dicembre 2022.

Come evidenziato nella Strategia del PN, nell'ambito di tale Obiettivo Specifico (OS) sono previste linee di intervento volte a intercettare popolazioni target non considerate adeguatamente in sede di PNRR e nell'utilizzo dei fondi nazionali, come le misure a favore della deistituzionalizzazione (in particolare riguardo a disabili e anziani) e di contrasto all'emergenza abitativa.

È altresì prevista la possibilità di realizzare interventi integrati, sia con alcune delle azioni cofinanziate dal FSE+ del presente Programma, sia con azioni finanziate da altri Programmi nazionali, quali ad esempio il PN Metro plus e città medie Sud. Il presente OS prevede, nello specifico: interventi infrastrutturali a favore dell'autonomia delle persone non autosufficienti, con particolare riferimento alle persone anziane; reperimento e adattamento degli spazi necessari alla realizzazione di percorsi di adattamento degli spazi per favorire l'autonomia per persone con disabilità; realizzazione di interventi di riqualificazione di immobili da adibire ad assistenza alloggiativa (*housing first*); costituzione e potenziamento di centri di servizio per il contrasto alla povertà a livello territoriale (stazioni di posta); interventi infrastrutturali per la ristrutturazione, ammodernamento e riconversione di alloggi destinati a persone che necessitano di continuità assistenziale post degenza ospedaliera e che non dispongono di soluzioni alloggiative adeguate alle necessità di assistenza e cura (dimissioni protette).

L'OS prevede inoltre: interventi di contrasto al disagio abitativo per la prevenzione e il contrasto al lavoro sommerso e al fenomeno del caporalato mediante la riqualificazione degli insediamenti e di pianificazione/attuazione di soluzioni alloggiative dignitose, volte a superare il fenomeno degli insediamenti

ti informali; interventi di riqualificazione delle aree trattamentali per favorire i percorsi di recupero, rieducazione, inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale; interventi infrastrutturali e di riqualificazione per individuare nuove soluzioni abitative e alloggiative che migliorino l'inclusione e le condizioni di contesto di vita per l'integrazione dei RSC/Rom.

1.3. PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹⁷

L'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con il Next Generation EU (NGEU), un programma che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

Per l'Italia il NGEU rappresenta un'opportunità di sviluppo, investimenti e riforme: l'Italia deve modernizzare la sua pubblica amministrazione, rafforzare il suo sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze. Il NGEU può essere l'occasione per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni.

L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto¹⁸.

L'Italia intende inoltre utilizzare appieno la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti del dispositivo RRF, che per il nostro Paese è stimata in 122,6 miliardi, poiché la pandemia di Covid-19 ha colpito l'economia italiana più di altri Paesi europei. Nel 2020, il prodotto interno lordo si è ridotto dell'8,9 per cento, a fronte di un calo nell'Unione Europea del 6,2. La crisi si è abbattuta su un Paese già fragile dal punto di vista economico, sociale e ambientale. Tra il 1999 e il 2019, il PIL in Italia è cresciuto in totale del 7,9 per

17. Cfr. Governo Italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri (aprile 2022), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

18. Il 23/11/23, a seguito di una rinegoziazione con l'UE, le risorse finanziate sono salite a 194,4 miliardi di euro e, alle altre sei, si è aggiunta la *Missione 7: REPowerEU*. Ulteriori 30,6 miliardi sono parte di un Fondo complementare, finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei Ministri del 15 aprile 2021 e altri 13 miliardi provengono da REACT-EU (Fondi addizionali, nell'ambito dei Fondi Strutturali, per il contrasto della crisi da Covid-19, da utilizzare entro il 2023).

cento. Nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 e del 43,6 per cento. Tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà assoluta è salito dal 3,3 per cento al 7,7 per cento della popolazione – prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4 per cento.

Ad essere particolarmente colpiti sono stati donne e giovani. L'Italia è, insieme alla Romania, il Paese dell'UE con il più alto tasso di ragazzi tra i 15 e i 29 anni non impegnati nello studio, nel lavoro o nella formazione (NEET). Il PNRR segnalava come il tasso di partecipazione delle donne al lavoro fosse nel 2020 solo al 53,8%, molto al di sotto del 67,3% per cento della media europea. Questi problemi sono ancora più accentuati nel Mezzogiorno, dove il processo di convergenza con le aree più ricche del Paese è ormai fermo.

Il dispositivo RRF richiede agli Stati membri di presentare un pacchetto di investimenti e riforme: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Questo Piano, che si articola in sei Missioni e 16 Componenti, beneficia della stretta interlocuzione avvenuta con il Parlamento e con la Commissione Europea, sulla base del Regolamento RRF.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), come piano di investimenti pubblici destinati a diversi settori attraverso diverse misure, è stato avviato nell'estate del 2020 dal governo Conte II. In un primo momento è stato chiesto ai Ministeri, senza confronto pubblico e politico, di proporre progetti tra quelli disponibili e di possibile conclusione entro il 2026. Trasmesso al Parlamento nel gennaio 2021, il Piano è stato poi affidato all'esecutivo Draghi con cui la versione finale è arrivata al Parlamento e alla Commissione Europea nell'aprile 2021.

Il Piano italiano, organizzato su missioni, componenti e misure, ha una dimensione complessiva di 235,6 miliardi di euro e comprende 187 ambiti di intervento. Le sei Missioni del Piano sono: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Il Piano è in piena coerenza con i sei pilastri del NGEU e soddisfa largamente i parametri fissati dai regolamenti europei sulle quote di progetti "verdi" e digitali.

Le risorse del PNRR vengono distribuite su progetti individuati (e localizzati territorialmente), appalti diretti, misure a sportello (richiesta di privati, imprese o cittadini), piani di riparto e bandi. Sullo sfondo di ogni azione rimangono fissi, e determinati a livello europeo, tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

Il 40% circa delle risorse territorializzabili del Piano sono destinate al Mezzogiorno, a testimonianza dell'attenzione al tema del riequilibrio territoriale.

Il Piano è fortemente orientato all'inclusione di genere e al sostegno all'istruzione, alla formazione e all'occupazione dei giovani.

Il Governo Draghi ha predisposto uno schema di governance del Piano che prevede una struttura di coordinamento centrale presso il Ministero dell'Economia. Questa struttura supervisiona l'attuazione del Piano ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione europea, invio che è subordinato al raggiungimento degli obiettivi previsti. Accanto a questa struttura di coordinamento, agiscono strutture di valutazione e di controllo. Le amministrazioni sono invece responsabili dei singoli investimenti e delle singole riforme e inviano i loro rendiconti alla struttura di coordinamento centrale. Il Governo costituirà anche delle task force locali che possano aiutare le amministrazioni territoriali a migliorare la loro capacità di investimento e a semplificare le procedure.

Il Governo ha stimato che gli investimenti previsti nel Piano avranno un impatto significativo sulle principali variabili macroeconomiche: nel 2026, l'anno di conclusione del Piano, il prodotto interno lordo sarà di 3,6 punti percentuali più alto rispetto all'andamento tendenziale, mentre nell'ultimo triennio dell'orizzonte temporale (2024-2026), l'occupazione sarà più alta di 3,2 punti percentuali. Gli investimenti previsti nel Piano porteranno inoltre a miglioramenti marcati negli indicatori che misurano i divari regionali, l'occupazione femminile e l'occupazione giovanile. Il programma di riforme potrà ulteriormente accrescere questi impatti.

Nell'obiettivo di ridurre disuguaglianze, si consideri così come è stata presentata nel documento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza la Missione 5, *Inclusione e Coesione*, a cui era destinato l'11% del Fondo Nazionale, articolandola in tre diverse componenti: la prima denominata Politiche per il lavoro (6,66 miliardi di euro), la seconda Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore (11,22 miliardi) e la terza Interventi speciali per la coesione territoriale (1,98 miliardi).

La prima componente "Politiche per il lavoro" mira ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le transizioni occupazionali; a migliorare l'occupabilità dei lavoratori; a innalzare il livello delle tutele attraverso la formazione.

L'obiettivo strategico di questa componente è:

- aumentare il tasso di occupazione, facilitando le transizioni lavorative e dotando le persone di formazione adeguata;
- ridurre il mismatch di competenze;
- aumentare quantità e qualità dei programmi di formazione dei disoccupati e dei giovani, in un contesto di investimento anche sulla formazione continua degli occupati.

A tal fine si rivedono le politiche attive del lavoro a partire dall'assegno di ricollocazione, per arrivare all'istituzione di un programma nazionale ("Garanzia di occupabilità dei lavoratori" – GOL) che prevede un sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale. In particolare, i soggetti a cui si rivolge GOL sono:

- beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro;
- beneficiari di ammortizzatori sociali in assenza di rapporto di lavoro: disoccupati percettori di Naspi o Dis-Coll;
- beneficiari di sostegno al reddito;
- lavoratori fragili o vulnerabili: giovani Neet (meno di 30 anni), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre);
- disoccupati senza sostegno al reddito: disoccupati da almeno 6 mesi, altri lavoratori con minori opportunità occupazionali (giovani e donne, anche non in condizioni di fragilità), lavoratori autonomi che cessano l'attività o con redditi molto bassi;
- lavoratori con redditi molto bassi (cd. *working poor*): il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo è inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale.

Si ridefiniscono gli strumenti di presa in carico dei disoccupati con politiche attive che, a partire dalla profilazione della persona, permettano la costruzione di percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro. Contestualmente è adottato il "Piano Nazionale Nuove Competenze", mediante la fissazione di standard di formazione per i disoccupati censiti dai centri per l'impiego e al rafforzamento del sistema della formazione professionale, promuovendo una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati.

Per i lavoratori occupati è inoltre previsto, a valere sulle risorse di REACT-EU, il Fondo nuove competenze al fine di permettere alle aziende di rimodulare l'orario di lavoro e di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali.

Nel complesso, questi interventi beneficiano di risorse complementari per 1,65 miliardi dai progetti PON e 24,65 miliardi dagli stanziamenti della Legge di Bilancio.

Questa prima componente della Quinta Missione prevede, nello specifico, due riforme e quattro distinti investimenti.

Riforma 1.1: Politiche attive del lavoro e formazione

L'intervento ha l'obiettivo di introdurre un'ampia e integrata riforma delle politiche attive e della formazione professionale, supportando i percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati (perceptor del Reddito di Cittadinanza, NASPI e CIGS), nonché definendo, in stretto coordinamento con le Regioni, livelli essenziali di attività formative per le categorie più vulnerabili.

Nello specifico, la riforma, che dispone di un ammontare di 4,4 miliardi di euro per il triennio 2021-2023, si struttura in due linee di intervento specifiche.

La prima riguarda l'adozione, d'intesa con le Regioni, del Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL), quale programma nazionale di presa in carico, erogazione di servizi specifici e progettazione professionale personalizzata. Il nuovo Programma GOL intende imparare dall'esperienza di questi anni, cercando di superare – con un approccio basato sulla definizione di livelli essenziali delle prestazioni – l'eccessiva eterogeneità dei servizi erogati a livello territoriale. Altri elementi su cui sarà necessario intervenire è la prossimità degli interventi e l'integrazione in rete dei servizi territoriali. Attenzione specifica viene dedicata all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Il Programma è adottato con decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

La seconda concerne invece l'adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali d'intesa con le Regioni, finalizzato a riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di *upskilling* e *reskilling* in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno (NASPI e DIS-COLL), dei beneficiari del reddito di cittadinanza e dei lavoratori che godono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale (CIGS, cassa per cessazione attività, trattamenti in deroga nelle aree di crisi complessa). Il Piano integrerà anche altre iniziative, riguardanti le misure in favore dei giovani e dei NEET, oltre che le azioni per le competenze degli adulti, a partire dalle persone con competenze molto basse.

Per i lavoratori occupati, in particolare, è rafforzato il Fondo nuove competenze, istituito sperimentalmente nel 2020 per consentire alle aziende di rimodulare l'orario di lavoro, al fine di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali. In tal modo, individuato il fabbisogno formativo per la specifica azienda, il settore o il territorio, si assicura l'aggiornamento professionale richiesto mettendo in capo alle risorse del Fondo il costo delle ore trascorse in formazione. Restano a carico delle imprese i costi della for-

mazione (docenti e aule), per i quali è possibile il ricorso ai Fondi interprofessionali. Il Fondo può essere attivato anche per aziende che utilizzano la Cassa integrazione e, quando i trattamenti sono volti a far fronte a ristrutturazioni o crisi strutturali, le attività di formazione promosse sono cruciali per accompagnare processi di ricollocazione della forza lavoro ovvero aiutare la transizione verso nuova occupazione. Questo intervento è finanziato da REACT-EU per 1 miliardo.

Riforma 1.2: Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso

Le riforme e gli investimenti in materia di politiche del lavoro sono integrati dalla previsione di un Piano d'azione nazionale volto a rafforzare la lotta al lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia. Il Piano comprenderà una serie di azioni, in parte già avviate, che coinvolgono gli attori rilevanti con un approccio interistituzionale, sviluppando l'approccio già utilizzato nel settore agricolo e che ha portato all'adozione del "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)".

Tali azioni riguardano, in particolare:

1. un processo di affinamento delle tecniche di raccolta e delle modalità di condivisione dei dati sul lavoro sommerso, volto a migliorare la conoscenza del fenomeno da parte di tutte le Autorità competenti;
2. l'introduzione di misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare in maniera che i benefici dall'operare nell'economia regolare superino i costi del continuare a operare nel sommerso;
3. il lancio di una campagna informativa rivolta ai datori di lavoro e ai lavoratori, per sensibilizzare i destinatari sul "disvalore" insito nel ricorso a ogni forma di lavoro irregolare;
4. una struttura di governance che assicuri un'efficace implementazione delle azioni.

Le azioni sopra descritte si inseriscono in un contesto più generale di rafforzamento già programmato dell'Ispettorato nazionale del lavoro, quale agenzia nazionale per la vigilanza sul lavoro e si affiancano a quelle previste nel Piano Triennale (2020-22) di contrasto al lavoro sommerso in agricoltura.

Investimento 1.1: Potenziamento dei Centri per l'Impiego

La riforma integrata in materia di politiche attive del lavoro e formazione è accompagnata da un intervento specifico di rafforzamento del sistema dei Centri per l'Impiego, al fine di favorire processi di miglioramento dell'offerta

di servizi di qualità, analisi dei fabbisogni di competenze, definizione di piani formativi individuali, servizi efficaci di accoglienza, orientamento e presa in carico.

Investimento 1.2: Creazione di imprese femminili

L'intervento si prefigge l'obiettivo di innalzare i livelli di partecipazione delle donne nel mercato del lavoro. In particolare, il progetto, attraverso una strategia integrata di investimenti di carattere finanziario e di servizi di supporto, è volto a promuovere l'imprenditoria femminile, sostenere la realizzazione di progetti aziendali innovativi per imprese già costituite e operanti a conduzione femminile o prevalente partecipazione femminile, sostenere l'avvio di attività imprenditoriali femminili attraverso la definizione di un'offerta che sia in grado di venire incontro alle necessità delle donne in modo più puntuale e creare un clima culturale favorevole attraverso azioni di comunicazione mirate che valorizzino l'imprenditorialità femminile. Dal punto di vista operativo è istituito il "Fondo Impresa Donna"

Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere

Obiettivo del progetto è la definizione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere che accompagni e incentivi le imprese a adottare policy adeguate a ridurre il gap di genere in tutte le aree maggiormente "critiche" (opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità).

Investimento 1.4: Sistema duale

Il progetto, che dispone di un ammontare complessivo di 600 milioni di euro, ha l'obiettivo di rafforzare il sistema duale, al fine di rendere i sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro, nonché di promuovere l'occupabilità dei giovani e l'acquisizione di nuove competenze (approccio "*learning on-the-job*"), soprattutto nelle aree più marginali e periferiche.

Alla Missione 6, che ha invece come oggetto la Salute, vengono destinati 15,63 miliardi di euro, ripartiti tra la componente 1, Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale, e la componente 2, Innovazione, ricerca, e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale.

La pandemia ha aumentato le disparità presenti nel nostro territorio in termini di salute e le difficoltà e inadeguatezze del sistema sanitario. La mancata

integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali e i tempi di attesa elevati per l'erogazione di alcune prestazioni, ne sono un esempio. Da qui la necessità di rafforzare l'assetto istituzionale e organizzativo su cui poggia il sistema sanitario, ridurre, se non superare, il divario tra i diversi sistemi sanitari regionali valorizzando un percorso integrato e un coordinamento tra interventi sanitari, sociosanitari e socioassistenziali. Per tal motivo, il Piano viene considerato un forte strumento nella governance delle politiche pubbliche in materia di salute in quanto, per la prima volta l'esecutivo ha pensato a una politica di intervento comune a tutti i territori, a cui sono collegati i finanziamenti del Fondo Nazionale. Le Regioni devono allora occuparsi degli aspetti attuativi, della progettazione e attuazione delle reti sui propri territori, seppur all'interno di una cornice unica e comune.

La *prima* componente della Missione 6 si focalizza sulla creazione di strutture territoriali, il potenziamento di quelle esistenti e il rafforzamento dell'assistenza domiciliare, anche nell'ottica di una riduzione di ricoveri inappropriati. Strumento indispensabile per fronteggiare questi obiettivi è quello della telemedicina, motivo per cui le è riservato ampio spazio all'interno di questa missione.

Le Case della Comunità, il cui numero previsto è di 1288 entro metà 2026, sono pensate come punto unico di accesso (PUA) alle prestazioni sanitarie e per questo ospiteranno medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, medici specialisti, infermieri di comunità, altri professionisti della salute e anche assistenti sociali. I 381 Ospedali di Comunità sono invece pensati come strutture per pazienti che necessitano di interventi sanitari a media/bassa intensità clinica e per degenze di breve durata così da poter diminuire il ricorso a prestazioni specialistiche o il ricovero ospedaliero.

La *seconda* componente mira a rinnovare, potenziare e diffondere le strutture tecnologiche e digitali esistenti, come il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE). L'intento è anche quello di migliorare la capacità di erogazione e monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) attraverso più efficaci sistemi informativi, investire in ricerca scientifica e rafforzare le competenze e il capitale umano del SSN anche mediante il potenziamento della formazione del personale.

1.4. Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (2021-2027)

La Politica di Coesione è la politica dell'Unione Europea volta a ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni degli Stati membri e a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

La politica di coesione è finanziata da risorse di fonte nazionale ed europea. L'articolo 1, comma 178, della legge di bilancio per l'anno 2021 (legge n. 178/2020) prevede che la dotazione finanziaria relativa al ciclo di programmazione 2021-2027 sia impiegata in coerenza anche con le politiche di investimento e di riforma previste nel Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), nonché con le missioni previste nel Piano Sud 2030, fermi restando i principi di complementarità e addizionalità¹⁹. Gli interventi sono attuati utilizzando lo strumento del Piano di Sviluppo e Coesione (PSC), che si articola in 12 aree tematiche: Ricerca e innovazione; Digitalizzazione; Competitività imprese; Energia; Ambiente e risorse naturali; Cultura; Trasporti e mobilità; Riqualficazione urbana; Lavoro e occupabilità; Sociale e salute; Istruzione e formazione; Capacità amministrativa.

In particolare, l'area tematica "Lavoro e occupabilità" comprende "interventi volti al sostegno e sviluppo dell'occupazione anche favorendo l'adattabilità ai cambiamenti nel mercato del lavoro, alla regolarità del lavoro, all'occupazione femminile e la conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro, al rafforzamento sul piano infrastrutturale dei servizi per l'impiego", mentre l'area "Sociale e salute" comprende "Interventi per favorire l'accesso ai servizi di natura socio-assistenziale e sanitaria, di promozione dell'inclusione di categorie fragili della popolazione", ivi incluse persone con background straniero e comunità emarginate.

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), che tende a realizzare interventi diversificati capaci di promuovere la creazione di forme di occupazione durature e di qualità, soprattutto in direzione di giovani e donne, ha sempre svolto un'azione rilevante nell'ambito del sostegno, sotto forma di prestiti agevolati e sovvenzioni, finalizzati alla creazione di piccole imprese radicate nelle economie locali.

La natura pluriennale del FSC rende inoltre coerenti gli interventi sulle strutture, e le relative dotazioni funzionali, dei Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) che da tempo, ancorché con note difficoltà, costituiscono leve cruciali per l'effettiva attivazione e implementazione delle iniziative di politiche attive del lavoro (PAL).

Nell'ambito anche di progetti integrati, il Fondo potrà sostenere, a fini di sviluppo dell'occupazione legale, interventi di contrasto a fenomeni di sfruttamento/lavoro nero e di promozione di occasioni di attività economiche attraverso l'utilizzo e riqualficazione di beni sottratti al controllo della criminalità.

Il Fondo, infine, può rappresentare lo strumento idoneo per intervenire, anche in forme innovative (ad es. *workers buyout* in forma cooperativa) nell'a-

19. Cfr. www.politichecoesione.governo.it.

gevolare la rigenerazione di attività produttive a beneficio del mantenimento e dell'espansione dell'occupazione.

Stante il quadro prima richiamato, i principali obiettivi e le priorità del Fondo per il ciclo 2021-2027 sono i seguenti.

1. Sostegno alle iniziative di creazione di impresa e promozione di lavoro autonomo con particolare riferimento sia ai giovani e alle donne, sia ad ambiti collegati alla transizione ecologica nelle economie locali e nei servizi di prossimità. I mutamenti strutturali legati alla transizione verde e ai nuovi fabbisogni sociali aprono spazi per nuove attività a valore aggiunto anche di piccola dimensione e per nuove forme di servizi a persone e comunità, nonché per attività autonome e personalizzate sui bisogni di altre imprese o di consumatori, soprattutto nelle filiere a minore intensità tecnologica della transizione verde, quali il riuso e la riparazione di manufatti.
2. Sostegno alla riqualificazione e all'incremento di dotazioni infrastrutturali dei servizi pubblici per l'impiego, in particolare del Mezzogiorno, in cui lo stato delle strutture e delle dotazioni (anche informatiche) appare sovente insufficiente.
3. Sostegno a interventi strutturali per il contrasto al lavoro nero e grigio, al caporalato, all'illegalità e per favorire, anche attraverso l'utilizzo dei beni confiscati e la promozione delle reti di imprese per la legalità, una grande azione per lo sviluppo delle forme di socialità più aperte e innovative del Sud e per la lotta alle concentrazioni criminali.
4. Sostegno ai percorsi di rigenerazione di attività produttive nelle economie locali e di reinserimento dei lavoratori privi di occupazione o espulsi dai processi produttivi, a beneficio del mantenimento o ampliamento, in forma cooperativa, dell'occupazione, anche in sinergia con gli strumenti e le azioni di recupero delle aree e delle strutture industriali dismesse, previsti nell'area tematica "Competitività delle imprese".

1.5. Legge di Bilancio per il 2023²⁰

La Legge di Bilancio 2023, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 30 dicembre 2022, si è focalizzata principalmente su aiuti a famiglie, imprese e lavoratori. Per quanto di nostro interesse, occorre soffermarsi sulla Riforma del Reddito di Cittadinanza e sulle agevolazioni per disabili.

Come misura di sostegno alla povertà e di inclusione attiva, dal 1° gennaio

20. Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Finanze, Manovra di Bilancio 2023.

2023 al 31 dicembre 2023 il Reddito di Cittadinanza è riconosciuto nel limite massimo di 7 mensilità, invece delle 18 rinnovabili previste nel suo impianto istitutivo. Sono riconosciuti alcuni casi eccezionali: nuclei familiari al cui interno vi siano persone con disabilità, minorenni o persone con almeno sessant'anni di età. A decorrere dal primo gennaio 2023, i soggetti beneficiari sono stati inseriti, per un periodo di sei mesi, in un corso di formazione o di riqualificazione professionale: la mancata frequenza del programma assegnato costituisce clausola di decadenza dal diritto alla prestazione, come nel caso in cui si rifiuti la prima offerta di lavoro o qualsivoglia offerta, anche non congrua. Inoltre, per i beneficiari con età compresa tra 18 e 29 anni che non hanno adempiuto all'obbligo di istruzione, l'erogazione del Reddito è subordinata anche all'iscrizione e alla frequenza di percorsi di istruzione: in merito sono individuate azioni volte a facilitare le iscrizioni e l'efficace attuazione delle disposizioni. La prestazione è invece definitivamente abrogata dal 1° gennaio 2024 e i risparmi di spesa dovuti all'abrogazione sono versati nel Fondo per il sostegno alla povertà e per l'inclusione attiva.

La Legge di Bilancio 2023 instaura un collegamento diretto tra la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'attuazione dell'autonomia regionale differenziata. I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) rappresentano una pre-condizione per l'autonomia differenziata delle Regioni. Con sentenza n. 220 del 2021, è stato specificato che i LEP devono indicare la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni, oltre il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti.

Entro il percorso della cosiddetta "autonomia differenziata" saranno rideterminati i LEP già esistenti²¹: per ogni LEP saranno definiti costi e fabbisogni finanziari standard. I livelli essenziali che si occupano delle prestazioni sociali (LEPs) sono esclusi dal lavoro perché assistenza e servizi sociali non sono previsti nel citato comma della Costituzione Italiana. Quest'ultimi, come definito dall'art. 1, comma 159, della legge n. 234 del 2021 della Legge di Bilancio 2022 sono costituiti da "gli interventi, i servizi, le attività e le prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità". I LEPs sono realizzati dagli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), sede principale della programmazione locale, concertazione e coordinamento degli interventi dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale.

Le disposizioni approvate con la Legge di Bilancio 2023, dunque, si limite-

21. Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01402626.pdf.

ranno a rivedere l'esistente: restando invariata la spesa, rimarrà un tema aperto il divario territoriale inteso come differenza territoriale nell'offerta di servizi. Così come accadde con la Legge di Bilancio 2022, per i LEPs dovranno essere determinate le modalità attuative per le persone anziane non autosufficienti e negli altri settori del sociale individuati dall'art. 22 della legge n. 328 del 2000 (contrasto alla povertà, sostegno al reddito, servizi di accompagnamento, sostegno economico, sostegno ai minori in situazioni di disagio, sostegno armonizzazione tempo lavoro-famiglia, sostegno alle donne in difficoltà, integrazione persone disabili, interventi per persone anziane e disabili, interventi socio-educativi per contrasto alle dipendenze, consulenza sulle fruizioni dei servizi e promozione auto-aiuto).

Nella Legge di Bilancio per il 2023 confluisce anche un cospicuo pacchetto di agevolazioni per disabili²².

In tema di inclusione socio-lavorativa, va sottolineato che il cd. "Decreto lavoro", oltre a escludere i nuclei familiari con persone disabili dalla stretta al Reddito di Cittadinanza, ha introdotto il bonus assunzioni disabili under 35: il contributo è in favore degli Enti e varie organizzazioni del Terzo settore che assumono a tempo indeterminato persone con disabilità al di sotto dei 35 anni.

Inoltre, restano confermate e attive le misure statali quali:

- a. Piano Nazionale per la Non Autosufficienza grazie al riparto del Fondo per le non autosufficienze per il triennio 2022-2024, adottato con il DPCM 3 ottobre 2022 (il Fondo è stato integrato per un ammontare pari a 200 milioni di euro per l'anno 2023). Il Piano pone attenzione ai LEPs, i livelli essenziali delle prestazioni sociali. I LEPs erano stati già riorganizzati nella Legge di Bilancio 2022 mediante gli Ambiti Sociali Territoriali (ATS) per differenti aree dedicate ai fragili. Il Piano triennale, in particolare, stanziava 822 milioni di euro nel 2022, 865,3 milioni di euro nel 2023 e 913,6 milioni di euro nel 2024 per tali categorie. Le risorse, tra le altre cose, serviranno a fornire assistenza domiciliare integrata e una serie di servizi in aiuto alle famiglie, gestiti dagli Enti locali e ATS.

22. La legge di Bilancio 2023, tra le altre misure contemplate: a) a partire dal 1° gennaio 2023, ha fissato l'importo base dell'Assegno Unico Universale Figli (AUU) per i figli con disabilità, indipendentemente dall'età, a 175 euro mensili a figlio. Tale importo viene assegnato in misura piena o ridotta a seconda del limite ISEE e viene equiparato tra figli minorenni e figli maggiorenni sotto i 21 anni. Inoltre, le famiglie con almeno un figlio disabile possono beneficiare di una maggiorazione extra di 120 euro mensili se l'ISEE è sotto i 25.000 euro; b) ha istituito il "Fondo per le periferie inclusive" con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno in corso. Questo fondo è destinato ai Comuni con una popolazione superiore a 300.000 abitanti per finanziare progetti finalizzati all'inclusione sociale delle persone con disabilità e al miglioramento del loro livello di autonomia.

- b. Lavoro delle categorie protette disciplinato dalla Legge 68/99 “Norme per il diritto al lavoro dei disabili” e successive modifiche, il cui obiettivo è la promozione dell’inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato.

1.6. Legge n. 68 del 1999 e l’inserimento lavorativo previsto dalla l. n. 381/1991

La legge 68/99 è stata introdotta per la “promozione dell’inserimento e dell’integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato”, come specificato dall’articolo 1 della stessa. Nel corso del 2015 la legge è stata oggetto di un ampio intervento riformatore a opera del d.lgs. n. 151/2015, in un’ottica di razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti, nonché di rafforzamento del sistema del collocamento mirato, inteso come momento di incontro tra le esigenze organizzative del datore di lavoro e le abilità e le capacità della persona con disabilità.

I soggetti destinatari della tutela, identificati nell’articolo 1, sono:

- persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e i portatori di handicap intellettivo, che presentino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%;
- persone invalide sul lavoro con un grado di invalidità superiore al 33% accertate dall’INAIL;
- persone non vedenti, sordomute e invalide di guerra.

Inoltre, sono comprese le persone che si trovano in particolari situazioni di svantaggio o disagio sociale: per questi soggetti è previsto che sia attribuita una quota di riserva sul numero dei dipendenti.

I suddetti destinatari, disoccupati e che aspirino a un’occupazione conforme alle proprie capacità lavorative, possono accedere al collocamento mirato iscrivendosi in appositi elenchi provinciali tenuti dai preposti Centri dell’impiego. Ai fini dell’iscrizione è necessario possedere una certificazione che attesti l’esistenza del requisito sanitario che sancisce l’appartenenza alla categoria protetta, rilasciata, a seconda dei casi, dall’INPS, dall’INAIL o dall’ASL.

Con riguardo ai datori di lavoro, siano essi pubblici o privati, l’articolo 3 prevede l’obbligo di riservare una quota delle assunzioni ai disabili, cosiddetta quota di riserva ovvero quota numerica di soggetti appartenenti alle categorie protette che il datore di lavoro è tenuto ad assumere. La quota varia in relazione a quanti lavoratori sono occupati nell’azienda stessa, come di seguito:

- se l'azienda occupa oltre 50 dipendenti, la quota di riserva deve essere pari al 7% dei lavoratori occupati;
- se l'azienda occupa da 36 a 50 dipendenti, la quota è pari a 2 lavoratori disabili;
- se l'azienda occupa da 15 a 35 dipendenti, la quota scende ad 1 lavoratore disabile.

Una parte della quota di riserva è destinata ai soggetti non disabili ma appartenenti alle categorie protette, nello specifico la quota sarà:

- pari a 1 lavoratore, se l'azienda occupa da 51 a 150 dipendenti;
- pari all'1% dei dipendenti, se l'azienda occupa più di 150 dipendenti.

Nello “schema di azione” delineato dalla legge n. 68/1999 è al datore di lavoro che l'ordinamento riconosce la facoltà di avviare al lavoro la persona con disabilità e, quindi, anche di rifiutarne l'assunzione. Ciò può concretizzarsi non soltanto quando il disabile presenti una qualifica che risulti diversa in base all'atto di avviamento al lavoro, ma anche se la persona disabile non abbia maturato un periodo di tirocinio o addestramento. Poiché la norma non valuta la disabilità del soggetto bensì la sua capacità lavorativa, il cui apprezzamento è operato in relazione alla capacità di un soggetto medio e normodotato di svolgere una attività professionale, è inevitabile che, a seconda del tipo e del grado della disabilità, il soggetto sia più o meno capace di svolgere un'attività lavorativa²³. Questo approccio alla disabilità, anzi alla capacità lavorativa del soggetto disabile, conduce a ritenere che la legge n. 68/1999 non sia in grado rispondere efficacemente e coerentemente al *favor participationis* riservato alle persone con disabilità, affinché queste ultime possano integrarsi nel processo produttivo. L'impianto complessivo della norma in parola risulta, infatti, eccessivamente appiattito sulla “disponibilità” del datore di lavoro a offrire soluzioni lavorative e meno orientato a rafforzare l'obbligo di assicurare il diritto dei disabili al collocamento²⁴.

23. Sul punto, è opportuno segnalare che la mancanza di una definizione generale e inclusiva di persona con disabilità, assente nella legge n. 68/1999, introduce la questione relativa alla conciliabilità o meno della posizione selettiva operata dalla norma in parola con il principio costituzionale di cui all'art. 38, comma 3 Cost. In ossequio a tale canone, infatti, la Repubblica deve garantire il diritto all'avviamento professionale a tutti i soggetti inabili e minorati per cui residua una capacità lavorativa e, pertanto, non soltanto a coloro che rientrano nel campo di applicazione della legge n. 68/1999.

24. Tuttavia, deve segnalarsi che l'occupabilità delle persone con disabilità gode di una corsia preferenziale nelle politiche assunzionali, atteso che il collocamento obbligatorio delle categorie protette risulta escluso del blocco assunzionale previsto gli organismi di diritto pubblico. In questo senso, si veda Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 16 mar-

Maggiormente rispondenti alle esigenze espresse e riconosciute nelle fonti normative sovranazionali, nonché più rispondenti all'esigenza di realizzare una più efficace integrazione tra le diverse politiche e i diversi interventi appaiono le azioni di avviamento al lavoro e il collocamento realizzato nell'ambito delle azioni e degli interventi svolti dalle cooperative sociali / imprese sociali. La legge 8 novembre 1991, n. 381, recante "Disciplina della cooperazione sociale", in uno con le legislazioni regionali succedutesi negli anni²⁵, ha inteso riconoscere la cooperazione sociale²⁶ quale formula giuridico-organizzativa che permette alle cooperative tradizionali di svolgere funzioni di tipo sociale, superando i confini della mutualità interna. In questo senso, nelle cooperative sociali che svolgono attività di inserimento lavorativo è previsto che i soggetti con disabilità devono, compatibilmente con il loro stato soggettivo, essere soci della cooperativa stessa e rappresentare almeno il 30% della forza lavoro della cooperativa. E proprio la particolare mission svolta dalle cooperative sociali di inserimento lavorativo trova nella legge n. 381/1991 alcune specifiche disposizioni di favore. La prima riguarda la concessione della fiscalizzazione del carico contributivo per i soggetti svantaggiati avviati al lavoro²⁷.

zo 2021, n. 35. Un tentativo di rendere l'inserimento lavorativo nelle pubbliche amministrazioni maggiormente rispondente al progetto di vita individuale delle persone con disabilità può essere rintracciato nella previsione contenuta nell'art. 2, comma 2, lett. e), punto 6) del disegno di legge di iniziativa governativa recante "Delega al Governo in materia di disabilità", presentato alla Camera dei Deputati il 2 novembre 2021 (atto n. 3347), che dispone la nomina di un responsabile del processo di inserimento lavorativo delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro, "anche al fine di garantire l'accomodamento ragionevole" di cui all'art. 3, comma 3-*bis*, d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216.

25. Ai sensi dell'art. 9 della l. 381/1991, le Regioni possono legiferare al fine di incentivare l'azione della cooperazione sociale, in specie disciplinando l'attivazione dell'albo regionale delle cooperative sociali. Nell'ambito delle misure regionali volte a promuovere la cooperazione sociale, si segnala la legge regionale Emilia-Romagna 17 luglio 2014, n. 12 e la relativa delibera di Giunta Regionale 27 giugno 2016, n. 969, recante "Adozione delle linee guida regionali sull'affidamento dei servizi alla cooperazione sociale".

26. Condivisibile, al riguardo, quanto dottrina attenta al fenomeno non profit ha evidenziato: "Viene con questa disciplina dato rilievo di pubblica utilità al perseguimento di determinati scopi mutualistici. Siamo di fronte [ad un] "riconoscimento" della pubblica utilità di un'attività privata; ma siamo di fronte anche a una sperimentazione giuridico-istituzionale, cioè alla creazione di una struttura soggettiva *ad hoc* che rimane nel campo privatistico societario e che può dar luogo quindi al soddisfacimento di interessi anche tipicamente privati e alla quale tuttavia è riconosciuto un rilievo di pubblica utilità". De Carli P. (1993), "Le problematiche dello scopo negli enti "non profit" tra pubblico e privato", in Comitato Regionale Notarile Lombardo, *Gli enti "non profit". Nuove figure e nuove problematiche*, Giuffrè, Milano, p.159.

27. Al riguardo, l'art. 4, comma 3, l. n. 381/1991 recita: "Le aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute alle cooperative

Il secondo *favor legis* contemplato dalla legge n. 381/1991 attiene alla deroga alle normali procedure contrattuali della pubblica amministrazione nel caso di forniture pubbliche assegnate a cooperative sociali di inserimento lavorativo²⁸. Viene in considerazione dunque l'intenzione del legislatore, da un lato, di mantenere e valorizzare la specificità giuridico-organizzativa delle cooperative sociali e, dall'altro, di inserire le medesime tra i soggetti deputati a realizzare progetti di inserimento lavorativo, che proprio in ragione della loro particolare finalità sono meritevoli di una tutela giuridica "rafforzata".

2. La Regione Emilia-Romagna: il quadro legislativo di riferimento e i fondi stanziati per l'inclusione socio-lavorativa²⁹

2.1. Il contesto normativo e regolamentare

Legge regionale 14/2015 sull'inclusione socio-lavorativa

Nel 2015 la Regione Emilia-Romagna ha approvato la legge n. 14 "Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari".

sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone svantaggiate di cui al presente articolo, sono ridotte a zero". Lo sgravio contributivo non opera automaticamente ma è necessario presentare all'Inps una dichiarazione del legale rappresentante in merito al possesso dei requisiti da parte dei soggetti svantaggiati e che gli stessi rappresentino almeno il 30% del totale. La percentuale deve essere calcolata escludendo dal computo i soci volontari e le persone svantaggiate.

28. "Gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, possono stipulare convenzioni con le cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell'IVA sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1. Le convenzioni di cui al presente comma sono stipulate previo svolgimento di procedure di selezione idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza." Legge 381/1991, art. 5, comma 1, così modificato dall'art. 1, comma 610, legge n. 190 del 2014.

29. Le principali informazioni qui presentate sono state reperite sul sito regione.emilia-romagna.it.

La legge prevede che i diversi servizi presenti sul territorio – sociali, sanitari, del lavoro e della formazione – operino in modo integrato, a partire dalla fase di accesso, per consentire alle persone fragili di uscire dalla condizione di vulnerabilità, caratterizzata dalla mancanza di lavoro e dalla presenza di ulteriori problematiche di tipo sociale o sanitario, attraverso l’inserimento lavorativo e il raggiungimento dell’autonomia. Per facilitare l’entrata nel sistema economico-produttivo e delle imprese del territorio è stata introdotta una nuova tipologia di tirocinio: di orientamento, formazione e inserimento o reinserimento.

Con la legge n. 14/2015 sono stati investiti 40 milioni di euro del Fondo sociale europeo in percorsi di inclusione sociale, dalle diverse modalità e tipologie contrattuali, al fine di rafforzare l’autonomia, la riabilitazione e inclusione delle persone. L’integrazione dei servizi si fonda sull’analisi e la valutazione (multidimensionale) del profilo di fragilità delle persone destinatarie degli interventi e sulla stesura di un programma personalizzato, per cui è necessario l’intervento di un’*équipe* multiprofessionale composta da operatori del Centro per l’impiego, del servizio sociale e/o del servizio sanitario. Il programma viene riportato in un Patto di servizio, sottoscritto dall’utente in una logica di corresponsabilità nella gestione dei percorsi di uscita dalla condizione di svantaggio. Per realizzare le misure previste dal proprio percorso, l’utente è indirizzato dagli operatori verso uno dei soggetti competenti a livello territoriale incaricati di erogarle.

Per rendere disponibili le opportunità previste dalla legge, sono stati predisposti 38 Accordi di programma e altrettanti Piani integrati territoriali, che individuano il reale fabbisogno di misure di politica attiva per le persone fragili e vulnerabili in ciascun distretto sanitario dell’Emilia-Romagna.

Le misure concordate possono comprendere:

- percorsi di formazione per il conseguimento di un certificato di competenze o di una qualifica professionale, formazione permanente e attività a supporto della partecipazione a percorsi formativi;
- tirocini e attività a supporto dei processi di apprendimento nei contesti lavorativi;
- orientamento specialistico, accompagnamento al lavoro e attività di sostegno alle persone nei contesti lavorativi.

Piano sociale e sanitario 2017-2019

Il Piano Sociale e Sanitario Regionale (PSSR) definito nel 2017 e ancora in vigore nel 2024³⁰ viene attuato attraverso la definizione di specifici interventi che il sistema regionale con gli Enti locali è chiamato a realizzare nell'ambito dei programmi regionali e della programmazione distrettuale attraverso i Piani di zona per la salute e il benessere sociale. Nell'arco del 2021, una volta effettuati i passaggi istituzionali, i gruppi tecnici hanno lavorato su dati di contesto portando avanti lavori propedeutici e di approfondimento. Nel 2022 si è invece passati all'ascolto partecipato del territorio: gli incontri per la costruzione del nuovo Piano hanno visto la partecipazione di Amministratori, Professionisti, Operatori dei Servizi sanitari, sociosanitari e sociali del Terzo settore, Università, Organizzazioni sindacali, Centrali cooperative ed esperti. In tutto si sono organizzati 34 incontri che hanno coinvolto più di quattromila persone. Con la fine del 2022 e l'inizio del 2023 si è poi passati alla predisposizione delle schede attuative (analisi materiali e rielaborazione dei contenuti) e alla valutazione dei documenti e degli orientamenti così predisposti all'interno degli stati generali di salute e comunità.

Piano Regionale della Prevenzione (2021-2025)

Sulla scorta del riconoscimento della salute come complesso sistema dipendente da fattori e determinanti personali, socioeconomici e ambientali, nel dicembre 2021 viene promosso il Piano Regionale della Prevenzione (PRP), in linea con i precedenti Piani regionali. Attraverso l'implementazione di programmi dedicati viene valorizzata la Legge Regionale 19/2018 "Promozione della salute, del benessere della persona e della comunità e prevenzione primaria", con cui vengono sottolineati i seguenti principi: riconoscimento del benessere generale della popolazione come obiettivo comune nelle decisioni politiche trasversali ai diversi settori; valorizzazione della partecipazione e dell'intersectorialità; attenzione all'equità e all'integrazione; consolidamento del sistema regionale per la promozione della salute e la prevenzione; rilevanza dei processi di monitoraggio e valutazione, della comunicazione sociale e formazione diffusa della popolazione³¹. L'impostazione del Piano Nazionale della

30. Alla fine di luglio 2024 il Piano era ancora in attesa di essere formalmente approvato e adottato, dopo una lunga fase di consultazione di istituzioni competenti, esperti, operatori e portatori di interesse. Il precedente Piano (Piano sociale e sanitario 2017-2019) era stato approvato dall'Assemblea legislativa regionale con delibera n. 120 del 12 luglio 2017, su proposta dalla Giunta regionale (delibera n. 643 del 15 maggio 2017).

31. Nel mese di giugno 2024, la Regione Emilia-Romagna ha presentato il nuovo Piano per

Prevenzione si è basata su 6 Macro Obiettivi declinati in obiettivi strategici, sviluppati in 10 Programmi Predefiniti (PP). L'insieme di questi Programmi Predefiniti non copre obiettivi che sono invece ritenuti di interesse regionale. Nel Piano Regionale della Prevenzione si aggiungono, quindi, 10 Programmi Liberi (PL)³².

2.2. Incentivi e fondi

L'Emilia-Romagna, al fine di garantire una società più inclusiva, investe nella formazione, nel lavoro e negli interventi e servizi sociali per promuovere e implementare l'autonomia e la partecipazione attiva delle persone.

la Salute mentale, il cui ammontare complessivo corrisponde a più di 40 milioni di euro. Sette le aree previste dal Piano, che ripartisce le risorse tra le Aziende sanitarie dell'Emilia-Romagna: "Fondo per l'autonomia possibile-salute mentale" (33 milioni 705mila euro), "Programma autismo-PRIA" per il bambino e per l'adulto (4 milioni 230mila euro complessivi), assistenza alle persone con disturbi del comportamento alimentare (820mila euro), "Programma regionale per i disturbi specifici di apprendimento" (565mila euro), "Programma Esordi psicotici" (400mila euro) e, infine, presa in carico delle persone con disabilità intellettive (280mila euro). Obiettivo degli interventi e filo conduttore del Piano attuativo salute mentale è l'approccio terapeutico personalizzato fondato sul "Budget di Salute": si tratta dell'innovativo modello organizzativo-gestionale in campo socio-sanitario sperimentato dalla Regione Emilia-Romagna e indirizzato non soltanto a persone con severi disturbi mentali, ma anche a chi ha bisogni socio-sanitari complessi (ad esempio forte marginalità sociale, disabilità, dipendenze patologiche), che punta a mettere le persone al centro delle strategie di intervento. Quindi a realizzare percorsi di cura basati su un programma terapeutico personalizzato, all'insegna della massima integrazione e flessibilità d'intervento dei servizi sanitari e sociali, che si pone l'obiettivo di limitare i ricorsi ai ricoveri nelle strutture sanitarie attraverso il potenziamento degli interventi domiciliari. In questa prospettiva, il Piano regionale si colloca nell'ambito di quanto previsto dal d.lgs. n. 62/2024 (riforma disabilità), privilegiando interventi, azioni e progetti che coinvolgano più attori del territorio di riferimento.

32. Per una descrizione articolata del Piano si veda salute.regione.emilia-romagna.it/prp. Nell'economia del presente volume, merita evidenziare che, nel documento relativo alla governance degli interventi previsti dal Piano in oggetto, in ordine all'organizzazione territoriale che il Piano deve prevedere, si legge quanto segue: "Ogni Azienda USL individua: un Responsabile Aziendale per il PRP, che è il riferimento anche per l'azione trasversale Intersettorialità; i Referenti Aziendali per l'attuazione di ciascun Programma; un Referente per ciascuna delle Azioni Trasversali Equità, Comunicazione e Formazione. I territori, dunque, sono rappresentati nella Cabina di Regia, nei Gruppi di lavoro dei Programmi del PRP e nelle Comunità di Pratica che presidiano la realizzazione delle attività trasversali. L'elenco dei professionisti coinvolti viene formalizzato ed eventualmente aggiornato, a garanzia del mandato e del coinvolgimento effettivo nelle attività. Le azioni sono svolte coinvolgendo tutti gli attori del territorio che possono concorrere al raggiungimento degli obiettivi di salute, a partire dagli Enti Locali". Come in altre policies di carattere regionale, anche nel caso del Piano della Prevenzione, l'orientamento è quello di favorire una collaborazione tra enti pubblici e tra questi e gli altri attori del comparto.

Di quali strumenti si dota la Regione?

Partendo dal Fondo sociale europeo Plus (FSE+)³³, per il periodo 2021-2027 la Regione Emilia-Romagna, attraverso un percorso di informazione, condivisione e confronto con gli enti locali, gli stakeholder e il partenariato economico e sociale, ha elaborato la propria strategia di programmazione delle risorse disponibili, pari a oltre 1 miliardo di euro tra risorse europee, nazionali e regionali. La delimitazione del programma prevede una selezione dei progetti proposti dalla Regione attraverso procedure a evidenza pubblica, che garantiscano qualità e trasparenza.

Fa parte di questi il *Piano per l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale*. A questo la Regione ha deciso di destinare 288 milioni di euro del Programma regionale FSE+, portando avanti l'obiettivo di una società equa e inclusiva nella cornice del Patto per il Lavoro e per il Clima quale progetto condiviso con enti locali, sindacati, imprese, scuola, atenei, associazioni ambientaliste, Terzo settore e volontariato, professioni, Camere di Commercio e banche per il rilancio e lo sviluppo dell'Emilia-Romagna fondato sulla sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Sull'inclusione socio lavorativa, la programmazione degli interventi risulta differenziata a seconda dei destinatari, degli strumenti finanziari a disposizione e delle modalità di attuazione. Dal 2015 la Regione ha avviato la programmazione di piani di intervento specifici per l'inclusione socio-lavorativa delle persone in esecuzione penale e dei minori e dei giovani sottoposti a procedimento penale. Nello stesso anno con la legge regionale n. 14 ci si occupa dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità. Viene inoltre inclusa con gli stessi fondi una serie di interventi mirati all'inclusione attiva di alcune categorie svantaggiate, come le vittime di tratta o di violenza e le persone ospitate in comunità di recupero o di riabilitazione.

In termini di inclusione, la Regione si attiva quindi su più fronti:

33. Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) è il principale strumento dell'Unione europea per investire nelle persone e sostenere l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Con un bilancio complessivo di 142,7 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, il FSE+ contribuisce alle politiche dell'UE in materia di occupazione, affari sociali, istruzione e competenze, comprese le riforme strutturali in questi settori. Nell'ambito della politica di coesione, il Fondo proseguirà inoltre la sua missione di sostegno alla coesione economica, territoriale e sociale nell'UE, riducendo le disparità tra gli Stati membri e le regioni. Il FSE+ riunisce quattro strumenti di finanziamento che nel periodo di programmazione 2014-2020 erano distinti: il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e il programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI). Fonte: european-social-fund-plus.ec.europa.eu/it/cose-fffse.

- persone con disabilità: alle risorse del FSE si aggiungono le risorse annuali del Fondo regionale disabili per:
 - interventi orientativi, formativi e per il lavoro;
 - interventi di formazione informatica, linguistica, sulle competenze trasversali e tecnico-professionali;
 - interventi per sostenere durante la transizione tra la scuola e il mondo del lavoro i giovani con disabilità certificata;
 - servizio di collocamento mirato dei lavoratori con disabilità;
- persone in esecuzione penale con progetti di reinserimento sociale fondati sul lavoro ed erogati da enti di formazione accreditati e dei minori e dei giovani sottoposti a procedimento penale;
- persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità. Le diverse misure prendono forma attraverso la Rete attiva per il lavoro composta da enti di formazione accreditati, soggetti privati accreditati per i servizi per il lavoro e operatori dei centri per l'impiego e riguardano:
 - percorsi di formazione per il conseguimento di un certificato di competenze o di una qualifica professionale, formazione permanente e attività a supporto della partecipazione a percorsi formativi;
 - tirocini e attività a supporto dei processi di apprendistato nei contesti lavorativi;
 - orientamento specialistico, accompagnamento al lavoro e attività di sostegno alle persone nei contesti lavorativi;
- alcune categorie svantaggiate, vittime di tratta o di violenza, persone ospitate in comunità di recupero o di riabilitazione.

Sul territorio forlivese, i soggetti accreditati che si impegnano nell'erogazione delle prestazioni relative al reinserimento occupazionale sono:

- Adecco Italia – Cesena;
- AECA – Associazione Emiliano Romagnola di enti autonomi di formazione professionale;
- Archimede;
- CNA Formazione Emilia-Romagna;
- Consorzio Formedil Emilia-Romagna – Forlimpopoli;
- Demetra Formazione;
- Dinamica;
- Ecipar – Formazione e servizi innovativi per l'artigianato;
- Fondazione Consulenti per il Lavoro;
- Fondazione En.A.I.P.S.;
- FORMart;

- Formindustria Emilia Romagna;
- Gi Group;
- IFOA Istituto Formazione Operatori Aziendali;
- Irecoop Emilia-Romagna;
- Iscom Istituto per lo sviluppo del commercio e del turismo Emilia-Romagna;
- Manpower;
- Randstad Italia;
- Synergie Italia Agenzia per il lavoro;
- Techne;
- Winner Mestieri Emilia-Romagna SCS.

Fondo sociale europeo Plus³⁴

Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) si pone a sostegno della coesione economica, territoriale e sociale nell'UE per ridurre le disparità tra gli Stati membri e le Regioni. Con 99 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, il Fondo sociale europeo Plus emerge come principale strumento finanziario con cui l'Europa investe sulle persone. Ogni anno lo Stato assegna una parte del fondo alle Regioni coerentemente con le specificità dei territori, di modo che tutte possano perseguire i quattro obiettivi – Occupazione, Istruzione e formazione, Inclusione sociale e Occupazione giovanile – declinati in obiettivi specifici e tradotti in azioni progettate sulla base del contesto socioeconomico del territorio. Il Fondo è stato pensato anche per la ripresa socio economica dell'UE dalla pandemia, che inevitabilmente ha bloccato i progressi compiuti nella partecipazione al mercato del lavoro, mettendo anche a dura prova i sistemi scolastici e sanitari e facendo aumentare le disuguaglianze.

Il FSE+ riunisce quattro strumenti di finanziamento separati nel periodo precedente (2014-2020): il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e il programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI).

34. *europa-social-fund-plus.ec.europa.eu/it/cose-lfse.*

Fondo nazionale politiche sociali – riparto regionale 2021-2023

Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS), istituito dalla legge 449/1997, è un fondo destinato alle Regioni per lo sviluppo della rete integrata di interventi e servizi sociali, come previsto dalla Legge 328/2000. Lo Stato interviene, nel quadro delle proprie competenze costituzionali, distribuendo le quote alle Regioni titolari degli interventi, dopo averne definito il riparto con la Conferenza Unificata (d.lgs. 281/1997).

Tavola 6. Riparto generale del FNPS 2021-2022-2023

Tabella n. 1
Riparto generale delle risorse finanziarie afferenti al Fondo nazionale politiche sociali
Triennio 2021-2022-2023

Totale delle risorse finanziarie da ripartire	390.925.678,00 €
Fondi destinati alle Regioni	385.925.678,00 €
Fondi destinati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali	5.000.000,00 €

Tabella n. 2
Riparto tra le Regioni delle risorse loro destinate a valere sul Fondo nazionale per le politiche sociali – Annualità 2021-2023

Regioni	Quota (%) Col. (A)	Annualità 2021 (€) Col.(B)	Annualità 2022 (€) Col.(C)	Annualità 2023 (€) Col.(D)
Abruzzo	2,49	€ 9.609.549,38	€ 9.609.549,38	€ 9.609.549,38
Basilicata	1,25	€ 4.824.070,98	€ 4.824.070,98	€ 4.824.070,98
Calabria	4,18	€ 16.131.693,34	€ 16.131.693,34	€ 16.131.693,34
Campania	10,15	€ 39.171.456,32	€ 39.171.456,32	€ 39.171.456,32
Emilia Romagna	7,2	€ 27.786.648,82	€ 27.786.648,82	€ 27.786.648,82
Friuli Venezia Giulia	2,23	€ 8.606.142,62	€ 8.606.142,62	€ 8.606.142,62
Lazio	8,75	€ 33.768.496,83	€ 33.768.496,83	€ 33.768.496,83
Liguria	3,07	€ 11.847.918,31	€ 11.847.918,31	€ 11.847.918,31
Lombardia	14,39	€ 55.534.705,06	€ 55.534.705,06	€ 55.534.705,06
Marche	2,69	€ 10.381.400,74	€ 10.381.400,74	€ 10.381.400,74
Molise	0,81	€ 3.125.997,99	€ 3.125.997,99	€ 3.125.997,99
Piemonte	7,3	€ 28.172.574,49	€ 28.172.574,49	€ 28.172.574,49
Puglia	7,1	€ 27.400.723,14	€ 27.400.723,14	€ 27.400.723,14
Sardegna	3,01	€ 11.616.362,91	€ 11.616.362,91	€ 11.616.362,91
Sicilia	9,35	€ 36.084.050,89	€ 36.084.050,89	€ 36.084.050,89
Toscana	6,67	€ 25.741.242,72	€ 25.741.242,72	€ 25.741.242,72
Umbria	1,67	€ 6.444.958,82	€ 6.444.958,82	€ 6.444.958,82
Valle d'Aosta	0,29	€ 1.119.184,47	€ 1.119.184,47	€ 1.119.184,47
Veneto	7,4	€ 28.558.500,17	€ 28.558.500,17	€ 28.558.500,17
TOTALE	100,00	€ 385.925.678,00	€ 385.925.678,00	€ 385.925.678,00

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali (ottobre 2021), *Riparto FNPS*, p. 9.

I LEPs individuati nel piano sociale nazionale 2021-23 e le principali azioni di potenziamento previste, che già tengono conto delle progettualità proposte nell'ambito del PNRR nell'ottica di una programmazione integrata, sono sintetizzabili nella *Tavola 7*.

Tavola 7. LEPs e principali azioni di potenziamento

Intervento	Sigla	tipologia	Servizio/Trasferimento	Ambito di trattazione nel piano sociale (1)	Principali fonti di finanziamento nazionale (2)
Utilizzo dell'ISEE quale means test	ISEE	LEPS	Servizio/Trasferimento	PSN	Bilancio
Servizio Sociale professionale		LEPS	S	PPOV	Fondo povertà, FNPS, PON inclusione, Fondo solidarietà comunale
Potenziamento professioni sociali		Potenziamento	S	PSN	FNPS, Fondo povertà, PON inclusione, Fondo solidarietà comunale
Pronto intervento sociale		LEPS	S	PPOV	React, Fondo povertà, FNPS, PON inclusione
Punti unici di accesso	PUA	Potenziamento	S	PSN	FNPS,FNA
Valutazione multidimensionale e progetto individualizzato		LEPS/Potenziamento	S	PSN PPOV	FNPS, Fondo povertà, PON inclusione, POC
Supervisione personale servizi sociali		LEPS	S	PSN	PNRR, FNPS
Dimissioni protette		LEPS	S	PSN /PNA	PNRR, FNPS, FNA
Prevenzione allontanamento familiare	PIPPI	LEPS	S	PSN	PNRR Fondo povertà
Garanzia infanzia		Potenziamento	S	PSN	PON inclusione
promozione rapporti scuola territorio	GET UP	Potenziamento	S	PSN	FNPS,POC,PON inclusione
Careleavers		Potenziamento	S	PSN PPOV	Fondo povertà
Sostegno monetario al reddito	Rdc/Assegno sociale	LEPS	TM	PPOV	Bilancio (Fondo per il Rdc)
Presenza in carico sociale lavorativa	Patto inclusione sociale/lavorativa	LEPS	S	PPOV	Fondo povertà, PON inclusione
Sostegno alimentare	FEAD	Potenziamento	S	PPOV	FEAD, REACT, PON inclusione 2021-2027
Housing First		Potenziamento	S	PPOV	PNRR, Fondo Povertà
Centri servizio per il contrasto alla povertà	Stazioni di posta	Potenziamento	S	PPOV	PNRR, Fondo povertà
Servizi per la residenza fittizia		LEPS	S	PPOV	Fondo povertà
progetto dopo di noi per categorie prioritarie		Obb. Servizio	S	PNA	Fondo dopo di noi
Progetti per dopo di noi e vita indipendente		Potenziamento/LEPS	S	PNA	PNRR, FNA, Fondo dopo di noi
Indennità di accompagnamento		LEPS	TM	PNA	Bilancio pubblico
Servizi per la non autosufficienza		Potenziamento/LEPS	S	PNA	FNA, Risorse dedicate

Fonte: Regione Emilia-Romagna, *De libera di Giunta Regionale n. 823 del 23 maggio 2022*, allegato A, p. 6.

Fondo sociale regionale 2022

Programma annuale 2022 – Ripartizione delle risorse del Fondo Sociale Regionale ai sensi dell'art. 47, comma 3 della L.R. 2/2003.

L'Emilia-Romagna utilizza il 95% delle risorse provenienti dal Fondo nazionale politiche sociali (FNPS) per il rafforzamento di misure e interventi in favore di infanzia, adolescenza e famiglie nel quadro dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale. Sono qui individuate anche le risorse destinate al programma PIPPI (Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione). Utilizza il 5% rimanente per finanziare i programmi dedicati alla supervisione del personale dei servizi sociali per contrastare il fenomeno del *burnout* degli operatori/trici e garantire il potenziamento delle dimissioni protette.

Le risorse complessivamente quantificate per la programmazione 2022 ammontano a euro 51.651.648,82. Sono destinati 42.946.648,82 euro per il sostegno al Fondo Sociale Locale dei Comuni quale concorso regionale alla realizzazione dei Piani di Zona ed euro 8.705.000,00 per il sostegno ai Comuni e alle forme associative, quale concorso regionale alla realizzazione dei programmi finalizzati. Inoltre, 350.000,00 euro sono dedicati al sostegno dei programmi e delle iniziative volte alla promozione sociale e alle iniziative formative da parte della Regione Emilia-Romagna.

Le risorse sopra indicate destinate al finanziamento del Programma attuativo 2022 sono indicate nelle *Tavole 8-9-10*.

Tavola 8. Programmazione fondo sociale locale – quota Statale 2022

Attività		Aree Assistenziali						
		Area 1		Area 2		Area 3		Area 3
Macroattività	Interventi e servizi sociali	Famiglia e minori	Anziani autosufficienti	Persone con disabilità	Anziani non autosufficienti	Povertà	Disagio adulti (dipendenze, salute mentale)	Multituenza
A.	Accesso, valutazione e progettazione	A.1. Segretariato sociale						
	A.2. Servizio sociale professionale	33% (+ o - 10%)						
	A.3. Centri anti-violenza							
B.	Misure per il sostegno e l'inclusione sociale	B.1. Integrazioni al reddito						
		B.2. Sostegno socio-educativo territoriale o domiciliare						
		B.3. Sostegno socio-educativo scolastico						
		B.4. Supporto alle famiglie e alle reti familiari	38% (+ o - 10%)					
		B.5. Attività di mediazione						
		B.6. Sostegno all'inserimento lavorativo						
		B.7. Pronto intervento sociale e interventi per le povertà estreme						
		B.8. Altri interventi per l'integrazione e l'inclusione sociale						
C.	Assistenza Domiciliare	C.1. Assistenza domiciliare socio-assistenziale						
		C.2. Assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari						
		C.3. Altri interventi per la domiciliarità						
		C.4. Trasporto sociale						
D.	Centri servizi, diurni e semi-residenziali	D.1. Centri con funzione socio-educativa-ricreativa						
		D.2. Centri con funzione socio-assistenziale						
		D.3. Centri e attività a carattere socio-sanitario						
		D.4. Centri servizi per povertà estrema						
		D.5. Integrazione retta/voucher per centri diurni						
E.	Strutture comunitarie e residenziali	E.1. Alloggi per accoglienza di emergenza						
		E.2. Alloggi protetti						
		E.3. Strutture per minori a carattere familiare						
		E.4. Strutture comunitarie a carattere socio-assistenziale	24% (+ o - 15%)					
		E.5. Strutture comunitarie a carattere socio-sanitario						
		E.6. Strutture di accoglienza notturna per povertà estrema						
		E.7. Servizi per Aree attrezzate di sosta per comulti rom, sinti e camminanti						
		E.8. Integrazione retta/voucher per strutture residenziali						
F.	"Supervisione personale Servizi Sociali "			euro 720.000,00				
G.	"Dimissioni protette"			euro 720.000,00				

*Per la definizione puntuale degli interventi e servizi riferibili alle macroattività, si veda il decreto attuativo del sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali, di cui all'art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 147 del 2017

Fonte: Regione Emilia-Romagna, *Delibera di Giunta Regionale n. 823 del 23 maggio 2022*, allegato A, p. 14.

Tavola 9. Programmazione fondo sociale locale – quota Regionale 2022

Attività		Aree Assistenziali						
		Area 1		Area 2		Area 3		
Macroattività	Interventi e servizi sociali	Famiglia e minori	Anziani autosufficienti	Persono con disabilità	Anziani non autosufficienti	Poverta	Disaggio adulti (dipendenza, salute mentale)	Multistuenza
		A. Accesso, valutazione e progettazione	A.1. Segretariato sociale					
A.2. Servizio sociale professionale								
A.3. Centri anti violenza								
B. Misure per il sostegno e l'inclusione sociale	B.1. Integrazioni al reddito							
	B.2. Sostegno socio-educativo territoriale o domiciliare							
	B.3. Sostegno socio-educativo scolastico							
	B.4. Supporto alle famiglie e alle reti familiari							
	B.5. Attività di mediazione							
	B.6. Sostegno all'inserimento lavorativo							
	B.7. Pronto intervento sociale e interventi per le poverta estreme							
	B.8. Altri interventi per l'integrazione e l'inclusione sociale							
C. Assistenza Domiciliare	C.1. Assistenza domiciliare socio-assistenziale							
	C.2. Assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari							
	C.3. Altri interventi per la domiciliarità							
	C.4. Trasporto sociale							
D. Centri servizi, diurni e semi-residenziali	D.1. Centri con funzione socio-educativa-ricreativa							
	D.2. Centri con funzione socio-assistenziale							
	D.3. Centri e attività a carattere socio-sanitario							
	D.4. Centri servizi per poverta estrema							
	D.5. Integrazione retta/voucher per centri diurni							
E. Strutture comunitarie e residenziali	E.1. Alloggi per accoglienza di emergenza							
	E.2. Alloggi protetti							
	E.3. Strutture per minori a carattere familiare							
	E.4. Strutture comunitarie a carattere socio-assistenziale							
	E.5. Strutture comunitarie a carattere socio-sanitario							
	E.6. Strutture di accoglienza notturna per poverta estrema							
	E.7. Servizi per Aree attrezzate di sosta per comunita rom, sinti e caminanti							
	E.8. Integrazione retta/voucher per strutture residenziali							
F.	F.1. Azioni di sistema e spese di organizzazione - Ufficio di piano - Sistema informativo multistuenza - Formazione trasversale							
G.	G.1. Altro - Voce residuale per spese non imputabili alle altre voci (es. contributi per favorire investimenti verso settore)							
H. Programmi finalizzati	H.1. "Azioni di contrasto alle diseguaglianze e alla crisi economico sociale generate in seguito all'epidemia Covid-19"							
	H.2. Azioni di "Sostegno ai comuni quale concorso regionale per agevolare la mobilita delle persone in condizione di fragilita sociale"							
	H.3. Programma Esecuzione penale 2022							

*Per la definizione puntuale degli interventi e servizi riferibili alle macroattività, si veda il decreto attuativo del sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali, di cui all'art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 147 del 2017

Fonte: Regione Emilia-Romagna, *Delibera di Giunta Regionale n. 823 del 23 maggio 2022*, allegato A, p. 17.

Tavola 10. Programmazione fondo sociale locale – quota Piani di zona 2022

	Programmazione 2022
Fondo sociale locale (mezzi regionali)	16.850.000,00
Fondo sociale locale (mezzi Statali)	26.096.648,82
FONDO SOCIALE LOCALE	42.946.648,82
Programma finalizzato "Sostegno ai comuni quale concorso regionale per agevolare la mobilità delle persone in condizione di fragilità sociale" (mezzi regionali)	1.500.000,00
Programma Esecuzione penale 2022 (mezzi regionali)	650.000,00
Centri per le Famiglie (mezzi regionali) - quota già impegnata con DD n.5815/2022	550.000,00
Centri per le Famiglie (mezzi statali) - quota già impegnata con DD n. 5815/2022	1.315.000,00
Implementazione P.I.P.P.I (Mezzi statali FNPS)	250.000,00
Programma finalizzato "Azioni di contrasto alle disuguaglianze e alla crisi economico sociale generatesi in seguito all'epidemia Covid-19" (mezzi regionali)	3.000.000,00
Programma finalizzato "Supervisione personale servizi sociali" (mezzi statali)	720.000,00
Programma finalizzato "Dimissioni protette" (mezzi statali)	720.000,00
Totale Fondi finalizzati	8.705.000,00
Totale Fondo Sociale Regionale	51.651.648,82

Fonte: Regione Emilia-Romagna, *Delibera di Giunta Regionale n. 823 del 23 maggio 2022*, allegato A, p. 9.

Iniziative formative e di promozione sociale a titolarità regionale

Le risorse destinate alle "Iniziative formative e di promozione sociale a titolarità regionale", che potranno finanziare iniziative progettuali sul tema, ammontano a 350.000 euro e trovano allocazione nei seguenti capitoli di spesa del bilancio finanziario gestionale 2022-2024, anni di previsione 2022, 2023, 2024:

Anno di previsione	Fondo sociale regionale. Quota parte destinata ai Comuni singoli e loro forme associative e alle AUSL per il sostegno delle attività di cui all'art. 47, comma 2, L.R. 12 marzo 2003, n.2)	Fondo sociale regionale. Quota parte destinata alle istituzioni sociali private senza scopo di lucro per il sostegno delle attività di cui all'art. 47, comma 2 L.R. 12 marzo 2003, n. 2
2022	Euro 70.000,00	Euro 100.000,00
2023	Euro 50.000,00	Euro 50.000,00
2024	Euro 40.000,00	Euro 40.000,00

Fondo regionale per la non autosufficienza

Con questo fondo, che la Regione Emilia-Romagna istituì nel 2004, prima dell'istituzione del FNA nazionale, si cerca da una parte di consolidare e qualificare i tradizionali servizi esistenti e, dall'altra, di sviluppare nuove risposte e interventi. Diventa allora importante l'impegno di Regione, Enti locali, Aziende Usl, terzo settore, volontariato, organizzazioni sindacali, nella creazione di un sistema integrato di servizi in favore delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie. Nel tentativo di rispondere alle diverse tipologie, gli interventi riguardano per lo più l'assistenza residenziale e domiciliare, interventi temporanei di sollievo, centri diurni, assegni di cura.

Ci sono poi progetti di contrasto alla fragilità e all'isolamento, servizi a bassa soglia di intervento a supporto delle famiglie per le persone con demenze come i "caffè Alzheimer" e i "meeting center". Nel 2022 l'Emilia-Romagna destina al Fondo regionale per la non autosufficienza 457 milioni di euro e raggiunge i 528 milioni se si sommano le risorse provenienti dai Fondi nazionali: il Fondo nazionale per la non autosufficienza comprende le risorse per i progetti "Vita indipendente", il Fondo "Dopo di noi", il "Fondo nazionale caregiver"³⁵.

Fondo regionale disabili

Gli interventi sono messi in campo dalla Regione per sostenere il pieno diritto al lavoro e alla buona occupazione delle persone con disabilità che vivono in Emilia-Romagna. Il Fondo Regionale disabili promuove l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone disabili e degli appartenenti alle categorie protette attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato: la legge mette a disposizione una serie di strumenti (analisi del posto di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni ai problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali) che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative per inserirle nel posto adatto.

Il collocamento mirato è gestito dall'Agenzia regionale per il lavoro ed è offerto presso i Centri per l'impiego. La legge distingue i destinatari del collocamento mirato in disabili e altre categorie protette: il primo è definito all'articolo 3, comma 1 della Legge 104/92 come "persona handicappata che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavora-

35. La Giunta regionale, con Delibera n. 1485 del 08/07/2024, ha stanziato a favore del Fondo Regionale Non Autosufficienza la somma totale pari a € 481.890.000,00.

tiva e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione”. Le categorie protette, invece, sono individuate dall’articolo 18 della Legge 68/1999 in coloro che sono:

- orfani e coniugi superstiti dei deceduti per causa di lavoro, di guerra, di servizio oppure in conseguenza dell’aggravarsi dell’invalidità riportata per tali cause;
- coniugi e figli di persone riconosciute grandi invalidi per causa di guerra, di servizio e di lavoro (cosiddetti equiparati) esclusivamente in via sostitutiva dell’avente diritto a titolo principale;
- profughi italiani rimpatriati;
- vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, anche se non in stato di disoccupazione;
- familiari delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, esclusivamente in via sostitutiva dell’avente diritto a titolo principale e anche se non in stato di disoccupazione;
- vittime del dovere, anche se non in stato di disoccupazione;
- familiari delle vittime del dovere, esclusivamente in via sostitutiva dell’avente diritto a titolo principale e anche se non in stato di disoccupazione;
- orfani per crimini domestici;
- *care leavers*.

Il Fondo si dedica anche alla formazione dei destinatari in materie informatiche, linguistiche, competenze trasversali e tecnico-professionali: i corsi sono di breve durata, prevedono il rilascio di un attestato di frequenza ed è prevista un’indennità di frequenza. In Emilia-Romagna, per ogni provincia è stata approvata, con delibera di Giunta regionale n. 1758/2020 e n. 1610/2021, una proposta formativa articolata in corsi di formazione: sulla provincia di Forlì-Cesena opera prevalentemente la Fondazione EnAIP.

Con riguardo ai giovani studenti, con disabilità certificata ai sensi della Legge 104/92, che frequentano gli ultimi anni del proprio percorso formativo ed educativo, nonché coloro che hanno da poco terminato gli studi, il Fondo li accompagna nella transizione tra la scuola e il mondo del lavoro.

Le Istituzioni Scolastiche e i Servizi Socio-Sanitari presso cui i giovani sono in carico, realizzano percorsi personalizzati, erogati da enti di formazione accreditati, che comprendono:

- azioni di orientamento professionalizzante;
- percorsi di formazione permanente finalizzati al potenziamento delle autonomie e delle abilità;

- tirocini;
- sostegno nei contesti formativi e lavorativi;
- rimborso dei trasporti speciali necessari per accedere alle misure.

Per quanto riguarda gli adulti, l'individuazione dei destinatari e del percorso personalizzato di ciascuno, con le relative misure da erogare, è a cura degli uffici del collocamento mirato. La Regione prevede servizi e misure orientative, formative e di politica attiva del lavoro erogate da enti di formazione accreditati e soggetti privati accreditati per i servizi per il lavoro per l'ambito "Supporto all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili".

Inoltre, sono previsti interventi sui luoghi di lavoro con ricadute dirette sulle persone con disabilità, quali contributi ai datori di lavoro pubblici e privati per l'adattamento delle postazioni di lavoro e contributi a sostegno della mobilità casa-lavoro; le imprese ricevono dall'INPS incentivi per assumere persone con disabilità³⁶.

36. La Giunta regionale, con delibera n. 679 del 22/04/2024, ha approvato il Programma triennale 2024-2026 fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità Legge regionale n. 17/2005 e ss.mm.ii. – art. 19. Avuto riguardo al progetto di ricerca, si ritiene utile riportare questi due passaggi tratti dal Programma in parola: “[Il programma] Si pone, pertanto, nell’ottica di valorizzare ogni sinergia, complementarità, non sovrapposizione e coerenza con le azioni e le opportunità finanziate a valere sul Programma FSE+ 2021/2027, priorità 3. Inclusione, e sulle risorse del Piano Nazionale di ripresa e Resilienza e in particolare di cui al Programma Garanzia occupabilità lavoratori GOL al fine di promuovere un accesso universale alle opportunità orientative, educative, formative e per il lavoro e di corrispondere alle diverse esigenze e ai diversi bisogni delle persone. A tale fine si evidenzia che le diverse linee di azione e pertanto le diverse opportunità si fondano su una logica di personalizzazione, per corrispondere con risposte adeguate e individualizzate, strutturate e articolate, agli effettivi bisogni delle persone, capaci di tener conto delle loro caratteristiche, aspettative, attitudini, da un lato assicurando l’unitarietà degli interventi e dall’altro, nelle logiche di inclusione e di promozione delle pari opportunità, contrastando le disparità di accesso e favorendo la piena fruizione attraverso modalità flessibili e rispettose delle esigenze delle persone”.

L'INCLUSIONE SOCIO-LAVORATIVA TRA FUNZIONI PUBBLICHE E RUOLO DEI SOGGETTI PRIVATI

SOMMARIO: 1. Il quadro socio-economico regionale e forlivese – 2. Bisogni e problematiche del contesto forlivese – 3. Azioni, risorse, indicatori, modalità di collaborazione – 4. Considerazioni sul sistema locale di inclusione socio-lavorativa. Criticità e possibili percorsi.

1. Il quadro socio-economico regionale e forlivese

L'Emilia-Romagna si colloca all'interno di una ripartizione geografica – il Nord e, più in particolare, il Nord-est – che è caratterizzata da un elevato livello di benessere, ancor più se letta in termini comparativi rispetto alle regioni meridionali del nostro Paese¹.

All'interno di tale macro-ripartizione, la regione presenta sovente livelli di benessere particolarmente elevati in termini di capacità di inclusione e di contrasto alla disuguaglianza, come certifica ad esempio il Rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile relativo al 2023. Il Rapporto sottolinea in questo territorio si registrino tra i più bassi rischi di grave deprivazione materiale e sociale, di seria difficoltà economica ad arrivare alla fine del mese, di bassa intensità di lavoro, di povertà, nonché una più contenuta disuguaglianza².

Sotto il profilo del sistema di protezione sociale l'Emilia-Romagna ha sempre mostrato, sia nella fase di strutturazione del welfare state e delle sue articolazioni territoriali nei “trent'anni gloriosi” del secondo dopoguerra, sia nelle successive stagioni di evoluzione e trasformazione³ sotto la pressione di una società in mutamento, una notevole vivacità, un elevato rendimento istituzionale

1. Cfr. Istat (2023a), *Rapporto Bes*. Come noto, il contrasto ai divari territoriali – generatisi e consolidatisi in un processo che ha ormai assunto una connotazione storica – costituisce uno dei focus principali della stessa strategia del PNRR.

2. Cfr. Istat (2023b), *Indicatori Bes dei territori*.

3. Cfr. Fargion V. (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.

e il protagonismo dei suoi attori pubblici e privati (tanto sotto il profilo degli enti non profit quanto in termini di propensione al civismo e alla partecipazione). Si tratta di elementi che hanno portato la realtà emiliano-romagnola a essere definita – in riferimento al proprio modello di politiche di welfare – come la “Svezia d’Italia”⁴. Tale rappresentazione trova in letteratura un certo consenso, se la si intende come attestazione di un welfare solido, protettivo e in grado di assumere orientamenti, decisioni e forme organizzativo-operative capaci di cogliere i nuovi rischi sociali e in linea con quelli dei territori a maggior benessere di ambito sia nazionale sia europeo⁵.

Naturalmente ciò non significa che non vi siano problemi legati alla presenza di situazioni di fragilità economica e sociale, oppure che vi sia una schermatura da crisi come quella di origine economico-finanziaria scoppiata 2007/2008, oppure quella di origine pandemica del 2020. Queste due crisi, anzi, che anzi hanno messo a dura prova la regione e la sua popolazione, con impatti sia a livello occupazionale, in particolare e in comparazione con le altre regioni del Nord-est per i più giovani⁶, sia psico-relazionale – ancora una volta soprattutto a carico delle nuove generazioni – che ancora oggi sfidano *policy-makers*, operatori delle politiche di welfare e anche attori del comparto educativo-formativo.

Nel complesso, si può affermare che il sistema socio-economico emiliano-romagnolo si colloca, non solo in chiave nazionale, ma anche in ottica comparata europea⁷, tra quelli che più riescono a combinare dinamismo economico e capacità redistributive⁸, pur essendo alle prese con l’esigenza tanto di continuare a intercettare le trasformazioni socio-economiche e di intervenire sulle vulnerabilità esistenti con la massima tempestività e, insieme, capacità sia strate-

4. Cfr. Pavolini E. (2015), “Welfare all’emiliana (la famiglia e i servizi)”, *Il Mulino*, 1, pp. 124-130.

5. Cfr. Ascoli U., Barbagli M., Cossentino F., Ecchia G. (a cura di) (2001), *Le politiche sociali in Emilia-Romagna*, Rosenberg&Sellier, Torino; Fargion V., Gualmini E. (2013) (a cura di), *Tra l’incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, il Mulino, Bologna; Kazepov Y., Barberis E. (2013) (a cura di), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma; Bertin G., Carradore M. (2016), “Differentiation of Welfare Regimes: The Case of Italy”, *International Journal of Social Welfare*, 2, pp. 149-60; Meo A., Volturo S. (2022), “Le politiche regionali di contrasto alla povertà. Un’analisi comparata nell’Italia settentrionale”, *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, pp. 133-155.

6. Cfr. Istat (2024a), *Tasso di disoccupazione – Dati regionali per età – Anni 2022 e 2023*.

7. Cfr. Eurostat (2023), *Eurostat regional yearbook. 2023 edition*; Istat (2023b), *Indicatori Bes dei territori*.

8. Cfr. Bosco A., Ramella F. (2019), “Cosa resta del modello emiliano?”, *Il Mulino*, 16 dicembre.

gica quanto, su un piano maggiormente politico-culturale, di mettere a punto una “narrazione identificante”⁹ in chiave futura.

Ciò richiede di saper aggiornare un sistema che continua a garantire benessere inclusivo, ma che richiede sia manutenzione sia innovazione, per essere all'altezza di sfide legate all'invecchiamento, ai flussi migratori, alla sostenibilità e all'equità dei costi del welfare, al mutamento tecnologico (digitale), anche in ambito economico-produttivo, al “raffreddamento” della partecipazione di tipo tradizionale-istituzionale e all'esigenza di rinnovare le energie e le forme democratiche. In altre parole, occorre salvaguardare e aggiornare la capacità di inclusione socio-lavorativa del sistema emiliano-romagnolo, a partire dalle politiche di welfare, ma ampliando le responsabilità al mondo economico-produttivo e ai cittadini singoli e organizzati in forme associative.

In questa prospettiva, tra le criticità esistenti si segnala – in relazione alle misure di stampo welfaristico – una certa inerzia della programmazione regionale la quale, dopo il Piano sociale e sanitario presentato nel 2017 (Piano 2017-2019) che ha fatto da cornice alla pianificazione di zona 2018-2020, ancora nel 2024 deve rinnovare il proprio quadro strategico, in uno scenario di dinamiche macro a elevata complessità (valga per tutte la crisi pandemica e le sue implicazioni di medio-lungo periodo, sullo sfondo di una crescita delle povertà) e di movimenti interni al mondo della protezione sociale (si pensi da un lato all'attuazione del PNRR per le missioni 5 e 6 e al processo di evoluzione dei Livelli essenziali delle prestazioni sul piano nazionale, nonché alla serie di riforme nel campo della lotta alla povertà, dall'altro – sul piano locale – alle esperienze in corso di azioni di co-progettazione).

Seppur sia evidente, in questi anni, l'impegno regionale nell'analisi e nel fronteggiamento delle emergenze tramite specifici provvedimenti e schede integrative del “vecchio” Piano, la fondamentale funzione di coordinamento della Regione richiede la messa a punto di un nuovo Piano sociale e sanitario, supportato dal relativo percorso di consultazione degli attori competenti e di analisi dei bisogni, per assecondare e sostanziare la fondamentale funzione di coordinamento di livello meso.

Sullo sfondo di un quadro regionale che appare dunque ancora solido, seppur non privo di qualche criticità e, in ogni caso, sfidato dalle trasformazioni socio-economiche e dalle emergenze dell'epoca contemporanea, si stagliano i diversi territori che lo compongono, ognuno caratterizzato da un proprio sistema socio-economico e di welfare locale.

Gli indicatori del Benessere equo e sostenibile messi a punto da Istat¹⁰ in

9. *Ibidem.*

10. Cfr. Istat (2023a), *op. cit.*

rapporto a 12 domini (Salute, Istruzione e formazione, Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, Benessere economico, Relazioni sociali, Politica e istituzioni, Sicurezza, Benessere soggettivo¹¹, Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Ricerca e innovazione, Qualità dei servizi) consentono di osservare l'andamento dei contesti provinciali.

In chiave comparata rispetto alle medie regionali, il territorio forlivese-cesenate registra nel 2022 livelli elevati di benessere in relazione alla speranza di vita alla nascita (83,4 anni, a fronte di un dato medio di 83,1 in regione); alle persone tra i 25 e i 39 anni con titolo di laurea (33% a fronte del 32,2%); ai giovani che non lavorano e non studiano (NEET), con una quota pari al 7,6% a fronte del 12,2%; al tasso di occupazione giovanile 15-29 anni (46,6% contro 41,8%); al numero di organizzazioni non profit ogni 10.000 abitanti (69,7 contro 62,1, anno 2020). Registra invece livelli inferiori di benessere in riferimento alla retribuzione media annua dei lavoratori dipendenti (19.671 euro contro 22.651, anno 2020), nonché al rischio di povertà o esclusione sociale (AROE, nell'acronimo utilizzato da Eurostat), calcolato tramite stime statistiche per piccole aree su dati EU-Silc¹²: nel 2021 la provincia si posiziona su un dato di 12,7%, a fronte dell'11,2% medio regionale. L'indice di vecchiaia per l'anno 2021 segna nel forlivese-cesenate un valore lievemente superiore a quello medio emiliano-romagnolo (193,2 vs 189,7). Per quanto riguarda un dato che approssima la capacità di intervento sociale, cioè la spesa sociale comunale (al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale), nel 2020 a fronte dei 186,4 euro medi a livello regionale si registravano 134,3 euro in ambito provinciale, valore più elevato solo di quello del riminese¹³.

Per quanto concerne la porzione forlivese della provincia, è possibile rintracciare alcune tendenze.

In relazione al rischio di povertà o esclusione sociale, la stima per il distretto di Forlì¹⁴ propone per il 2021 un valore di 11,9%, superiore al dato regionale, ma inferiore a quello provinciale poco sopra riportati (con Cesena-Valle Savio collocato al 12,9%). Il tasso di occupazione (Istat, 2024b) si attestava per il 2021 al 51%, in linea con quello regionale (51,4%), mentre quello di disoc-

11. Nel Bes territori non è considerato il Benessere soggettivo per la mancanza di fonti di adeguata qualità statistica a livello sub-regionale.

12. Cfr. Ferrante M.R. (2024), *Stima dell'indicatore di povertà ed esclusione sociale per distretti sociosanitari e province della regione Emilia-Romagna*, Dipartimento di Scienze Statistiche "P. Fortunati", Università di Bologna, gennaio.

13. Cfr. Istat (2024b), *Indicatori in serie storica del sistema informativo "A misura di comune" aggiornati al 31 dicembre 2021*.

14. Cfr. Ferrante M.R. (2024), *op. cit.*

cupazione era al 6,5%, pari a quello regionale e inferiore a quello provinciale (7%, con Cesena al 6,84%), rispetto al quale mostrava anche un minor divario di genere (sugli stessi valori della regione). Le organizzazioni non profit (dato 2020) erano 81,9 ogni 10.000 abitanti (dato superiore a quello provinciale). Infine, la spesa sociale sostenuta nel 2020 dal Comune di Forlì ammontava a 149,2 euro (quella di Cesena, per un confronto infra-provinciale, si attestava a 159,7).

2. Bisogni e problematiche del contesto forlivese

Il quadro locale forlivese, pur con peculiarità legate alla sua specifica configurazione socio-demografica ed economico-occupazionale, presenta tratti riconducibili a dinamiche più ampie, riscontrabili nell'area settentrionale del Paese e legate a processi che hanno investito l'intero territorio nazionale e il cui impatto ha avuto implicazioni di lungo periodo, come sinteticamente illustrato nel paragrafo precedente.

Le sfide che scaturiscono da tali processi sono state richiamate e commentate nel corso delle interviste realizzate con gli attori locali.

In particolare, gli intervistati richiamano, da un lato, le conseguenze socio-economiche della crisi avviatasi nel 2007/2008 e quelle dovute alla pandemia da Covid-19 scatenatasi a inizio 2020, dall'altro, la lunga tendenza alla precarizzazione del mercato del lavoro. In un'ottica di inclusione socio-lavorativa, le traiettorie occupazionali si sviluppano in ambiti a diverso grado di inclusività: si sottolinea come il settore pubblico – pur a fronte di un reclutamento frenato da anni a causa di vincoli legati a esigenze di risparmio sulla spesa – continui a offrire condizioni di maggior sicurezza, non solo in riferimento a riserve di assunzione e categorie protette, mentre il comparto privato – con modalità che variano al variare della dimensione d'impresa e del settore – fatica a offrire opportunità compatibili con profili vulnerabili o con progettualità di vita di medio-lungo periodo. La cooperazione sociale, che costituisce l'espressione a maggior vocazione occupazionale del terzo settore, continua a offrire opportunità di inserimento e reinserimento per biografie segnate da difficoltà, anche se – viene evidenziato – fatica a guadagnare nuovi spazi di intervento e a innovare rispetto alle tradizionali aree di attività (gestione del verde, raccolta rifiuti).

Entro tale quadro generale sono emersi i bisogni e i target su cui nel contesto forlivese si concentrano esigenze e sforzi di inclusione socio-lavorativa. La varietà degli enti coinvolti nell'indagine, appartenenti sia al mondo del lavoro sia all'ambito del welfare, ha consentito di rintracciare i profili a maggior vulnerabilità.

Con riferimento alla dimensione occupazionale come sfera della ricerca di autonomia e indipendenza economica, le diverse fasi del corso della vita mostrano sfide e problematiche note e ricorrenti: si va dalle difficoltà di ingresso e di stabilizzazione nel mercato del lavoro per i più giovani, alla diffusione in età adulta di opportunità occupazionali caratterizzate da precarietà e/o riconducibili al concetto di un “lavoro povero” che non basta per affrancarsi da rischi di povertà per sé e per la propria famiglia¹⁵, alla crescente presenza di persone ultracinquantenni che – vistesi interrompere l’esperienza lavorativa a seguito della pandemia (e, prima ancora, dei riflessi di lungo periodo della crisi 2008-2012) e/o per discontinuità di tipo tecnologico-produttivo – faticano a ritrovare un’occupazione che per profili contrattuali e retributivi sia in grado di proteggerle sino al raggiungimento dell’età di pensionamento. Particolarmente rilevante sembra essere l’aumento di circostanze in cui la difficoltà non deriva da casistiche legate a dipendenze, malattie, conflitti familiari – pur riscontrabili, come in passato, nell’area del disagio sociale – bensì da esperienze lavorative in cui il lavoro, come detto, non è in grado di fungere da sufficiente elemento di protezione.

Sullo sfondo di queste dinamiche, la presenza di specifiche vulnerabilità comporta rischi più elevati di incontrare difficoltà nel lungo e complicato processo di inclusione socio-lavorativa.

Tali maggiori rischi si combinano con condizioni di disabilità, in particolare in riferimento a situazioni di grave compromissione funzionale e/o legate alla salute mentale e a profili *border-line*, con la sottolineatura di un recente aumento di manifestazioni sindromiche nuove, caratterizzate da atteggiamenti di isolamento sociale e autolesionismo in età adolescenziale e di prima giovinezza; con percorsi migratori, intorno ai quali problematiche legate al titolo di soggiorno si combinano con situazioni contrattuali costellate da irregolarità che caratterizzano alcuni settori a forte presenza di manodopera straniera, come quelli agricolo e alberghiero-ristorativo anche in relazione alla loro stagionalità; con condizioni di fragilità familiare connesse a monogenitorialità (più frequentemente al femminile), numerosità dei componenti con figli minorenni, carichi di cura; con percorsi lavorativi frammentati e/o segnati da lunghi periodi di lontananza dal mondo del lavoro.

Se, da un lato, gli attori economico-imprenditoriali manifestano ricorrenti preoccupazioni per la difficoltà a reperire manodopera (sia in relazione al lavoro stagionale, sia per attività non legate alla stagionalità, ad esempio nel settore manifatturiero e artigianale), dall’altro, le agenzie di welfare, gli enti di forma-

15. Cfr. Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.

zione e i sindacati evidenziano le vulnerabilità sopra ricordate, a conferma di squilibri strutturali che – a partire da dinamiche connesse al più generale funzionamento del sistema socio-economico – si riflettono sul territorio forlivese in relazione alle sue specifiche caratteristiche.

Da un lato, vengono dunque a emergere questioni di opportunità di accesso e di universalità delle garanzie da proporre innanzitutto a chi appartiene alle fasce più deboli, non limitando lo sguardo ai residenti nel contesto forlivese, ma estendendo l'attenzione anche a chi – in qualità di lavoratrice/lavoratore proveniente da fuori oppure di studentessa/studente del campus universitario – possa contribuire allo sviluppo e alla vita sociale forlivese attraverso energie e progettualità di lungo periodo; dall'altro, si pongono questioni di messa a disposizione di percorsi di lavoro compatibili con biografie che richiedono mansioni e tempi adeguati al grado di autonomia delle persone e al loro processo di recupero (non sempre pienamente raggiungibile), nonché figure e percorsi di accompagnamento sociale, relazionale e psicologico nel contesto lavorativo che sappiano trattare in modo appropriato le sindromi “da fallimento”, demotivazione, stigma e problematiche di ambientamento.

3. Azioni, risorse, indicatori, modalità di collaborazione

A fronte delle problematiche e dei bisogni emersi, la consultazione di soggetti del mondo economico-produttivo, del mondo delle istituzioni pubbliche e del terzo settore del territorio forlivese in ordine a questioni di inclusione socio-lavorativa ha evidenziato prospettive di azione peculiari, che riflettono le finalità e le rilevanze discendenti dalla variegata natura di tali soggetti.

In quest'ottica, una chiara differenziazione è tra attori profit (imprese ed enti di rappresentanza/servizio) e non profit (enti pubblici e terzo settore).

Tra i primi, la rilevanza si pone sul reclutamento di manodopera e sulla formazione del personale: l'accento è dunque soprattutto sul rapporto fra domanda e offerta di lavoro e sulle politiche rivolte al capitale umano in termini di qualificazione/riqualificazione e di welfare aziendale. La possibilità di un più esplicito coinvolgimento in processi di inclusione si gioca nell'ambito del collocamento mirato rivolto alla disabilità, dove tuttavia compaiono difficoltà legate alla predisposizione di percorsi di inserimento in azienda per l'intera quota di obbligo che portano non di rado le imprese a optare per modalità alternative all'assunzione, in forma di esonero parziale con versamento dei relativi contributi, oppure tramite stipula di convenzioni trilaterali che vedono il protagonismo di cooperative sociali e imprese sociali. Un ulteriore ruolo degli attori profit si rinviene nella partecipazione a progetti formativi che riguardano anche fasce

deboli, nonché nella disponibilità a ospitare tirocini per soggetti in condizioni di svantaggio o con disabilità: nella gran parte dei casi, tale ruolo si produce nel quadro di una collaborazione con i servizi sociali, sanitari e/o per l'impiego.

Come atteso, ampia parte delle azioni di inclusione socio-lavorativa risale alle attività in capo a enti pubblici e a organizzazioni di terzo settore, tra le quali spicca la cooperazione sociale per la riconosciuta vocazione occupazionale e welfaristica. Sul fronte pubblico, le competenze stanno prevalentemente in capo alla Regione per quanto riguarda le politiche del lavoro – attraverso il Centro per l'impiego di Forlì – e le politiche sanitarie – attraverso l'Asl della Romagna e, in particolare, il Distretto sanitario di Forlì, nonché al Comune di Forlì tramite i propri servizi sociali. Altre pubbliche amministrazioni, quali la Provincia, le istituzioni scolastiche, le sedi territoriali dell'amministrazione penitenziaria e la Prefettura concorrono a integrarne l'azione in forza di specifiche funzioni e nel quadro di collaborazioni inter-istituzionali. Sul fronte del terzo settore, le sfide dell'inclusione socio-lavorativa, come detto, trovano nella cooperazione sociale e nell'impresa sociale l'espressione più attiva e competente, insieme ai consorzi che ne supportano l'impegno.

Le riflessioni espresse dagli intervistati in tema di finanziamenti delle politiche di inclusione socio-lavorativa confermano la centralità dei fondi pubblici, sia di provenienza europea – fonte che ha assunto negli ultimi anni un'attrattività e un peso crescenti, sia di origine nazionale ai diversi livelli.

Se nel quadro generale della spesa per la protezione sociale la quota di natura pubblica supera il 90%¹⁶, le testimonianze raccolte confermano tale proporzione nel contesto forlivese, ad esempio, in riferimento a interventi legati alla disabilità e alla non autosufficienza, così come a percorsi di tirocinio per soggetti svantaggiati, dove per via di appalti, convenzioni, contributi o co-progettazione si tratta perlopiù di commesse pubbliche o invii da servizi pubblici, per quanto sul fronte privato sia evidente la rilevanza dei finanziamenti erogati dalla Fondazione Cassa dei Risparmi, che emerge come *big player* del territorio.

Come è noto¹⁷, la spesa socio-assistenziale in Italia ha storicamente sofferto di un sottodimensionamento, che è stato il riflesso di un ritardato e incompleto sviluppo del welfare sociale e dei relativi livelli essenziali delle prestazioni. Essa ha visto una tendenza alla crescita – non lineare e non impetuosa – a partire dalla metà del decennio scorso e ha ricevuto una spinta significativa dai fondi

16. Cfr. Istat (2020), *La protezione sociale in Italia e in Europa*.

17. Cfr. Martelli A. (2014), "Le politiche socio-assistenziali in Italia: caratteri, dinamiche e questioni aperte", in Rizza R., Bonvicini F. (a cura di), *Attori e territori del welfare*, FrancoAngeli, Milano; Buralassi M. (2022), "I servizi alla persona", in Gori C. (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano.

PNRR che, tuttavia, cesseranno nel 2026 e, nel caso, dovranno essere oggetto di una messa a regime nel quadro della spesa pubblica nazionale, rispetto alla quale oggi la spesa socio-assistenziale pesa poco più del 10% (era al 7% alla fine del secolo scorso), in gran parte grazie ai fondi per la lotta alla povertà stanziati con l'istituzione di misure di reddito minimo. All'interno della spesa socio-assistenziale, quella di livello locale – che si caratterizza per una prevalenza di misure *in kind* rispetto a quelle *cash* – è piuttosto esigua (intorno all'1,5% della spesa, che sale al 2% se si contempla anche la compartecipazione sostenuta dal SSN per l'integrazione socio-sanitaria) e si alimenta grandemente – soprattutto nel Nord-Est – tramite risorse proprie dei Comuni, degli Enti associativi e derivanti da trasferimenti regionali.

Entro tale quadro, le testimonianze degli interlocutori forlivesi consultati mettono in evidenza alcuni aspetti da considerare con attenzione in riferimento alle *risorse* in campo, a *pratiche e strumenti operativi* attraverso cui vengono a essere implementati i processi di inclusione socio-lavorativa, agli *indicatori* adottati per monitorare le azioni condotte, alla *rete di rapporti e collaborazioni* fra i diversi attori locali.

Rispetto alle *risorse* in campo, in termini di inclusione socio-lavorativa ci si domanda come poter liberare disponibilità per obiettivi di natura sia preventiva, volti a evitare il verificarsi di situazioni di disagio, sia promozionale, cioè dedicati a supportare percorsi di reinserimento e di miglioramento delle proprie condizioni. Forte è, infatti, la pressione derivante dal forte impegno richiesto dalla non autosufficienza entro una popolazione che continua a invecchiare, impegno che in ampie proporzioni si orienta alla residenzialità, piuttosto che – appunto – a investimenti nel campo della prevenzione, della capacitazione e della promozione per soggetti e gruppi che si trovano nella fase giovanile e adulta. La questione dell'adeguatezza delle risorse si estende dunque anche in termini di sostenibilità dell'assetto di welfare esistente, in relazione sia ai costi della non autosufficienza, sia alla opportuna ricalibratura funzional-distributiva¹⁸ riferita a target della fascia giovanile o del disagio adulto. Sotto il profilo del finanziamento del welfare sociale, viene anche evidenziato – in particolare da esponenti della cooperazione sociale – come operatrici e operatori del settore si collochino pericolosamente ai confini del lavoro povero, stante un CCNL che presenta profili retributivi piuttosto angusti¹⁹. Del resto, anche nel com-

18. Cfr. Ferrera M. (2019), "L'analisi delle politiche sociali e del welfare state", in *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna.

19. Il 5 marzo 2024, è stato definitivamente sottoscritto il rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale dei Lavoratori (CCNL) delle Cooperative sociali 2023-2025, atteso da tempo da oltre 400mila lavoratrici e lavoratori quotidianamente impegnati nei settori sociosanitario, assistenziale e educativo.

parto pubblico gli *street level bureaucrats* delle politiche sociali e socio-sanitarie, ovvero chi opera a diretto contatto con l'utenza, ricevono una remunerazione contenuta.

Rispetto a *pratiche e strumenti operativi* attraverso cui vengono a essere implementati i processi di inclusione socio-lavorativa, il ricorso a tirocini è diffuso e ricorrente e rappresenta di fatto un elemento anche di integrazione fra pubblico e privato, poiché ha luogo entro un *setting* in cui attori di entrambi i comparti condividono flussi informativi e danno vita a forme di collaborazione. Tuttavia, la varietà dei possibili percorsi di tirocinio combinata con le diverse competenze in capo ai diversi attori pubblici (Asl, Cpi, Comune) dà luogo a una variegata casistica che si alimenta di finalità ora sanitarie, ora lavorative, ora sociali e a una serie di meccanismi operativi – sia tra attori pubblici, sia in riferimento al rapporto tra questi e fornitori/partner non pubblici – che, nel complesso, suggerisce l'opportunità di una maggior comunicazione e collaborazione in relazione all'unitarietà del bisogno e a obiettivi di integrazione delle policies. La "stagione" inaugurata dai LEPs relativi all'accesso, alla presa in carico e valutazione multidisciplinare con l'istituzione del Reddito di Inclusione, che si combinava con orientamenti e pratiche che sul territorio emiliano-romagnolo già erano presenti (si pensi alla Legge regionale 14/2015), rischia oggi di vivere una dispersione del patrimonio di confronto inter-istituzionale e multi-professionale a fronte di aggiornamenti di policy²⁰ la cui curvatura sembra tornare ad accentuare un presidio mono-istituzionale o richiedere la revisione di meccanismi di integrazione sul piano gestionale e operativo.

Entro un panorama ricco, composito e anche complesso di iniziative, strumenti, logiche d'azione nella varietà di attori pubblici e di attori privati, un ulteriore elemento che è emerso tocca la questione degli *indicatori* messi a punto e applicati per osservare l'efficacia degli interventi messi in campo rispetto ai bisogni. Se gli indicatori "di sforzo", prevalentemente di tipo economico-finanziario (per motivi di budget e rendicontazione) e processual-procedurale (per fotografare l'output, sostanzialmente in termini quantitativo-formale) sono sufficientemente diffusi e adottati, per esplicita ammissione degli intervistati è ancora acerbo o in stand-by (il Comune aveva avviato un percorso al riguardo, che però è stato interrotto dall'emergenza pandemica), quando non assente, un set di indicatori che siano in grado di cogliere, descrivere e valutare adeguatamente l'impatto delle azioni condotte in relazione ai bisogni registra-

20. Si pensi al Programma Garanzia Occupabilità Lavoratori – GOL, avviato nel 2021 all'interno della cornice del PNRR, ma anche alla cessazione del Reddito di Cittadinanza e alla riconfigurazione delle politiche di lotta alla povertà.

ti e agli obiettivi di inclusione. Ciò vale sia per ogni singolo attore del territorio sia, a maggior ragione, per il sistema locale delle politiche di welfare. Dunque, anche la crescente diffusione di bilanci sociali, che pure nasce da richieste di *accountability* pubblica, fatica ad andare oltre questa difficoltà, limitandosi a soddisfare la richiesta normativa, senza indagare sui fabbisogni informativi interni agli enti stessi. Sullo sfondo di questa difficoltà si pone l'esigenza, sovente rappresentata nel corso delle interviste, di guadagnare una conoscenza estesa, aggiornata e articolata sui bisogni per come si sono modificati a seguito della crisi avviatasi nel 2008 e della crisi pandemica, ponendola al servizio della riflessività del sistema locale e delle diverse competenze e responsabilità che lo caratterizzano.

Sul piano dei *rapporti* tra i diversi attori locali, emerge una fitta rete di collaborazioni che testimonia l'esistenza di significativi livelli di integrazione gestionale e professionale, dunque in termini sostanzialmente operativi. La finalità dell'inclusione socio-lavorativa mette in evidenza come gli enti di formazione costituiscano il nodo che più frequentemente lega a sé e fra di loro tanto i soggetti pubblici quanto quelli privati. Per quanto riguarda il CpI, si tratta di accordi formali legati a partner accreditati; per l'Asl si aggiungono soggetti che erogano prestazioni a mercato e per il Comune partner di progetto.

Per quanto riguarda quest'ultimo caso, le possibilità introdotte dall'art. 55 del Codice del terzo settore hanno portato – a partire dal 2021 – all'avvio di alcune co-progettazioni²¹ che, nell'esperienza sia del Comune – attore di riferimento – sia degli enti del Terzo settore che hanno partecipato, ha consentito un confronto proficuo sia per la costruzione del quadro progettuale, sia per la definizione operativa di attività e interventi nel corso dell'implementazione progettuale. Si tratta di processi che impegnano le capacità e le risorse sia tecniche, sia organizzativo-amministrative dei diversi attori in campo e stanno offrendo elementi importanti per le future scelte, strategie e partnership di welfare locale.

Il favore espresso verso l'esercizio di co-progettazioni, tuttavia, si accompagna a un'estesa pratica di consultazioni e presenze a reti tematiche/tavoli di confronto (es. rete giovani del Comune Hub@Fo) che si gioca sul piano dell'informalità o degli accordi temporanei tra due o più soggetti, senza una formalizzazione o istituzionalizzazione e con una prospettiva di fatto ristretta a specifiche finalità tematico-progettuali, piuttosto che di sistema. In questo sen-

21. Sui Progetti Utili alla Collettività (PUC) di cui al Reddito di Cittadinanza, su progetti volti all'inclusione, accompagnamento e inserimento lavorativo di persone disabili e/o persone fragili, su progetti di *housing sociale*, di *housing* temporaneo e di stazioni di posta per senza dimora.

so, la capacità programmatrice e la stessa riflessività del sistema di welfare locale – sembra di poterlo affermare in senso più esteso rispetto all’ambito specifico dell’inclusione socio-lavorativa – appaiono ridotte.

4. Considerazioni sul sistema locale di inclusione socio-lavorativa. Criticità e possibili percorsi

Le diverse voci ascoltate nel corso delle interviste hanno consentito di comporre un quadro degli aspetti salienti in ordine al sistema locale di inclusione socio-lavorativa in ambito forlivese. Tale quadro può essere schematizzato distinguendo analiticamente azione pubblica e azione privata – ciascuna con attori e stili internamente differenziati, per quanto poi l’effetto di sistema si determini necessariamente alla luce della combinazione dell’una con l’altra.

Nell’area del privato si rintraccia un ruolo peculiare e sostanzialmente unico della Fondazione Cassa dei Risparmi, che come altre fondazioni di origine bancaria in altri territori svolge una funzione di tipo propulsivo attraverso la sua potente capacità di finanziamento basata su criteri e procedure di selezione generose, ma al contempo affidate a forme di rendicontazione e monitoraggio standardizzate e consolidate. Le imprese da un lato – con le rappresentanze sia di tipo datoriale sia della forza lavoro – e, nell’area non profit, soprattutto la cooperazione sociale, costituiscono le interlocutrici del soggetto pubblico in rapporto al suo mandato redistributivo.

Una delle questioni che emerge è nota: quale possa essere l’idea di azione economica che viene a essere adottata e, quindi, praticata dagli attori privati nella quotidianità. Non sfugge a diversi intervistati, cioè, il nesso fra qualità e sicurezza del lavoro, da un lato, e condizioni di autonomia e benessere di individui e famiglie dall’altro, rispetto a scenari di equità e benessere sociale. Nella misura in cui l’economia si orienta alle persone e le asseconda nei propri bisogni e progetti di vita, si riduce il livello di disagio e, di conseguenza, anche l’ammontare delle risorse pubbliche da destinare al circuito dell’assistenza e dell’inclusione, che appare fortemente sovraccaricato.

Il sistema economico-produttivo diviene dunque luogo da stimolare per poter promuovere una riduzione di dinamiche produttrici di disuguaglianza, anche se le prospettive più critiche – non a caso quelle che vengono manifestate da chi è più vicino alle espressioni di disagio più marcate – sottolineano la persistente lontananza degli attori *profit* da riflessi inclusivi. A testimonianza di questa problematica viene sovente richiamato il contesto del collocamento mirato per persone con disabilità, dal quale proviene conferma delle difficoltà delle imprese a interiorizzare e assumere a fondo una logica inclusiva, median-

te la ridefinizione di paradigmi di mercato e organizzativo-amministrativi. A riprova dell'esistenza di un modello culturale ancora non diffuso e maturo, le aziende più attive in chiave di solidarietà – viene indicato – sono quelle in cui l'imprenditore ha in famiglia esperienze personali di disabilità o disagio che portano naturalmente a gesti di restituzione molto più importanti che non negli altri casi. Non è forse un caso che gli stessi attori imprenditoriali collochino la propria azione "ordinaria" di segno inclusivo sostanzialmente nell'area della formazione, sia essa condotta direttamente o tramite proprie agenzie per i profili svantaggiati, oppure finanziata e sostenuta anche con competenze tecniche, essendo tuttavia prevalentemente orientati a politiche e pratiche di assunzione e ricerca personale (con le fatiche e le sfide che ciò implica), più che di inclusione mediante lavoro.

Sul fronte del non profit, voci critiche e preoccupate si levano in riferimento al presente e alle prospettive della cooperazione sociale e, in senso più ampio, dell'impresa sociale, strette tra sfide di competitività e sostenibilità dei bilanci su un versante e appalti pubblici fortemente segnati da esigenze di rigore finanziario e di risparmio della spesa. Nell'idea condivisa secondo la quale le cooperative sociali non sono "come le altre imprese", alcuni guardano all'opportunità di affrancarsi – almeno in parte – dalle risorse pubbliche. Ciò nell'intento di (ri)guadagnare una propria via in chiave di economia sociale e di promozione di autonomia nelle persone prese in carico, riappropriandosi di funzioni che non siano solo quelle di "gestori", ma che possano esprimere idee e progettualità. Altri segnalano proprio su questo una crisi di capacità innovative della cooperazione sociale – forse da contrastare ripensandosi in chiave di aggregazioni e non di concorrenza "interna".

Sul fronte degli attori pubblici, le politiche di inclusione sociale vedono protagonisti il Comune, l'Asl della Romagna attraverso il Distretto forlivese e il Centro per l'impiego su mandato regionale. Si tratta di soggetti a vario titolo coinvolti nelle misure promosse e sostenute nella cornice del PNRR, per lo sforzo di fuoriuscita dalla fase post-pandemica, che ha scosso profondamente il territorio come il resto del Paese. Ma l'alluvione del maggio 2023 ha interrotto e gravemente appesantito il processo di ripresa, mettendo a dura prova persone e imprese e impegnando duramente soprattutto Comune e Distretto. Il lungo percorso di crisi successive che dal 2008, quasi senza tregua se non per un quinquennio nella seconda parte dello scorso decennio, ha generato profonde ripercussioni socio-economiche, ha costretto gli enti di *policy* a un lavoro quasi costantemente emergenziale, che si è prodotto peraltro entro un quadro programmatico regionale fermo all'esercizio 2017-2019 e, dunque, ancora in attesa di cimentarsi con una nuova e aggiornata pianificazione triennale. Le forme di collaborazione fra enti pubblici, in particolare fra Comune e Distretto e

fra Comune e Centro per l'impiego, nella cornice di passaggi quali l'adozione di uno schema di reddito minimo nella lotta alla povertà e l'implementazione locale delle misure 5 e 6 del PNRR, hanno poggiato su indirizzi regionali e pratiche territoriali di confronto e condivisione che si sono avviate in Emilia-Romagna una decina di anni orsono, ma non per questo mancano di vischiosità e di necessità di manutenzione e sviluppo (le "fatiche" della riconfigurazione legate a GOL sull'azione integrata di inclusione socio-lavorativa non sono che una testimonianza di questo).

Nell'insieme, le voci degli intervistati divengono quasi un coro nell'evidenziare il bisogno di riconquistare un modello e una pratica della programmazione che oltrepassi il perimetro pubblico-istituzionale e assuma la valenza di un modello di consultazione, condivisione e coordinamento per l'intero territorio. La posta in palio è centrale: analisi del bisogno, individuazione e messa a punto di obiettivi e progetti, valutazione dell'impatto in termini di inclusione socio-lavorativa. Si tratta, in altre parole, di riconquistare un modello di governance locale²² adeguato alle sfide attuali. Le conseguenze dell'alluvione hanno rimarcato la necessità di sistematizzare la rete attraverso un agire integrato a livello istituzionale e di pubblico-privato e allestendo progetti di comunità a valenza socio-sanitaria.

La geometria istituzionale del territorio forlivese soffre da tempo di equilibri imperfetti e asimmetrie, alla luce della storica mancanza delle competenze in materia di politiche sociali tra quelle delegate all'Unione dei Comuni della Romagna forlivese; di una gestione associata (tramite accordo di programma) limitata alle aree disabili e minori, dunque non competente su disagio adulto e anziani; della recente uscita del Comune di Forlì dalla stessa Unione. Al di fuori di questa cornice istituzionale, tuttavia, ciò di cui molti lamentano è la mancanza di un baricentro pubblico a beneficio di un sistema di confronto informativo e progettuale che gli stessi attori privati giudicano fondamentale per attrezzare al meglio il territorio di fronte ai bisogni emergenti e mettere a punto strategie tecnico-organizzative adeguate anche da parte di chi si muove nell'ambito non profit, ma con un aumento di coinvolgimento anche dei soggetti profit. La definizione di un sistema più solido e funzionale di relazioni territoriali riguarda evidentemente più livelli, da quello politico a quello amministrativo-regolamentare, da quello gestionale-progettuale a quello operativo-professionale.

22. Cfr. Martelli A. (2007), "Verso una nuova governance locale delle politiche sociali?", *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, pp. 97-108; Martelli A. (2010), "La territorializzazione delle politiche sociali. Processi e strumenti di governo", in De Luigi N., Martelli A., Zurla P. (a cura di), *Pratiche di governance tra welfare e sistemi locali di produzione*, FrancoAngeli, Milano; Busso S., Negri N. (2012), *La programmazione sociale a livello locale. Innovazione, tradizione, rituali*, Carocci, Roma.

Nel paragrafo precedente si è fatto riferimento alle esperienze di co-progettazione ammesse dal Codice del terzo settore e portate avanti sul territorio forlivese a partire dal 2021/22 su iniziativa comunale, laddove invece il distretto sanitario – per ammissione di chi lo governa – avendo fatto affidamento in modo soddisfacente su gare pubbliche e sistema tariffario fatica ad adottare questo strumento, in cui non si prevede più un trasferimento economico di liquidità tramite una tariffa in cambio di un servizio, ma si parla di condivisione delle risorse. Entro l’Asl, tuttavia, il budget di salute per la presa in carico delle persone fragili²³, in corso di sperimentazione a partire dall’area della salute mentale, è strumento che richiama da vicino lo schema di partnership pubblico-privato incorporato nei dispositivi della co-programmazione e della co-progettazione e, dunque, può costituire un tramite verso più ampie pratiche di collaborazione tra istituzioni pubbliche ed Enti del Terzo settore.

23. Cfr. Santuari A. (2022), *Il Budget di Salute e la presa in carico delle persone fragili. Profili giuridici di uno strumento innovativo di partenariato pubblico-privato*, FrancoAngeli, Milano.

L'INCLUSIONE SOCIO-LAVORATIVA COME SISTEMA INTEGRATO. CONSIDERAZIONI E PROSPETTIVE A LIVELLO LOCALE

SOMMARIO: 1. L'inclusione socio-lavorativa e la percezione degli attori – 2. L'inclusione socio-lavorativa tra visione di sistema e alleanza strategica fra organizzazioni private ed enti pubblici – 3. Integrazione socio-sanitaria e “dialogo” tra istituzioni pubbliche – 4. L'inclusione socio-lavorativa passa anche dalla “biodiversità” giuridica e organizzativa degli Enti del Terzo settore – 5. Lavori in corso. Uno sguardo agli impatti che la nuova normativa in materia di disabilità potrà avere sui processi di inclusione socio-lavorativa – 6. Note finali.

1. L'inclusione socio-lavorativa e la percezione degli attori

Il territorio forlivese, del quale nel corso della ricerca si è inteso osservare il sistema di inclusione socio-lavorativa, esprime una risposta complessivamente soddisfacente ai bisogni espressi dalla propria popolazione. Esso riproduce in ampia misura le dinamiche rinvenibili nella più vasta regione emiliano-romagnola, il cui assetto socio-economico e welfaristico mostra una riconosciuta solidità. Rispetto ad altre aree del Paese storicamente in difficoltà, dunque, la situazione appare decisamente migliore: ciò, tuttavia, non significa necessariamente “bene” in termini assoluti, né “per tutte/i”, né “per sempre”, sia rispetto all'andamento emiliano-romagnolo sia in termini più generali.

Infatti, in questa lettura interpretativa di carattere comparato, si possono osservare alcuni elementi di criticità. Guardando ai dati statistici, rispetto all'andamento medio regionale, la situazione provinciale mostra profili più problematici in relazione ai seguenti aspetti:

- a. retribuzione media annua dei lavoratori dipendenti;
- b. rischio di povertà o esclusione sociale;
- c. spesa sociale comunale.

Nel confronto fra il contesto cesenate e quello forlivese, quest'ultimo mostra indicatori più favorevoli per ciò che riguarda i livelli di occupazione e di povertà, mentre più contenuta risulta la spesa sociale comunale.

Esistono dunque aree di vulnerabilità che vanno presidiate per provare a irrobustire le dinamiche di inclusione ed evitare possibili arretramenti.

Lo sguardo degli attori locali intervistati ha consentito di cogliere quali siano gli aspetti ritenuti più problematici in termini di inclusione socio-lavorativa.

Sul versante delle dinamiche economico-occupazionali, la lunga e persistente tendenza alla precarizzazione del mercato del lavoro – che pure convive, con aspetti che paiono contraddittori, con difficoltà a reperire manodopera evidenziata dagli attori economico-produttivi – emerge come profondo segno sulle traiettorie di vita, con riflessi che variano per specificità e intensità sulla base di fattori legati all'età, al genere, alla provenienza, al settore occupazionale di riferimento, nonché alle condizioni di salute personali.

Sul piano delle risorse e delle strategie di policy di ordine socio-lavorativo, le testimonianze raccolte indicano alcune linee “di sofferenza”: nel suo complesso il sistema locale appare “affaticato” e “depotenziato”, con esiti non ottimali in termini di garanzie estese di inclusione.

Ciò che emerge è il sottodimensionamento della logica preventivo-promozionale, legata su un piano locale – senza dimenticare quanto esso sia influenzato da dinamiche socio-economiche e politico-istituzionali che si producono al di fuori del perimetro provinciale e comunale – a un non soddisfacente raccordo fra i diversi attori, con una debole o frammentata condivisione di obiettivi, indicatori e pratiche di inclusione socio-lavorativa.

Una programmazione locale partecipata e di medio-lungo periodo, che sappia esprimere una prospettiva di inclusione in grado di suggerire con spirito compatto e unitario le declinazioni operative necessariamente legate a peculiarità di target, bisogni e risorse, sembra essere l'obiettivo che condensa al riguardo aspettative e punti di vista emersi.

In questa prospettiva, invero, non mancano occasioni ovvero condizioni che inducano i diversi soggetti a ritrovarsi in progetti comuni: ciò che è avvertito come assente è la possibilità di rendere la collaborazione duratura, stabile, condivisa e strutturata.

2. L'inclusione socio-lavorativa tra visione di sistema e alleanza strategica fra organizzazioni private ed enti pubblici

L'orientamento di segno positivo nei confronti di politiche e interventi finalizzati a realizzare una piena ed efficace inclusione socio-lavorativa delle per-

sone con vulnerabilità trova una propria realizzazione nell'ordinamento giuridico italiano. Sebbene la Costituzione del 1948 non contenga una norma che esplicitamente si occupi di disabilità o della tutela delle persone con fragilità²⁴, nondimeno i precetti di cui agli artt. 2, 3, 32, 38 e 118 u.c. – solo per citarne alcuni – definiscono il sostrato giuridico di tutela e di promozione dei diritti fondamentali, intesi quali diritti immanenti alla persona umana, ai quali deve essere rivolta l'azione sia delle istituzioni pubbliche sia di quelle formazioni sociali alle cui attività e interventi l'ordinamento attribuisce una funzione di interesse generale²⁵.

Da un lato, si registra l'obbligo per i datori di lavoro di offrire alle persone con disabilità opportunità occupazionali sulla base delle esigenze delle imprese e si prevedono incentivi/sgravi per chi abbia specifiche caratteristiche di età, o di condizione economico-occupazionale. Dall'altro, si registrano le politiche attive di lavoro, finalizzate a costruire percorsi di integrazione socio-lavorativa capaci di assicurare alle persone con disabilità e, in generale, a quelle con fragilità, *skills* e competenze da spendere sul e nel mercato del lavoro, non solo protetto²⁶.

La ricerca ha evidenziato che i soggetti del territorio, siano essi pubblici, imprenditoriali, di rappresentanza, cooperative e di Terzo Settore, dimostrano una spiccata sensibilità nei confronti dell'inclusione socio-lavorativa delle persone disabili e di quelle fragili. Ed è proprio sul tema dell'inclusione socio-lavorativa di soggetti fragili che gli intervistati hanno dimostrato una propensione a creare forme collaborative. Come già richiamato in precedenza, per quanto emerga una certa ricchezza di collaborazioni, si tratta sovente di azioni legate ai singoli temi e/o target, talvolta in forma quasi episodica, che faticano ad assumere una dimensione strutturata e di lungo periodo. Tuttavia, la propensione in parola deve considerarsi quale condizione positiva in grado di esprimere l'intenzione e la volontà dei diversi soggetti per progettare e costruire reti più

24. Cfr. Levorato C. (2019), "Aspetti giuridici della dignità umana nell'orizzonte della disabilità", *Consulta Online*, III, 3 dicembre, p. 666.

25. Funzione che in epoca recente ha ottenuto importanti legittimazioni, quali, per esempio, quella da parte del Ministero della Salute, "Atto di indirizzo riguardante le modalità di partecipazione ai processi decisionali del Ministero della Salute da parte delle associazioni o organizzazioni dei cittadini dei pazienti impegnate su tematiche sanitarie", Roma, 3 ottobre 2022.

26. L'urgenza dell'integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro è evidenziata da Lisetto M. (2014), "È ancora possibile sostenere le persone fragili in un sistema di vita oscillante?", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2, p. 27, ove l'A. segnala la necessità che i servizi sociali e i servizi per l'impiego assumano l'impegno "di ridefinirsi e trasformarsi, ipotizzando un oggetto di lavoro comune". Sulle politiche attive del lavoro e, in particolare, sull'efficienza organizzativa degli enti pubblici nella risposta alle esigenze di collocamento, si veda Buoso S. (2017), *Legalità e solidarietà nell'ordinamento dello stato sociale*, Jovene, Napoli, in part. pp. 80 ss.

solide e durature. Affinché questo obiettivo possa realizzarsi, occorre – pro futuro – individuare uno o più soggetti “forti” che sappiano, in specie in ragione della propria reputazione e credibilità, ma anche di risorse e competenze, agire quali “pivot” della rete organizzata. In questo senso, enti locali e azienda sanitaria locale possono svolgere un ruolo fondamentale, atteso che essi sono individuati, tra l’altro, dai precetti costituzionali, quali “corresponsabili” nella garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e civili²⁷.

Allo scopo di supportare la definizione di un framework facilitante la costruzione di reti solide e durature nel tempo, si potrebbe ipotizzare di selezionare uno o più temi, capaci di includere le competenze, funzioni e ruoli dei soggetti coinvolti, e su quelli ipotizzare la costruzione di un percorso strutturato di collaborazione.

3. Integrazione socio-sanitaria e “dialogo” tra istituzioni pubbliche

Benché spesso caratterizzata da oggettive difficoltà di efficace realizzazione, l’integrazione socio-sanitaria rappresenta uno dei “pilastri” fondamentali della funzione di programmazione socio-sanitaria²⁸ e uno dei terreni più fertili per il coinvolgimento delle organizzazioni non lucrative²⁹. Il legislatore ha ritenuto essenziale definire se non una cornice normativa unitaria, quanto meno un assetto regolatorio funzionale alla integrazione tra servizi sanitari e socio-assistenziali³⁰. Ciò in ragione della convinzione che gli interventi da realizza-

27. Ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. m), Cost., spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali, che tuttavia, senza la leale collaborazione da parte degli enti territoriali e locali difficilmente possono essere assicurati.

28. La legge n. 833/1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale e, successivamente, il d.lgs. n. 229/1999 hanno indubbiamente contribuito al riconoscimento dell’importanza strategica dell’integrazione socio-sanitaria, rafforzando il ruolo allocativo degli strumenti di programmazione regionale nella definizione delle caratteristiche della struttura di offerta dei servizi finanziati. Sul punto, Fiorentini G. (2002), “Modelli di programmazione e organizzazioni non lucrative in sanità”, in Cafaggi F. (a cura di), *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, il Mulino, Bologna, p. 366. In argomento, si veda anche Degani L., Mozzanica R. (2011), “L’integrazione sociosanitaria”, in Codini E., Fossati A., Frego Luppi S. (a cura di), *Manuale dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, pp. 52-54. Degli stessi Autori si veda anche l’articolo dal titolo “Integrazione socio-sanitaria e disabilità”, in *Non profit*, 2.2011, pp. 51 ss.

29. Per un’analisi critica dell’integrazione socio-sanitaria nella sua dimensione contemporanea, vedi Abburrà A. (2016), “Il tormentone dell’integrazione tra sociale e sanitario”, *Welfare Oggi*, 4, pp. 5 ss.

30. Al riguardo, per tutti si veda l’art. 2, comma 1, del DPCM 14 febbraio 2001 che prevede che “l’assistenza socio-sanitaria viene prestata alle persone che presentano bisogni di salute

re e i servizi da erogare richiedono una necessaria compenetrazione di diverse dimensioni e di diversi approcci, conseguenti al progressivo e costante incremento della complessità dei bisogni cui tali interventi e servizi sono chiamati a rispondere. In quest'ottica, aziende sanitarie locali ed enti locali³¹ hanno avviato forme di cooperazione istituzionale attraverso le quali sviluppare nuovi modelli di intervento e di servizi, nella consapevolezza che l'integrazione socio-sanitaria, in specie a livello territoriale, rappresenti un'esigenza-obiettivo da realizzare.

L'impianto sistemico che caratterizza il dialogo integrato e collaborativo tra servizi sociali e servizi sanitari risulta di norma caratterizzato da tre livelli di integrazione. Un primo livello, definito istituzionale, nasce dall'esigenza di promuovere collaborazioni tra le diverse istituzioni che condividono i medesimi obiettivi nella loro funzione di promozione della salute, attraverso la stipula di convenzioni, accordi o protocolli operativi. Il livello istituzionale di integrazione trova una declinazione puntuale nella responsabilità programmatica riconosciuta in capo alle Regioni, le quali adottano i Piani socio-sanitari regionali e definiscono i modelli organizzativi dei servizi in funzione delle specifiche esigenze del territorio e delle risorse effettivamente a disposizione³². Un secondo livello, definito gestionale, riguarda gli aspetti operativi e prevede un'integrazione tra i diversi servizi, affinché si incrementino approcci multidimensionali, metodologie di lavoro per progetti e di valutazione dei servizi anche da parte dell'utenza, nonché l'utilizzo di strumenti di comunicazione informatizzata. Un terzo livello, definito professionale, riguarda l'organizzazione di équipe multi/inter professionali che operino come unità valutative integrate, per una gestione unitaria della documentazione, la partecipazione ai mo-

che richiedono prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale, anche di lungo periodo, sulla base di progetti personalizzati redatti sulla scorta di valutazioni multidimensionali”.

31. Il ruolo di questi ultimi nella definizione di progetti e percorsi di integrazione socio-sanitaria è stata particolarmente valorizzata dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”. Il decreto in parola ha definito i servizi sociali quali “attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”.

32. Per essere efficace la Programmazione “non può, né deve essere calata dall'alto”, ossia mero risultato di una decisione politica, ma, al contrario, deve prevedere la partecipazione degli stakeholders, istituzionali e privati, interessati alle attività da realizzare, che, nel settore dei servizi alla persona, costituiscono una ampia congerie di soggetti. Sul punto, Capunzo R. (2010), *Argomenti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, p. 91.

menti decisionali, l'individuazione di responsabilità del lavoro integrato, nonché la continuità terapeutica-assistenziale tra ospedale e territorio³³. Laddove adeguatamente governati e attuati, i tre livelli di integrazione brevemente delineati permettono di affrontare efficacemente la complessità dei bisogni socio-sanitari a livello territoriale.

Per quanto attiene al contesto forlivese, il livello di integrazione socio-sanitaria che è emerso per la sua centralità è indubbiamente quello istituzionale. Esso può invero contribuire a elevare il grado di cooperazione tra i diversi enti pubblici coinvolti, riconoscendo a ciascuno di essi sia la responsabilità di finanziare i programmi di intervento sia di collaborare alla definizione dei modelli organizzativi ritenuti più idonei per rispondere ai bisogni della collettività locale. La ricerca ha rilevato che, da un lato, l'AUSL della Romagna – Distretto di Forlì e, dall'altro, il Comune di Forlì, risultano attivamente impegnati e coinvolti in diversi progetti di inclusione socio-lavorativa, in specie nell'ambito della programmazione zonale. Tuttavia, al di là del piano di zona, ancora a inizio 2024 tra i due enti pubblici non era stato sottoscritto alcun documento programmatico condiviso relativo a obiettivi di inclusione, come già avvenuto, per esempio, nel territorio della Città Metropolitana di Bologna³⁴.

A questo riguardo, nel corso delle interviste e degli incontri con i diversi stakeholders è stata sottolineata l'utilità di addivenire a forme di accordi strutturati e formalizzati di collaborazione tra AUSL e Comune di Forlì, che, tra l'altro, possano individuare il perimetro di azioni e interventi congiunti, specie nel comparto dei servizi di inclusione socio-lavorativa.

4. L'inclusione socio-lavorativa passa anche dalla “biodiversità” giuridica e organizzativa degli Enti del Terzo settore

L'inclusione socio-lavorativa sottende alleanze organizzative e collaborative tra diversi soggetti, istituzionali, non profit, mutualistici, imprenditoriali e di rappresentanza sindacale. Nello specifico degli Enti non lucrativi, la Riforma del Terzo settore, ancorché abbia inteso introdurre una qualificazione unitaria di Ente del Terzo settore, ha mantenuto talune differenze di natura organizzativa e gestionale tra i diversi Enti. Ne consegue che gli Enti del Terzo

33. Sottolinea le criticità sottese alla realizzazione di politiche di intervento in ambito socio-sanitario Fiorentini G. (2002), *op. cit.*, pp. 226-227.

34. Si veda Accordo di programma metropolitano per l'inclusione scolastica e formativa dei bambini, alunni e studenti con disabilità (L. 104/1992), 2016-2021.

settore, che devono tutti perseguire una finalità civica, solidaristica o di utilità sociale e svolgere una o più attività di interesse generale, possono realizzare dette finalità e attività attraverso organizzazioni e gestioni diverse tra loro. Le diverse tipologie giuridiche finiscono per impattare sul “posizionamento” dei singoli attori non lucrativi, in specie nell’ambito dei rapporti collaborativi con le pubbliche amministrazioni. In quest’ottica, si pensi che ai tavoli di co-programmazione e/o di co-progettazione possono essere invitate a partecipare sia le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, la cui attività è alimentata prevalentemente dall’apporto di volontari, sia le imprese sociali, che – come noto – sono organizzazioni a vocazione imprenditoriale ex lege. Le imprese sociali sono infatti caratterizzate da una struttura giuridico-organizzativa in re ipsa vocata allo svolgimento di attività economico-imprenditoriali, dalle quali l’organizzazione trae le risorse necessarie per il proprio sostentamento. Da ciò consegue che le imprese sociali sono dunque in grado di assicurare, in forza delle proprie risorse, umane e finanziarie, maggiore stabilità, certezza e affidabilità nella gestione, per esempio, di attività di inclusione socio-lavorativa.

Al contrario delle imprese sociali, in ragione delle loro caratteristiche giuridiche e organizzative, le OdV e le APS risultano maggiormente “preferite” dalle pubbliche amministrazioni per la realizzazione di attività che prevedano un forte coinvolgimento dei volontari. Al contrario, fondazioni, associazioni, che possono invero assumere anche la qualificazione giuridica di imprese sociali, e imprese sociali sotto forma di cooperative sociali o di altre forme imprenditoriali risultano maggiormente idonee per la realizzazione di progettualità e interventi che richiedono un livello non trascurabile di personale retribuito e professionale.

Da quanto sopra discende che sebbene i procedimenti della co-programmazione e della co-progettazione possano contemplare azioni e interventi in cui è richiesto il simultaneo apporto di risorse di volontariato e di competenze tecnico-professionali, tanto maggiore sarà la complessità del progetto/intervento, quanto più indispensabile sarà l’affidamento di quell’attività/progetto/intervento ad Enti del Terzo settore strutturati in termini imprenditoriali.

In questo senso, coerentemente con le procedure amministrative che sottendono sia i percorsi di co-programmazione sia quelli di co-progettazione, gli enti pubblici possono accompagnare, differenziandone l’apporto e il coinvolgimento, gli Enti del Terzo settore verso la realizzazione del progetto/intervento/attività oggetto dello specifico percorso collaborativo.

5. Lavori in corso. Uno sguardo agli impatti che la nuova normativa in materia di disabilità potrà avere sui processi di inclusione socio-lavorativa

Dopo la conclusione dei lavori del Tavolo di regia con i diversi soggetti coinvolti nella ricerca, il Governo ha provveduto ad approvare il d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62, recante “Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l’elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato”³⁵.

Per le sue implicazioni, sembra opportuno richiamare, ancorché in modo sintetico, alcuni dei contenuti chiave della nuova normativa, atteso che essa inciderà profondamente anche sul percorso di definizione delle azioni e degli interventi riguardanti l’inclusione socio-lavorativa.

Il d.lgs. n. 62/2024 prevede i “sostegni”, il “progetto di vita” e il “budget di progetto” quali misure e strumenti di intervento che coinvolgono direttamente i beneficiari delle azioni, le loro reti, famigliari e comunitarie, e gli Enti del Terzo settore.

Nell’economia del presente volume, nello specifico, si sottolinea come il decreto in parola, richiamando la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006, preveda, proprio in conformità all’art. 2 della Convenzione ONU, l’aggiunta dell’art. 5-*bis* all’art. 5 della legge n. 104/1992, che riconosce il diritto alle persone con disabilità all’“accomodamento ragionevole”³⁶. Esso incontra soltanto il limite dell’onere finanziario sproporzionato che i datori di lavoro dovessero sopportare per adempiere alle previsioni del decreto. Per quanto riguarda l’Italia, l’obbligo di approntare tutte le misure organizzative volte ad assicurare alle persone con disabilità un adeguato e consono ambiente

35. Il decreto legislativo in parola è attuativo della delega contenuta nella legge 22 dicembre 2021, n. 227, recante “Delega al Governo in materia di disabilità”.

36. L’accomodamento ragionevole è stato introdotto con l’art. 2, comma 4, della Convenzione ONU del 13 dicembre 2006 e nello specifico si riferisce a: “modifiche e adattamenti necessari e appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l’esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali”. Il d.lgs. n. 151/2015, che ha modificato la legge n. 68/1999, prevede l’accomodamento ragionevole come misura per colmare l’assenza di azioni dedicate all’integrazione lavorativa delle persone con disabilità. Attraverso un accomodamento ragionevole si rende pertanto possibile a un lavoratore con disabilità, qualificato per una determinata posizione lavorativa, di neutralizzare lo svantaggio derivante dal suo stato di salute, dandogli l’opportunità di candidarsi al posto di lavoro e di svolgere l’attività lavorativa in condizioni di uguaglianza con gli altri lavoratori dipendenti.

lavorativo era già stato peraltro evidenziato dalla Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, con la sentenza n. 6798/2018. In quell'occasione, la Suprema Corte aveva statuito l'illegittimità del licenziamento di un lavoratore che, a causa di una grave malattia, non era più in grado di essere adibito alla sua originaria mansione; era quindi necessario adibirlo a nuova mansione, compatibile e adeguata alla sua patologia. Nello specifico, la Sezione ha inteso ribadire la compatibilità tra la libertà di iniziativa privata – libertà invocata dall'azienda in causa, atteso che l'obbligo di assegnare il lavoratore a nuova mansione avrebbe stravolto l'organizzazione interna dell'azienda medesima – e il diritto del lavoratore disabile a beneficiare di soluzioni (organizzative) ragionevoli che permettano alle persone con disabilità di accedere a un lavoro o di mantenerlo.

Il d.lgs. n. 62/2024, in coerenza e in continuità con altri provvedimenti approvati negli ultimi decenni, sottolinea l'essenzialità "strategica" del progetto di vita individuale, inteso quale strumento per "migliorare le condizioni personali e di salute nei diversi ambiti di vita" e facilitare "l'inclusione sociale e la partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri" delle persone con disabilità. In questo contesto, viene in considerazione l'istituto giuridico del "trust con finalità sociali", contemplato dalla legge n. 112/2016, che ha individuato un sistema di regole certe e chiare per i progetti in tema di "durante" e "dopo di noi", che tra l'altro permettano di costituire vincoli, legami e networks strutturati e solidi a sostegno delle persone con disabilità, in specie quelle prive di sostegno familiare.

Il decreto legislativo in parola riconosce inoltre il "budget di progetto" quale strumento che può garantire l'attuazione del progetto di vita: esso è costituito, in modo integrato, dall'insieme delle risorse umane, professionali, tecnologiche, strumentali ed economiche, pubbliche e private, attivabili anche in seno alla comunità territoriale e al sistema dei supporti informali (art. 28, comma 1). Il "budget di progetto" si caratterizza, dunque, quale strumento nel quale possono confluire le diverse tipologie progettuali, di intervento e di azione che sul territorio possono trovare espressione sia nell'iniziativa pubblica sia in quella dei soggetti privati, in particolare non lucrativi. Ancorché il "budget di progetto" sia definito come necessaria integrazione tra prestazioni sanitarie e interventi assistenziali e tra competenze di diversi enti pubblici e i progetti e le proposte avanzate dagli enti non lucrativi, esso non può che essere il risultato dell'azione pianificatoria e programmatica degli enti pubblici coinvolti, che coinvolgono attivamente in tale azione anche gli Enti del Terzo settore. Attraverso questa azione, si intende garantire un accesso uniforme ai servizi e, contestualmente, conseguire un'effettiva ed efficace integrazione sociosanitaria. In ordine a quest'ultimo obiettivo, la regolazione pubblica non contempla soltanto la sfera di azione e di intervento delle autorità pubbliche, ma anche quella

delle organizzazioni non profit, atteso che anch'esse partecipano alla realizzazione dei medesimi fini di interesse generale cui sono preordinati sia il sistema sanitario sia quello socio-assistenziale.

È in questa prospettiva che l'art. 28, comma 3 prevede che la realizzazione del "budget di progetto" sia effettuata (l'utilizzo del tempo verbale "è effettuata" sembrerebbe deporre a favore di una interpretazione che ritenga questa modalità di realizzazione esclusiva rispetto ad altre) attraverso gli istituti giuridici di natura cooperativa di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore. Il legislatore ha dunque operato una netta "scelta di campo": il decreto legislativo riconosce che gli istituti cooperativi di cui al Codice del Terzo settore si prestano alla realizzazione di obiettivi condivisi tra pubbliche amministrazioni ed enti non profit. Le prime non esercitano in modo esclusivo la funzione di committenza, mentre i secondi partecipano al procedimento amministrativo. Gli istituti di natura cooperativa, che derivano la loro legittimazione normativa dal principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, u.c. Cost., affermano, invece, un paradigma di azione della pubblica amministrazione, caratterizzato da una propria autonomia e orientato al coinvolgimento delle organizzazioni non lucrative della società civile in progetti, interventi e attività prive di una dinamica mercantile e, quindi, di natura sinallagmatica. Da ciò discende che il coinvolgimento degli Enti del Terzo settore da parte delle pubbliche amministrazioni si fonda su processi cooperativi / collaborativi e non sulle regole concorrenziali, tipiche della funzione di committenza pubblica.

In questo senso, le attività e i progetti contemplati nel budget di progetto sono finalizzati a individuare percorsi e procedure che siano in grado di assicurare al contempo i livelli essenziali delle prestazioni socio-sanitarie, escludendo motivazioni egoistiche e lucrative e gli interessi degli operatori economici a fornire ed erogare i servizi e le prestazioni necessari al conseguimento degli obiettivi di integrazione socio-sanitaria.

Nello specifico delle procedure adottabili, la co-programmazione si colloca quale prima fase dell'intero percorso collaborativo tra pubbliche amministrazioni e soggetti non lucrativi. L'art. 55 del Codice del Terzo settore, richiamando l'applicazione dell'art. 11, l. n. 241/1990, ribadisce che l'azione amministrativa è funzionalmente condizionata al raggiungimento degli obiettivi di interesse generale, al rispetto dei diritti dei terzi, nonché contempla anche l'ipotesi che agli accordi partecipino una pluralità di soggetti pubblici, circostanza che imporrà alle pubbliche amministrazioni di trovare gli adattamenti adeguati e capaci di contemplare le diverse posizioni. Lo strumento collaborativo della co-programmazione integra una funzione che tradizionalmente risulta affidata alle istituzioni pubbliche e che, in forza del disposto dell'art. 55, co. 2, assurge ad "ambito" di amministrazione condivisa tra gli enti pubblici e gli enti

non profit, coerentemente con il dettato costituzionale. Tuttavia, è opportuno segnalare che l'art. 55, comma 2 riferisce la responsabilità della co-programmazione nell'ambito delle competenze delle autorità procedenti, le uniche, pertanto, a essere legittimate ad avviare e a concludere il procedimento relativo, ai sensi delle previsioni di cui alla legge n. 241/1990 e ss.mm. Dalla competenza delle pubbliche autorità in ordine alla co-programmazione consegue che la programmazione non può considerarsi quale attività meramente rivolta all'interno della pubblica amministrazione. Al contrario, poiché la programmazione è finalizzata a individuare obiettivi di impatto collettivo, a essa deve corrispondere la facoltà di verifica da parte dei cittadini singoli e associati sulla congruità e correttezza delle scelte effettuate.

La co-progettazione, che naturaliter può concepirsi in rapporto di necessaria consequenzialità logico-giuridica con la fase precedente della co-programmazione, realizza concretamente il dialogo e il confronto collaborativo tra pubbliche amministrazioni ed enti non profit, il cui obiettivo è la definizione e l'eventuale realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, così come individuati nel "budget di progetto".

Le procedure di matrice cooperativa richiamate nell'art. 28, comma 3 sono *per se* finalizzate a promuovere una presa in carico delle persone con disabilità, prevenendo forme di istituzionalizzazione, anche attraverso soluzioni alloggiative e dotazioni strumentali innovative che permettano di conseguire e mantenere la massima autonomia, con la garanzia di servizi accessori, in particolare legati alla domiciliarità, che assicurino la continuità dell'assistenza, secondo un modello di presa in carico socio-sanitaria coordinato con il parallelo progetto di rafforzamento dell'assistenza sanitaria e della rete sanitaria territoriale (cfr. componenti 5 e 6 del PNRR).

Merita ricordare, infine, che l'art. 28, comma 9 del d.lgs. n. 62/2024 prevede che il "budget di progetto è impiegato senza le limitazioni imposte dall'offerta dei singoli servizi". Da ciò discende che il budget di progetto potrà essere impiegato per realizzare attività, interventi e prestazioni che non sono predeterminati ovvero pre definiti dalle autorità sanitarie locali ovvero dai nomenclatori regionali, ampliando gli spazi di innovazione e, quindi, di risposta alle mutevoli esigenze delle persone con fragilità e delle loro famiglie / organizzazioni³⁷.

Da quanto sopra descritto, risulta evidente la portata innovativa contenuta nel d.lgs. n. 62/2024, che, nello specifico ambito dell'inclusione socio-lavorativa, può invero rappresentare una interessante sperimentazione anche per quan-

37. Innovazioni e sperimentazioni che, a fortiori, dovranno essere l'esito di un confronto e di un coinvolgimento attivo di tutti gli attori in gioco.

to attiene al territorio oggetto della presente ricerca, anche per bisogni e policy non strettamente e unicamente relative alla disabilità.

Il d.lgs. n. 62/2024, in questa prospettiva, offre un ulteriore strumento agli enti pubblici (AUSL della Romagna e Comune di Forlì, in particolare) attraverso il quale programmare e realizzare percorsi e progetti a favore delle persone con disabilità. Grazie anche alla previsione contenuta nell'art. 9 della legge 106/2024 (legge di conversione del d.l. 71/2024), rubricato "Disposizioni urgenti in materia di tutela dei diritti delle persone con disabilità e di formazione dei docenti referenti per il sostegno", secondo la quale la Provincia di Forlì-Cesena è stata individuata tra i territori in cui avviare la sperimentazione della riforma della disabilità, gli enti pubblici e gli altri stakeholders coinvolti nel progetto di ricerca potrebbero, con il supporto dell'Università, individuare uno o più percorsi condivisi nel/nei quale/i far confluire anche parte delle risultanze del lavoro svolto nella Cabina di pilotaggio.

6. Note finali

Il tema che ha accompagnato l'intero percorso di indagine e consultazione, caratterizzato dalla volontà di consolidare e valorizzare il rapporto di collaborazione tra territorio e università, è stato quello della capacità di una città di essere accogliente e attrattiva, in quest'ordine. L'attenzione, cioè, è stata posta all'interno della relazione fondamentale e più generale che ha definito i contorni del processo di modernizzazione, ovvero quella tra economia e società, nel senso delle interazioni fra la logica della razionalità economica di segno acquisitivo-strumentale e la qualità della vita sociale in termini di equità, benessere, coesione.

Porre il focus della ricerca sul sistema locale di inclusione socio-lavorativa ha significato, dunque, adottare una prospettiva sensibile ai temi della qualità della convivenza e della redistribuzione ed è in tal senso che una comunità accogliente può essere anche attraente (per le persone e gli investimenti che vengono da fuori), ma secondo una sequenza in cui – gli esiti dell'indagine vanno in questa direzione – una città accogliente per chi la abita e per chi la visita (con aspettative di permanenza più o meno lunghe) costituisce requisito fondamentale anche per proporsi come luogo di innovazione e investimento.

Osservare il sistema di inclusione socio-lavorativa pone certamente al centro la configurazione di policy nell'area del welfare, ma esige di non fermarsi a questo se si intende il quadro – come detto poc'anzi – nel suo intreccio fra dinamiche economico-occupazionali e meccanismi di protezione sociale.

Si tratta, dunque, di assumere sino in fondo la logica per cui la qualità della vita di un territorio, al netto dei fattori extra-locali che lo influenzano e delle sue peculiarità geo-economiche, è frutto di una governance pubblico-privata in grado di produrre e aggiornare modelli condivisi di convivenza e di sviluppo. Affinché tale governance possa essere all'altezza di un così difficile compito, in un'epoca contraddistinta da accelerazione sociale e tecnologica, rinnovate problematiche di disuguaglianze infra-nazionali, effetti esogeni legati a dinamiche globali e multi-livello, l'indagine conferma sul piano locale la necessità di mettere in campo capacità di analisi socio-economica e di elaborazione di obiettivi e modelli condivisi frutto di confronto e collaborazione fra gli attori pubblici e privati. La funzione di regia di un quadro siffatto è aspetto per nulla secondario, che sembra chiamare in causa in primis l'azione dei soggetti pubblici.

APPENDICE

PRESENTAZIONE

DEL COMITATO DI PROGETTO

AUSL della Romagna

L'Azienda Unità Sanitaria Locale della Romagna, istituita con Legge regionale n. 22 del 21 novembre 2013, è l'ente strumentale attraverso il quale la Regione assicura i livelli essenziali e uniformi di assistenza dell'ambito territoriale della Romagna. Nasce in questi termini il primo gennaio del 2014 e riunisce le strutture e i servizi delle Aziende USL di Cesena, Forlì, Ravenna e Rimini, che da tale data hanno cessato di esistere

L'area geografica di competenza della Azienda USL della Romagna comprende i territori di 73 Comuni tra cui quello di Forlì. Tra i diversi Comuni, l'organismo di governo che coordina le politiche sociali, sanitarie e sociosanitarie nel livello intermedio fra Regione e Distretto è quello della Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria (CTSS). La Conferenza esercita le funzioni di indirizzo, programmazione, valutazione e vigilanza nei confronti dell'Azienda USL della Romagna ai sensi della legge regionale 22/2013 e della ulteriore normativa regionale.

I Distretti socio-sanitari dell'AUSL rappresentano poi l'articolazione territoriale del governo aziendale e sono deputati alla formulazione dei piani di committenza, che esprimono il fabbisogno di assistenza specialistica e territoriale, in forma residenziale, ambulatoriale e domiciliare. Il Distretto diventa punto di contatto fra Azienda ed Enti Locali, in particolare per il settore delle cure primarie e dell'integrazione fra servizi sociali e sanitari. Su quest'ultimi deve essere assicurata la disponibilità, secondo criteri di equità, accessibilità e appropriatezza.

L'Azienda USL della Romagna è articolata in 8 distretti: Cesena e Valle del Savio, Rubicone, Forlì, Faenza, Lugo, Ravenna, Riccione e Rimini. Di questi, il Distretto di Forlì si occupa dei territori di Bertinoro, Castrocaro Terme e Terra del Sole, Civitella di Romagna, Dovadola, Forlimpopoli, Forlì, Galeata, Meldola, Modigliana, Portico e San Benedetto, Predappio, Premilcuore, Rocca San Casciano, Santa Sofia, Tredozio.

CAD Società Cooperativa Sociale ONLUS

CAD è una Cooperativa Sociale ONLUS nata nel 1976 da un piccolo gruppo di operatori e operatrici in forma cooperativa per rispondere a esigenze di assistenza domiciliare. La Cooperativa promuove l'integrazione sociale dei cittadini attraverso lo svolgimento di servizi socio sanitari ed educativi, ovvero punta alla salvaguardia dell'occupazione con l'obiettivo di poter garantire un lavoro stabile, continuativo e remunerato.

Ad oggi si occupa di progettare e gestire servizi rivolti alla cura delle persone in strutture diurne e residenziali, servizi di orientamento e servizi informativi: offre un aiuto professionale prestando servizi qualificati a persone anziane, disabili, minori e giovani, donne e famiglie, persone affette da gravi patologie e/o in stato di disagio sociale, nonché a stranieri e cittadini in genere.

Camera di Commercio

Nell'ordinamento italiano le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA) sono enti pubblici locali non territoriali dotati di autonomia funzionale. Svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza e sulla base del principio di sussidiarietà, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali ai sensi della legge 29 dicembre 1993, n. 580, grazie a una sintesi delle esigenze di tutti i settori economici rappresentati negli organi camerali attraverso le rispettive associazioni di categoria.

Le Camere di Commercio sono enti autonomi di diritto pubblico, c.d. autonomie funzionali: le Camere di Commercio hanno risorse proprie e possono perseguire le loro finalità istituzionali, ognuna secondo il proprio statuto e secondo il proprio programma di intervento.

Le Camere di Commercio italiane fanno parte di Unioncamere, organismo fondato nel 1901 con lo scopo di curare gli interessi delle camere italiane a livello nazionale e internazionale e che rappresenta il sistema camerale italiano nel suo complesso. A livello europeo, Unioncamere rappresenta le Camere di Commercio italiane in seno a Eurochambres, l'associazione che riunisce i sistemi camerali d'Europa.

L'Unione regionale delle Camere di commercio dell'Emilia-Romagna è l'associazione delle Camere di commercio del territorio: Bologna, Ferrara, Ravenna, Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Romagna (Forlì-Cesena/Rimini). L'Unione regionale, fondata nel 1965, ha l'obiettivo di promuovere e realizzare iniziative per favorire lo sviluppo e la valorizzazione dell'economia e dei settori produttivi del territorio regionale, assicurando supporto e coordinamento alle attività delle Camere associate.

Caritas

Caritas Italiana nasce nel 1971 per volontà di Paolo VI. L'ente è impegnato sul territorio con servizi quali Centri di ascolto, Osservatori delle povertà e delle risorse, Caritas parrocchiali, Centri di accoglienza. La sua funzione è volta allo sviluppo integrale dell'uomo, della giustizia sociale e della pace con particolare attenzione alle persone e alle realtà più vulnerabili.

La Caritas si identifica in sede del Centro di Ascolto diocesano e di alcuni servizi collegati; sede dell'Osservatorio Povertà e Risorse e dell'ufficio per il servizio civile e il servizio giovani, ma anche centro propulsore della necessaria elaborazione culturale della carità, spazio per la socializzazione, l'incontro, la formazione e la cura pastorale delle comunità immigrate, dunque luogo per favorire la solidarietà.

CavaRei

La società Cooperativa Sociale Impresa Sociale CavaRei nasce nel 2018 dalla fusione delle cooperative sociali di Forlì, Il Cammino e Tangram, impegnate nel campo della disabilità e della salute mentale dagli anni '90.

Lo scopo dell'impresa è la realizzazione del bene comune, l'integrazione sociale delle persone disabili attraverso l'organizzazione di uomini e mezzi, di esperienza e capacità che permettano di realizzare questo disegno di impegno sociale, ovvero spazi funzionali ed efficienti a servizio della disabilità, nonché luoghi e strutture dove sia la fragilità a mettersi al servizio del territorio per il bene comune.

CavaRei offre servizi educativi, residenziali, occupazionali e di inserimento lavorativo e sviluppa progetti di innovazione in collaborazione con la scuola, l'università, le aziende, gli enti pubblici e la cittadinanza.

Centro per l'impiego di Forlì

Il Centro per l'impiego di Forlì (CPI) è un'articolazione territoriale dell'Agenzia per il lavoro della Regione Emilia-Romagna istituita con la Legge regionale n. 13 del 30 luglio 2015, che ha compiti di gestione delle funzioni in materia di servizi per il lavoro.

Il Centro per l'impiego offre servizi gratuiti e personalizzati sia per lavoratori che per aziende: accoglienza e informazioni, orientamento specialistico, attivazione di programmi personalizzati di accompagnamento al lavoro anche per fasce deboli e persone con disabilità, laboratori di gruppo sulle tecniche di ricerca lavoro, preselezione e incrocio domanda offerta, consulenza per il lavoro all'estero (Eures), consulenza su

incentivi alle assunzioni, supporto e orientamento al lavoro autonomo e alla creazione d'impresa, raccordo con il sistema formativo della RER, gestione delle Aste pubbliche per lavorare nella PA, rilascio di certificazioni.

È competente per cittadini e aziende dei Comuni di Bertinoro, Castrocaro Terme Terra del Sole, Civitella di Romagna, Dovadola, Forlì, Forlimpopoli, Galeata, Meldola, Modigliana, Portico San Benedetto, Predappio, Premilcuore, Rocca San Casciano, Santa Sofia e Tredozio.

Centro Salute Mentale

Il Centro Salute Mentale (CSM) provvede alla prevenzione, cura e riabilitazione di pazienti con patologia psichica mediante servizi a livello territoriale ambulatoriali, domiciliari, residenziali e semiresidenziali. Vi operano medici psichiatri, psicologi, assistenti sociali, un coordinatore assistenti sociali, un coordinatore infermieristico e tecnico, infermieri professionali, educatori e personale amministrativo.

Il Centro svolge accoglienza, filtro, prima risposta alla domanda psichiatrica, anche urgente, attività ambulatoriale ed extra-ambulatoriale, attività domiciliare, organizzazione di ricoveri programmati o urgenti, psicologica (psicodiagnostica e psicoterapeutica), consulenza c/o strutture sanitarie e assistenziali, riabilitazione sociale con programmazione e sostegno ai percorsi di cura personalizzati e riabilitazione educativa.

CISL

CISL è una confederazione di sindacati che ha una duplice struttura organizzativa articolata ai vari livelli territoriali. Da una parte, ci sono le strutture di categoria (verticali), che organizzano i lavoratori addetti a produzioni simili (es. meccanici, chimici, bancari, trasporti, enti locali ecc.) e dall'altra, si tratta di una struttura organizzativa intercategoriale orizzontale, a cui sono affiliate tutte le categorie.

I livelli territoriali in cui sono articolate le strutture organizzative sono:

- il luogo di Lavoro, che è la base di tutta la struttura organizzativa;
- il Comprensorio, che raccoglie le organizzazioni di categoria presenti nel territorio di competenza;
- la Regione che raccoglie tutti i comprensori situati nella stessa regione geografica e raccoglie i sindacati di categoria presenti in regioni;
- il Livello Nazionale che raccoglie tutte le organizzazioni regionali.

CNA

CNA, Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa, nasce 60 anni fa per la difesa degli interessi dell'artigianato, diventando poi punto di riferimento nazionale anche per la piccola e media impresa, per l'industria e il lavoro autonomo.

CNA Forlì-Cesena è la principale Associazione di rappresentanza economica della provincia rappresentando 5.700 imprese associate, 9.600 imprenditori associati, 31.000 addetti complessivi nelle nostre imprese, 7.600 pensionati, 300 collaboratori del sistema CNA e 23 uffici sul territorio.

Coldiretti

Coldiretti, che è un'organizzazione senza scopo di lucro degli imprenditori agricoli, rappresenta in particolare le imprese agricole, i coltivatori diretti, gli imprenditori agricoli professionali, le società agricole, le imprese e gli imprenditori ittici, i consorzi, le cooperative, le associazioni e ogni altra entità e soggetto operante nel settore agricolo, ittico, agroalimentare, ambientale e nell'ambito rurale. Coldiretti si distingue in due articolazioni organizzative: Coldiretti Giovani Impresa e Coldiretti Donne Impresa. Coldiretti Forlì-Cesena è nata nel 1946, l'atto costitutivo dell'allora Federazione Provinciale Coltivatori Diretti della provincia di Forlì faceva riferimento a un territorio più vasto che comprendeva anche l'attuale provincia di Rimini. Oggi la Federazione Provinciale Coldiretti di Forlì-Cesena conta circa 5.000 soci.

Comune di Forlì

Forlì è un comune italiano di 116.388 abitanti, capoluogo della provincia di Forlì-Cesena in Romagna.

Coerentemente con le finalità della ricerca qui presentata, concentriamo l'attenzione sul Servizio Benessere e Partecipazione, che rientra tra i servizi alla persona e alla comunità e che si occupa nello specifico delle seguenti funzioni: l'unità Politiche abitative, l'unità Servizio Sociale Adulti e l'unità Ufficio di Piano.

Confartigianato

Confartigianato Forlì nasce nel 1946 e rappresenta oggi più di 2.800 imprenditori, che si avvalgono della consulenza degli oltre 80 collaboratori del sistema.

L'attività politico-sindacale in favore delle imprese associate viene attuata su tre livelli, in relazione alla natura e alla dimensione delle problematiche da risolvere e delle opportunità da cogliere:

1. livello associativo territoriale, per la tutela e la rappresentanza degli interessi generali delle imprese della provincia di Forlì-Cesena;
2. livello delle "categorie" tramite un'aggregazione verticale delle imprese associate operanti nel medesimo settore;
3. livello dei "movimenti" per una lettura delle singole esigenze e obiettivi aziendali.

Confcooperative

Confcooperative Forlì Cesena è un sindacato d'impresa dove sono associate cooperative e consorzi e svolge sul territorio provinciale attività di rappresentanza, di promozione per lo sviluppo e di crescita del movimento cooperativo.

L'Unione Forlì Cesena, anche per ragioni storiche, è caratterizzata da una presenza importante del settore Agroalimentare (ortofrutta, vitivinicolo e avicunicolo) e di quello Sociale, sia di assistenza alle fasce deboli sia di inserimento lavorativo. Numeroso anche il comparto dei Servizi. L'Unione rappresenta un Sistema che conta 37.516 soci, 19.630 occupati e un valore della produzione di 4.419 milioni di euro. Le 272 cooperative aderenti sono suddivise sui due comprensori della provincia in modo sostanzialmente equilibrato.

CGIL

La Confederazione Generale Italiana del Lavoro è un'associazione di rappresentanza dei lavoratori e del lavoro.

Attualmente, alla luce di vari riassetti che si sono succeduti nel corso degli ultimi anni, le categorie della CGIL sono 12, sindacato dei pensionati compreso. La CGIL opera su diverse aree politiche: coesione, contrattazione e mercato del lavoro, economia e sviluppo, industria e reti, internazionale, organizzazione e risorse, politiche di genere, stato sociale e diritti.

Il sistema di servizi CGIL sede di Forlì è composto da Patronato INCA, Teorema CAAF, Uffici vertenze legali, Ufficio migranti, Sportello orientamento lavoro, Consulenza accesso al credito.

Confesercenti

La Confesercenti – Confederazione Italiana Imprese Commerciali, Turistiche e dei Servizi – Provinciale forlivese è la struttura territoriale di primo livello del sistema Confesercenti. La Confesercenti costituisce sistema di rappresentanza generale delle imprese e degli imprenditori, dei lavoratori autonomi, con particolare riferimento al settore del commercio, del turismo e dei servizi, anche successivamente alla cessazione delle relative attività. Il sistema della Confesercenti Provinciale è articolato in Organizzazione territoriale, Federazioni Provinciali di categoria e Organizzazioni settoriali o tematiche. Alla Confesercenti Provinciale forlivese, gli associati trovano un sistema di servizi convenzionati: Affari generali, Ambiente e sicurezza, Consulenza creditizia, Consulenza fiscale, Formazione, Consulenza del lavoro e paghe e Consulenza sindacale.

Confindustria

Confindustria è la più rappresentativa organizzazione di rappresentanza delle imprese produttrici di beni e/o servizi in Italia. Confindustria Romagna nasce dall'unione delle associazioni industriali prima di Ravenna e Rimini nel 2016, poi con l'ingresso di Forlì-Cesena nel 2020, in rappresentanza di oltre mille imprese romagnole, che danno lavoro a 50 mila dipendenti producendo un fatturato aggregato di 25 miliardi di euro. Gli scopi dell'Associazione possono essere così sintetizzati:

- rapporto con le Pubbliche Amministrazioni e le rappresentanze economiche, politiche, sindacali e sociali, per la definizione delle linee di sviluppo dell'economia provinciale;
- affiancamento e assistenza nei confronti delle imprese per favorirne lo sviluppo e il processo di continuo miglioramento.

Consorzio Solidarietà Sociale

Il Consorzio Solidarietà Sociale Forlì-Cesena nasce nel 1985 a Forlì da un gruppo di associazioni di volontariato e cooperative di solidarietà sociale per costituire un punto di coordinamento delle diverse iniziative che alcune realtà stavano attivando sul territorio.

Il Consorzio Solidarietà Sociale Forlì-Cesena è oggi lo strumento operativo di 5 cooperative sociali e 2 organizzazioni non profit, quali: Cavarei – Impresa Sociale; L'accoglienza; Lamberto Valli; L'aquilone; Paolo Babini; Amici di Don Dario; Comitato per la lotta contro la fame nel mondo.

Gli obiettivi del Consorzio sono: sostenere le persone in situazione di fragilità; promuovere l'inclusione sociale attraverso percorsi di educazione alla vita e al lavoro; ri-generare spazi per trasformarli in luoghi di riferimento per la Comunità e potenziare la partecipazione della Comunità nella co-progettazione/co-gestione dei servizi.

Fondazione Abitare

Fondazione Abitare è una fondazione di partecipazione iscritta al Registro degli Enti del Terzo settore, nata dalla trasformazione della Società per l’Affitto ereditandone mission e attività: la fondazione non ha scopo di lucro ma persegue l’obiettivo di svilupparle e integrarle con azioni sul tema dell’abitare, in tutte le sue accezioni.

Fondazione Abitare nasce il 31 dicembre del 2018, fondata dal Comune di Forlì, dai Comuni del comprensorio forlivese (Forlimpopoli, Bertinoro, Meldola, Civitella Di Romagna, Predappio, Galeata, Santa Sofia) e da Associazioni di Categoria (Confindustria Forlì-Cesena, Confederazione Nazionale Artigianato Forlì-Cesena, Confartigianato Forlì e Forlì-Cesena, Linker Romagna), e partecipata da enti locali del Terzo settore (DiaLogos soc. coop. soc., Domus Coop soc. coop. soc., Life Coop coop. soc. Onlus, Associazione di promozione Sociale Famiglie Insieme, Organismo di Volontariato Centro di Solidarietà, Fondazione Buon Pastore – Caritas Forlì Onlus). Sono sostenitori di garanzia l’Istituto Diocesano per il Sostentamento del Clero della Diocesi di Forlì-Bertinoro e il Consorzio di Solidarietà Sociale di Forlì-Cesena soc. coop. soc.

Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì

La Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì, nel rispetto della normativa vigente, persegue l’obiettivo di sostenere, con redditi che derivano dal suo patrimonio, iniziative rivolte alla promozione dello sviluppo sociale, culturale ed economico del territorio storico di intervento, nelle forme e nei modi previsti dallo statuto e nel rispetto della propria tradizione storica.

Persegue pertanto l’obiettivo di conservare, aumentare e amministrare il proprio patrimonio, formatosi grazie al lavoro della comunità forlivese e all’impegno, all’abnegazione e alla fedeltà di tutti quanti, uomini e donne, hanno prestato la propria attività nell’originario ente creditizio.

La Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì persegue esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, orientando la propria attività sussidiaria ai seguenti settori rilevanti: Arte, attività e beni culturali; – Ricerca scientifica e

tecnologica; Sviluppo locale e edilizia popolare locale; Salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa; Volontariato, filantropia e beneficenza; Educazione, istruzione e formazione; Assistenza agli anziani; Attività sportiva.

For.B

For.B nasce dalla fusione di due realtà, Co.For.Pol, che opera sul territorio da più di 35 anni, ed Ecosphera, attiva da 22 anni, diventando così la più grande cooperativa di inserimento lavorativo del comprensorio forlivese. L'obiettivo della fusione è stato quello di migliorare lo standard qualitativo dei servizi erogati e aprirsi sempre di più verso il settore privato. L'impatto creato dalla cooperativa nell'ambito economico-sociale e territoriale-comunitario riguarda quattro diverse aree: inclusione sociale, benessere per la comunità, rigenerazione degli asset comunitari e innovazione sociale e sviluppo.

L'area di impatto Inclusione Sociale costituisce il cuore della cooperativa For.B, la quale, essendo una cooperativa sociale di tipo B ha come obiettivo principale l'inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati ed emarginati al fine di ridurre tale svantaggio e quindi migliorare la condizione dell'intera comunità.

Legacoop Emilia-Romagna

Legacoop sviluppa servizi e progetti per far nascere e crescere imprese cooperative e promuove la cultura cooperativa.

La struttura associativa di Legacoop è organizzata nei livelli nazionale, regionale e territoriale/provinciale. Legacoop Emilia-Romagna è l'associazione di rappresentanza sul territorio regionale delle cooperative aderenti a Legacoop Nazionale, 1.143 cooperative che impiegano 178 mila addetti; è parte del movimento cooperativo italiano ed è autonoma dal punto di vista economico e giuridico.

Legacoop Emilia-Romagna si articola in strutture settoriali che presidiano gli ambiti di produzione di beni e servizi in cui operano le cooperative aderenti. I settori sono: abitanti, produzione e servizi sociali, agroalimentare, consumo, dettaglianti e culturmedia.

Techne

Techne è una Società consortile a responsabilità limitata a capitale interamente pubblico di proprietà dei comuni di Cesena (50%) e di Forlì (50%) e ha per oggetto l'intervento operativo e progettuale nell'ambito della formazione professionale, non-

ché i diversi servizi connessi alle attività formative, corsuali e non, volte a favorire lo sviluppo sociale, sanitario, culturale, ambientale ed economico prevalentemente sul territorio della Provincia di Forlì-Cesena.

Techne lavora in favore delle utenze fragili e vulnerabili, promuovendo percorsi orientativi, formativi, di accompagnamento e di inserimento lavorativo (tirocini). Da queste attività sono nate negli anni importanti collaborazioni con i Servizi Sociali del territorio, in particolare con i Servizi Sociali del Comune di Forlì e con il Dipartimento di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche dell'AUSL Romagna.

UIL

UIL Forlì offre una serie di servizi, attivi permanentemente, presso la Sede della Camera Sindacale UIL Forlì, ai quali possono accedere iscritti e non. Tra tali servizi si annoverano Servizi ai Coltivatori Diretti e Imprenditori Agricoli, Servizi del CAF UIL, Patronato ITAL, Associazione Nazionale per la Difesa e l'Orientamento dei Consumatori, UNIAT e Ufficio Stranieri.

Winner Mestieri

Il Consorzio Winner Mestieri Emilia-Romagna nasce a luglio 2015 come strumento imprenditoriale per svolgere servizi legati al lavoro in termini di inclusione per i più deboli e servizi alle imprese e cooperative del territorio, dunque lo scopo della rete Winner si orienta all'inserimento lavorativo e sociale delle fasce deboli e a una visione del mercato del lavoro territoriale maggiormente efficiente e inclusivo, ponendosi in un'ottica di integrazione con i servizi pubblici (provinciali e comunali) operanti sul territorio.

La base sociale di Winner Mestieri Emilia-Romagna comprende: Consorzio W.INN.ER; Consorzio di Solidarietà Sociale Oscar Romero Reggio Emilia; Consorzio SOL.CO Imola; Consorzio SOL.CO INSIEME Bologna; Consorzio SOL.CO Piacenza; Consorzio di Solidarietà Sociale Forlì-Cesena.

BIBLIOGRAFIA

- Abburà A. (2016), “Il tormentone dell’integrazione tra sociale e sanitario”, *Welfare Oggi*, 4.
- Albanese A., Marzuoli C. (2003), “Assistenza, servizio pubblico, sussidiarietà”, in Albanese A., Marzuoli C. (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, il Mulino, Bologna.
- Andreotti A., Mingione E. (2014), “Local Welfare Systems in Europe and the Economic Crisis”, *European Urban and Regional Studies*, 23(3), pp. 252-266.
- Antonini L. (2003), “Sussidiarietà, libertà e democrazia”, www.federalismi.it, 7.
- Aquili C. (2003), “La potestà legislativa regionale nella riforma del Titolo V: le prospettive aperte e i nodi connessi all’attuazione delle nuove disposizioni costituzionali”, www.amministrazioneincammino.it/.
- Arcano R., Maroccia I., Turati G. (2023), “Cosa insegna l’esperienza dei LEA per l’autonomia differenziata”, osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-cosa-insegna-l-esperienza-dei-lea-per-l-autonomia-differenziata.
- Ascoli U., Barbagli M., Cossentino F., Ecchia G. (a cura di) (2001), *Le politiche sociali in Emilia-Romagna*, Rosenberg&Sellier, Torino.
- Ascoli U., Pasquinelli S. (a cura di) (1993), *Il welfare mix. Stato sociale e terzo settore*, FrancoAngeli, Milano.
- Bagnasco A. (2003), *Società fuori squadra. Come cambia l’organizzazione sociale*, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A. (2004), “Città in cerca di università. Le università regionali e il paradigma dello sviluppo locale”, *Stato e Mercato*, 2, pp. 455-473.
- Balboni E. (1997), “I servizi sociali”, in Amato G., Barbera A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. III, il Mulino, Bologna.
- Benvenuti F. (1959), “Per una nuova legge comunale e provinciale”, *Rivista amministrativa*, 10.
- Berti G. (1973), “Crisi e trasformazione dell’amministrazione locale”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 23, p. 681.
- Bertin G., Carradore M. (2016), “Differentiation of Welfare Regimes: The Case of Italy”, *International Journal of Social Welfare*, 2, pp. 149-60.
- Bifulco L. (2015), *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma.

- Borzaga C., Calzaroni M., Fontanari E., Lori M. (2022), “L’economia sociale in Italia: dimensioni ed evoluzione”, *Impresa Sociale*, 2.
- Bosco, A., Ramella, F. (2019), *Cosa resta del modello emiliano?*, il Mulino, Bologna.
- Buoso S. (2017), *Legalità e solidarietà nell’ordinamento dello stato sociale*, Jovene Editore, Napoli.
- Burgalassi M. (2012), *Politica sociale e welfare locale*, Carocci, Roma.
- Burgalassi M. (2022), “I servizi alla persona”, in C. Gori (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano.
- Busso S., Negri N. (2012), *La programmazione sociale a livello locale. Innovazione, tradizione, rituali*, Carocci, Roma.
- Cabiddu M.A. (2001), “I servizi sociali nel dedalo delle riforme: il filo dei principi costituzionali”, *Jus*, 2-3, pp. 289-304.
- Cammelli M. (2005), “Amministrazione di risultato”, in Cacciavillani I. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli.
- Capunzo R. (2010), *Argomenti di diritto pubblico dell’economia*, Giuffrè, Milano.
- Caputi Iambrenghi V. (1982), “I servizi sociali”, in Mazarrolli L., Pericu G., Romano A., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, Monduzzi, Bologna.
- Caselli D., Giullari B. (2022), “Gli operatori”, in Gori C. (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano.
- Cavaleri P., Scaldaferrì R., Sepe S. (1990), “Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza”, in ISAP, *Le riforme crispine, Amministrazione sociale*, Giuffrè, Milano.
- Civitarese Matteucci S. (1996), *Contributo allo studio del principio contrattuale nell’attività amministrativa*, Giappichelli, Torino.
- Clarich M., Ferrari G.F., Mosco G.D. (2020), “Editoriale”, *Analisi Giuridica dell’Economia*, 1, giugno.
- Cocconi M. (2010), *La partecipazione all’attività amministrativa generale*, Cedam, Padova.
- Colaiani G. (2024), “Autonomia differenziata: ovvero privilegiata”, *Questione Giustizia*.
- Corrà D. (2001), *La nuova disciplina delle IPAB*, Maggioli, Rimini.
- Corrà D. (1997), *La privatizzazione delle IPAB*, Casanova, Parma.
- Corrà D., Santuari A. (2000), *Le IPAB nel nuovo sistema dei servizi sociali in Italia*, Casanova, Parma.
- Costanzo P., “Il sistema di protezione dei diritti sociali nell’ambito dell’Unione europea”, in www.giurcost.org/studi/CostanzoBelem.html.
- Cozzi A.O. (2017), *Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli.
- D’Alberti M. (2000), “La ‘visione’ e la ‘voce’: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- D’Alessandro D. (2004), *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano.
- D’Alessandro D. (2018), *Funzione amministrativa e causa negoziale nei contratti pubblici non onerosi*, ES, Napoli.

- Dalla Mura F. (2013), *Pubblica amministrazione e non profit. Guida ai rapporti innovativi nel quadro della legge 328/2000*, Carrocci, Roma.
- De Carli P. (1993), “Le problematiche dello scopo negli enti “non profit” tra pubblico e privato”, in Comitato Regionale Notarile Lombardo, *Gli enti “non profit”. Nuove figure e nuove problematiche*, Giuffrè, Milano.
- Degani L., Mozzanica R. (2011), “Integrazione socio-sanitaria e disabilità”, *Non profit*, 2.
- Degani L., Mozzanica R. (2011), “L’ integrazione sociosanitaria”, in Codini E., Fossati A., Frego Luppi S. (a cura di), *Manuale dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino.
- Dente B. (1977), “Il governo locale in Italia”, in Mayntz R., Sharpe J.L., Dente B. (1977), *Il governo locale in Europa*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Dugato M. (1996), *Atipicità e funzionalizzazione dell’attività amministrativa per contratti*, Giuffrè, Milano.
- Dugato M. (2002), “I servizi pubblici degli enti locali”, *Diritto amministrativo*.
- Eurostat (2023), *Eurostat Regional Yearbook*.
- Facchini C., Vargiu A. (2020), “Le università come servizio di utilità collettiva”, *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, pp. 3-29.
- Falcon G. (1984), *Le convenzioni pubblicistiche*, Giuffrè, Milano.
- Fargion V. (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Fargion V., Gualmini E. (a cura di) (2013), *Tra l’incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, il Mulino, Bologna.
- Fazzi L. (2022), “Il welfare mix”, in Gori C. (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano.
- Ferrante M.R. (2024), *Stima dell’indicatore di povertà ed esclusione sociale per distretti sociosanitari e province della regione Emilia-Romagna*, Dipartimento di Scienze Statistiche “P. Fortunati”, Università di Bologna, Gennaio.
- Ferrara R. (2001), “Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla “libertà dall’amministrazione” alla libertà dell’amministrazione?”, *Diritto e società*.
- Ferrari E. (1986), *I servizi sociali*, vol. I, Giuffrè, Milano.
- Ferrari E. (1998), “Servizi sociali”, in Falcon G. (a cura di), *Lo Stato autonomista*, il Mulino, Bologna.
- Ferrari E. (2000), “I servizi sociali”, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo I, Giuffrè, Milano.
- Ferrario P. (2014), *Politiche sociali e servizi. Metodi di analisi e regole istituzionali*, Carocci, Roma.
- Ferrera M. (2019), “L’analisi delle politiche sociali e del welfare state”, in *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Fiorentini G. (2002), “Modelli di programmazione e organizzazioni non lucrative in sanità”, in Cafaggi F. (a cura di), *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, il Mulino, Bologna.
- Frediani E. (2010), “Tra cittadini e amministrazione pubblica: ‘dialogo procedimentale’ e partecipazione”, in Campedelli M., Carrozza P., Perino L. (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, il Mulino, Bologna.

- Frego Luppi S. (2008), “Il principio di consensualità nell’agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza più recenti”, *Diritto amministrativo*, 3.
- Galera G., Tallarini G. (2023), “L’inserimento lavorativo in una prospettiva europea”, *Impresa sociale*, 1, pp. 6-22.
- Gerardo M. (2019), “Soggetti pubblici operanti nell’economia”, *Rassegna dell’Avvocatura dello Stato*, 2.
- Giannini M. S. (1971), “Il riassetto dei poteri locali in Italia”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2.
- Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, il Mulino, Bologna.
- Gigliani F., Nervi A. (2019), *Accordi delle Pubbliche Amministrazioni*, ESI.
- Gioiosa M. (2012), *Amministrazione di risultato e tutela giurisdizionale*, Jovene, Napoli.
- Giovannetti M., Gori C., Pacini L. (2014) (a cura di), *La pratica del welfare locale. L’evoluzione degli interventi e le sfide per i Comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Gori C. (2022) (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano.
- Iannotta L. (2003) (a cura di), *Economia, diritto e politica dell’amministrazione di risultato*, Giappichelli, Torino.
- Immordino M., Police A. (2004) (a cura di), *Principio di legalità ed amministrazione di risultato*, Giappichelli, Torino.
- Istat (2023a), *Rapporto Bes*.
- Istat (2023b), *Indicatori Bes dei territori*.
- Istat (2024a), *Tasso di disoccupazione – Dati regionali per età – Anni 2022 e 2023*.
- Istat (2024b), *Indicatori in serie storica del sistema informativo “A misura di comune” aggiornati al 31 dicembre 2021*, Aggiornamento degli indicatori del sistema informativo “A misura di Comune”.
- Kazepov Y. (ed.) (2010), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Farnham, Ashgate.
- Kazepov Y., Barberis E. (a cura di) (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.
- Le Galès P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna.
- Lavorato C. (2019), “Aspetti giuridici della dignità umana nell’orizzonte della disabilità”, *Consulta Online*, III.
- Leydesdorff H.L. (1995), “The Triple Helix – University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development”, *EASST Review*, 14, pp. 14-19.
- Leydesdorff L. (2012), “The Triple Helix, Quadruple Helix..., and an N-Tuple of Helices: Explanatory Models for Analyzing the Knowledge-Based Economy”, *Journal of the Knowledge Economy*, 3, pp. 25-35.
- Lisetto M. (2014), “È ancora possibile sostenere le persone fragili in un sistema di vita oscillante?”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2.
- Magri M. (2004), “Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali”, *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 2.

- Manganaro F. (2014), “Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche”, *Diritto Amministrativo*, 1-2.
- Mangiameli S. (2020), “Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione”, *Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*, 1.
- Martelli A. (2006), *La regolazione locale delle politiche sociali*, FrancoAngeli, Milano.
- Martelli A. (2007), “Verso una nuova governance locale delle politiche sociali?”, *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, pp. 97-108.
- Martelli A. (2010), “La territorializzazione delle politiche sociali. Processi e strumenti di governo”, in De Luigi N., Martelli A., Zurla P. (a cura di), *Pratiche di governance tra welfare e sistemi locali di produzione*, FrancoAngeli, Milano.
- Martelli A. (2014), “Le politiche socio-assistenziali in Italia: caratteri, dinamiche e questioni aperte”, in Rizza R., Bonvicini F. (a cura di), *Attori e territori del welfare*, FrancoAngeli, Milano.
- Martelli V. (2002), “I servizi e gli interventi pubblici locali”, in De Marzo G., Tomei R. (a cura di), *Commentario al nuovo Testo Unico degli Enti Locali*, Cedam, Padova.
- Mattarella B.G. (2020), “Burocrazia normativa: il valore della legge e il ruolo dell’amministrazione”, *Analisi Giuridica dell’Economia*, 1, giugno.
- McEwen N., Moreno I. (eds.) (2005), *The Territorial Politics of Welfare*, Routledge, New York.
- Meo A., Volturo S. (2022), “Le politiche regionali di contrasto alla povertà. Un’analisi comparata nell’Italia settentrionale”, *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, pp. 133-155.
- Merusi F. (1993), “Il coordinamento e la collaborazione di interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme”, *Diritto amministrativo*.
- Mezzanotte P. (2020), “Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica”, www.federalismi.it, 32.
- Moliterni A. (2016), *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Jovene, Napoli.
- Napolitano G. (2003), “Soggetti privati ‘enti pubblici’?”, *Diritto Amministrativo*, 4.
- Nicoletti F. (2003), “Dirigenti e responsabili del procedimento nell’amministrazione statale c.d. di risultato”, *Il Diritto dell’economia*, 2-3.
- Nigro M. (1988), “Conclusioni”, in Masucci A. (a cura di), *L’accordo nell’azione amministrativa*, Formez, Milano.
- Paruzzo F. (2024), “Autonomia differenziata e politiche del lavoro. Quale compatibilità?”, www.federalismi.it, 1° maggio.
- Pavolini E. (2003), *Le nuove politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E. (2015), “Welfare all’emiliana (la famiglia e i servizi)”, *Il Mulino*, 1, pp. 124-130.
- Perfetti L.R. (2008), *Le riforme della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Cedam, Padova.
- Portaluri P.I. (2015), “Considerazioni (forse in) attuali sugli accordi di diritto amministrativo”, *Rivista giuridica*, 4.
- Pototschnig U. (1975), “Per una nuova legislazione comunale e provinciale”, *Le Regioni*.
- Ranci C. (2005), “Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione e nuovi stili di governance”, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2, pp. 9-26.

- Robertson R. (1999), *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Asterios, Trieste.
- Romano Tassone A. (2007), “Analisi economica del diritto e amministrazione di risultato”, *Diritto amministrativo*, n. 1.
- Rossi G. (2020), *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino.
- Salerno G.M. (2023), “Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata”, *www.federalismi.it*, 11 gennaio.
- Sandulli A.M. (1962), *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli.
- Santuari A. (2002), “Il ruolo dei comuni nell’erogazione dei servizi sociali: rapporto con le organizzazioni non profit e funzioni degli enti strumentali”, *www.amministrazioneincammino.it/luiss*, Roma.
- Santuari A. (2003), “I provvedimenti regionali per il riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza”, *Non Profit*, 4, pp. 831-838.
- Santuari A. (2004), “Il Terzo Settore” (Cap. XIX), in Cendon P. (a cura di), *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale – Pubblica amministrazione e settori emergenti*, (Il diritto privato nella giurisprudenza), Utet, Torino.
- Santuari A. (2004), “Il volontariato” (Capitolo II), in Cendon P. (a cura di), *Trattato della responsabilità civile e penale in famiglia*, vol. IV, Cedam, Padova.
- Santuari A. (2018), *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore*, Bononia University Press, Bologna.
- Santuari A. (2022), *Il Budget di Salute e la presa in carico delle persone fragili. Profili giuridici di uno strumento innovativo di partenariato pubblico-privato*, FrancoAngeli, Milano.
- Santuari A. (2024), “Gli Enti del Terzo settore e l’accreditamento dei servizi socio-sanitari tra principio di concorrenza e co-progettazione”, *Rivista di Diritto ed Economia del Terzo settore*, 2.
- Santuari A., Penasa P. (2002), “Il ruolo dei comuni nell’erogazione dei servizi sociali: rapporto con le organizzazioni non profit e funzioni degli enti strumentali. Analisi di un caso”, *Autonomie Locali e Servizi Sociali (ALSS)*, Il Mulino, n. 3.
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Saraceno C. (a cura di) (2004), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna.
- Scarselli G. F. (2001), “I progetti di riordino territoriale: esperienze regionali a confronto”, *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, pp. 413-428.
- Sorrentino G. (2003), *Diritti e partecipazione nell’amministrazione di risultato*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Stella Richter P. (1983), “Atti e poteri amministrativi” (tipologia), *Dizionario amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- Sticchi Damiani E. (1992), *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano.
- Sticchi Damiani E. (1993), “Gli accordi amministrativi”, in Amirante C. (a cura di), *La contrattualizzazione dell’azione amministrativa*, Giappichelli, Torino.
- Tieghi M., Del Sordo C. (2024), *Il bilancio di esercizio degli ETS non commercia-*

li Aspetti economico-aziendali, normativa di riferimento e strumenti di analisi, FrancoAngeli, Milano.

Travaglini C. (2020), “Il Bilancio per l’Accountability dell’Ente di Terzo Settore”, in Bassi A. (a cura di), *Gli enti del Terzo Settore. Lineamenti generali*, Editoriale scientifica, Napoli.

Valaguzza S. (2019), “Gli accordi collaborativi nel settore pubblico”, *Il Diritto dell’Economia*, 99(2).

Vesperini G. (2010), “La legge sulle autonomie locali venti anni dopo”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4.

*Collana del Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia Università
di Bologna*

Open Access

Federica Bertocchi, [La violenza contro le donne](#). La rivoluzione culturale.

Marco Tieghi, Carlotta del Sordo, [Il bilancio di esercizio degli ETS non commerciali](#).
Aspetti economico-aziendali, normativa di riferimento e strumenti di analisi.

Claudia Golino, Alessandro Martelli (a cura di), [Un modello sociale europeo?](#). Itinerari dei
diritti di welfare tra dimensione europea e nazionale.

Alessandro Pomelli, [Inside Debt Financing](#). Theory, Practice, and Regulatory Approaches.

Open Access Green

Mario Bertolissi, Marco Lamandini, Roberto Nania (a cura di), [La tutela giurisdizionale
effettiva dei diritti](#). Sfide e prospettive in materia economico-finanziaria nell'ordinamento
italiano.

FrancoAngeli

a strong international commitment

Our rich catalogue of publications includes hundreds of English-language monographs, as well as many journals that are published, partially or in whole, in English.

The **FrancoAngeli**, **FrancoAngeli Journals** and **FrancoAngeli Series** websites now offer a completely dual language interface, in Italian and English.

Since 2006, we have been making our content available in digital format, as one of the first partners and contributors to the **Torrossa** platform for the distribution of digital content to Italian and foreign academic institutions. **Torrossa** is a pan-European platform which currently provides access to nearly 400,000 e-books and more than 1,000 e-journals in many languages from academic publishers in Italy and Spain, and, more recently, French, German, Swiss, Belgian, Dutch, and English publishers. It regularly serves more than 3,000 libraries worldwide.

Ensuring international visibility and discoverability for our authors is of crucial importance to us.

FrancoAngeli



torrossa
Online Digital Library

L'inclusione socio-lavorativa come sistema integrato

Il presente volume trae origine dal progetto “*Governare la transizione. La partnership Università-Territorio al servizio di equità, benessere e sostenibilità nell'area forlivese. Verso un sistema locale di inclusione socio-lavorativa*”, cofinanziato dalla Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì e condotto presso il Campus di Forlì, una delle sedi della struttura multi-campus dell'Università di Bologna.

Il progetto si è focalizzato sulle dinamiche che attraversano e definiscono a livello locale la lotta alle disuguaglianze e la promozione della qualità della vita quotidiana, osservando rilevanze, azioni e interdipendenze degli attori pubblici e privati del contesto forlivese.

Entro una prospettiva più ampia che punta a consolidare l'interazione e la valorizzazione reciproca fra università e territorio, la riflessione è stata condotta attraverso competenze di tipo sia economico, sia giuridico, sia sociologico.

Alessandro Martelli è Professore ordinario di Sociologia generale presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Università di Bologna. Le sue principali aree di ricerca e pubblicazioni riguardano da un lato le politiche sociali in rapporto alla trasformazione dei bisogni, dall'altro la condizione giovanile e la transizione alla vita adulta.

Alceste Santuari è Professore associato di Diritto dell'Economia presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Università di Bologna. Le sue principali aree di ricerca e pubblicazioni riguardano i profili giuridici, istituzionali e comparativi delle organizzazioni non profit e cooperative e i loro rapporti con le pubbliche amministrazioni.

Carlotta del Sordo è Professore associato di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Università di Bologna. Le sue principali aree di ricerca e pubblicazioni riguardano i sistemi informativo-contabili, gli strumenti di controllo e la misurazione della performance in ambito pubblico e privato for profit e non profit.