

Welfare dei diritti e delle responsabilità

LA LEGGE 328/00, IL PNIS E IL PNRR
TRA INNOVAZIONI E SOSTENIBILITÀ SOCIALE

a cura di Rossella Trapanese

welfare
innovazione,
sostenibilità sociale

FrancoAngeli 

Collana Peer Review - Pubblicazione in Open Access

Welfare

innovazione, sostenibilità sociale

Collana diretta da Massimo Del Forno e Rossella Trapanese

La collana intende presentare studi e ricerche sul welfare nel quadro della complessità che tiene insieme *idee, metodi e pratiche* nelle diverse ipotesi di cambiamento sociale. Lo scopo è promuovere e divulgare un dibattito interdisciplinare e raccogliere nuove proposte di cambiamento orientate al miglioramento delle condizioni di salute e benessere, a partire dalle persone fragili e vulnerabili, prestando attenzione alle nuove alleanze territoriali, al protagonismo delle famiglie, al ruolo assunto dalle comunità locali, ai legami e alla coesione sociale nei territori.

I temi dell'innovazione e della sostenibilità estendono i campi di interesse del welfare oltre i confini delle attuali politiche sociali, andando a intercettare il sistema dell'economia, i suoi modi operanti, l'uso delle tecnologie e dei saperi, i comportamenti e gli stili di vita ispirati al consumismo, lasciando ampi spazi per una discussione critica sulle questioni sanitarie e ambientali e sulle sue implicazioni nel futuro del welfare.

Il processo di trasformazione va seguito anche nella sua temporalità. Si tratta di estrarre dalle esperienze del passato elementi di continuità/discontinuità per rilanciare idee, metodi e pratiche, trovando una loro coerenza progettuale nell'ottica della sussidiarietà e dei suoi principi ordinativi – l'autonomia, la responsabilità, la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà, la partecipazione, la prossimità, la cooperazione, l'interesse generale e il bene comune.

In questo scenario, appare particolarmente centrale la sperimentazione delle governance territoriali, delle sue basi di appoggio democratiche e delle sue reti di supporto. La presenza sul territorio di componenti attive di diversa natura - dagli enti territoriali al Terzo settore, dal variegato mondo della società civile alle famiglie - e la moltiplicazione di esperienze di co-programmazione e co-progettazione lasciano pensare a uno sviluppo comunitario delle governance. Tale fenomeno non è privo di insidie e di problemi. Per potersi consolidare, queste forme richiedono condizioni di possibilità per promuovere nuovi equilibri partecipativi, una più organica distribuzione di ruoli, di competenze e di autorità, senza perdere il valore della rappresentanza e della leadership, che serve a governare i processi di risalita della domanda territoriale.

Nell'analisi di queste possibilità, di assoluto rilievo nelle prospettive di cambiamento appare l'impiego di strumenti innovativi e la costruzione di reti di informazione, di confronto e di scambio digitale. La collana è aperta a contributi che utilizzano metodologie di ricerca sociale di tipo qualitativo e quantitativo per monitorare e valutare l'effetto di interventi e politiche sociali sui territori, le sfide digitali del welfare, e nello specifico del Terzo settore, e il lavoro in rete che si è affermato in tali sistemi.

Comitato scientifico:

Chiara Agostini (Percorsi di Secondo Welfare), Andrea Bassi (Università di Bologna), Davide Bubbico (Università di Salerno), Davide Carbonai (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre), Antonella Ciocia (IRPPS - CNR), Maria Teresa Consoli (Università di Catania), Vittorio Cotesta (Università Roma Tre), Luca De Luca Piccione (Università di Napoli Federico II), Roberta Teresa Di Rosa (Università di Palermo), Maurizio Esposito (Università di Cassino e del Lazio Meridionale), Luigi Gui (Università di Trieste), Paolo Landri (IRPPS - CNR), Vanessa Lamattina (Università di Salerno), Sandra Regina Martini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre), Matteo Moscatelli (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Carlotta Mozzana (Università di Milano Bicocca), Massimo Pendenza (Università di Salerno), Andrea Pirni (Università di Genova), Serena Quarta (Università di Salerno), Armida Salvati (Università di Bari Aldo Moro), Mara Sanfelici (Università di Milano Bicocca), Raffaele Sibilio (Università di Napoli Federico II), Sabrina Stoppiello (ISTAT), Dario Verderame (Università di Salerno), Maria Prosperina Vitale (Università di Salerno), Flaviano Zandonai (Gruppo Cooperativo CGM).



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:

<https://www.francoangeli.it/autori/21>

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.

Welfare dei diritti e delle responsabilità

LA LEGGE 328/00, IL PNISS E IL PNRR
TRA INNOVAZIONI E SOSTENIBILITÀ SOCIALE

a cura di Rossella Trapanese

welfare
innovazione,
sostenibilità sociale

FrancoAngeli 

Collana Peer Review - Pubblicazione in Open Access

Questo volume è stato pubblicato con un contributo del Dipartimento di Studi Politici e Sociali dell'Università degli Studi di Salerno e un contributo di Ateneo per iniziative culturali.

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Indice

Introduzione. Aprendo scenari di riflessione: dalla legge 328/2000 al PNRR, di Rossella Trapanese	pag.	9
1. Diretrici di analisi e domande inevase	»	9
2. Un passo indietro per andare in profondità	»	11
3. Una riflessione congiunta multidisciplinare e multiprofessionale	»	15

Parte prima

La legge 328/2000, una prospettiva storico-critica

1. La legge 328/2000 tra origini e attualità: il cammino culturale di una riforma, di Salvatore Gargiulo	»	25
Introduzione	»	25
1. La visione universalistica	»	27
2. Istituzioni pubbliche e comunità locale	»	28
3. Una navigazione tormentata	»	30
4. Il lungo letargo	»	31
5. La svolta inaspettata	»	31
6. La difficile sintesi tra autonomia e unità	»	32
7. La legge 328/2000 e i servizi pubblici essenziali	»	34
8. Le ultime leggi di bilancio e il PNRR	»	35
9. L'enigma di un aggettivo	»	37
2. Nel mare delle trasformazioni del nuovo secolo, di Porfidio Monda	»	38
1. Una legge a cavallo di due secoli	»	38

2. Tra processi di trasformazione epocali e disuguaglianze crescenti	pag.	40
3. Una legge necessaria per un nuovo universo-mondo	»	42
4. Un percorso lungo, contorto e pieno di contraddizioni	»	43
5. Un'integrazione tutta da costruire	»	45
6. Il difficile rapporto tra sociale e sanitario	»	46
7. La sfida del reddito di cittadinanza	»	47
8. Un nuovo protagonismo dello Stato con i Livelli essenziali di prestazioni	»	48
Conclusioni	»	50
3. La legge 328/2000 e il rapporto con il Terzo settore , di <i>Elena Palma Silvestri</i>	»	52
Premessa	»	52
1. Gli ETS e le forme di partnership con gli enti pubblici: i nodi irrisolti	»	53
2. La situazione attuale	»	56
3. Il PNRR e l'occasione mancata	»	57
4. Oltre la pandemia	»	58
5. Reti e cooperazione sociale: il caso CGMoving	»	59

Parte seconda

Sussidiarietà, innovazione, digitalizzazione: gli strumenti per il futuro della governance

4. Innovazione e sussidiarietà nella legge 328/2000 , di <i>Massimo Del Forno, Marco Di Gregorio</i>	»	65
1. La legge 328/2000 ha compiuto venti anni	»	65
2. Sciogliere i malintesi	»	66
3. Il problema della responsabilità e delle competenze	»	69
4. Sussidiarietà e democrazia: lo "spirito" della legge 328/2000	»	71
5. La sussidiarietà circolare e il rilancio della legge 328/2000	»	73

5. I Sistemi Informativi dei Servizi Sociali come veicolo di cambiamento dei territori , di <i>Grazia Moffa</i>	pag.	79
Introduzione	»	79
1. Il Sistema Informativo dei Servizi Sociali: i nodi normativi	»	82
2. Il Sistema Informativo dei Servizi Sociali: scopo e funzioni	»	84
3. Il Sistema Informativo dei Servizi Sociali: punti di forza	»	85
4. I Sistemi Informativi come vettori di cambiamento: alcune riflessioni	»	88
6. Verso un welfare digitale? , di <i>Fabio M. Esposito</i>	»	92
1. Riflessioni introduttive	»	92
2. Welfare digitale: una prospettiva internazionale	»	93
3. Welfare digitale: panoramica su casi di applicazione e rischi	»	95
4. Per una gestione consapevole delle trasformazioni digitali	»	99
5. Riflessioni conclusive: digitalizzazione, PNRR e legge 328/2000	»	101

Parte terza

Governance alla prova e prospettive di cambiamento: idee, metodi e pratiche

7. PNRR, PNRR e sistemi di responsabilità territoriali , di <i>Rossella Trapanese</i>	»	105
Riflessioni preliminari	»	105
1. Proposte del PNRR e strategie responsabili	»	109
2. Generare innovazione e sostenibilità sociale	»	112
3. Il valore del welfare per le persone e la comunità	»	116
8. #fareComunità. Progetto di RicercaAzione a Salerno , di <i>Massimo Del Forno, Rossella Trapanese</i>	»	120
Introduzione	»	120
1. Il progetto #fareComunità	»	122

2. Il metodo di implementazione	pag.	128
3. L'attività concertativa: i primi risultati	»	131
Bibliografia	»	135
Gli autori	»	141

Introduzione.

*Aprondo scenari di riflessione:
dalla legge 328/2000 al PNRR*

di Rossella Trapanese

1. Diretrici di analisi e domande inevase

Negli ultimi anni, gruppi di studiosi nazionali hanno posto attenzione sempre maggiore alla *complessità del welfare* (Del Forno, 2016; Burgalassi, Galeone e Pacini, 2021; i Rapporti del Laboratorio Percorsi di Secondo welfare), centrando l'analisi su aspetti specifici per rimarcare il *valore* di tale settore *per le comunità* e individuando le *prospettive di cambiamento* e l'impatto generato dalle *reti di attori territoriali* (welfare generativo, welfare responsabile).

Si pensi anche alle differenti Alleanze nate per portare l'attenzione sui disagi sociali vissuti da gruppi di persone e alla centralità del welfare durante le differenti fasi/periodi della pandemia da Covid-19.

Tale dinamismo e attenzione emerge nel Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali (PNISS) 2021-2023 che, rispetto ai Piani che l'hanno preceduto, esprime nella sua articolazione una diversa "maturità" di analisi, di contenuti e di prospettive:

Il presente Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023 intende rispondere al dettato legislativo costruendosi come documento dinamico e modulare, che contiene all'interno una cornice unitaria [... Esso] mira a definire i contorni di un processo di strutturalizzazione di un sistema dei servizi sociali attualmente ancora frammentato e non in grado, sull'intero territorio nazionale, di offrire la certezza della presa in carico di coloro che si trovano in condizioni di bisogno e di promuovere quella coesione sociale e quella "resilienza" che sono emerse con forza, negli anni più recenti, come elementi imprescindibili (p. 6).

Riprendendo le indicazioni del Piano Nazionale, nel PNRR si legge:

Nonostante gli importanti sforzi compiuti negli ultimi anni, le politiche sociali e di sostegno alle famiglie devono essere ancora notevolmente rafforzate. Queste politiche vanno inserite in una programmazione organica e di sistema che abbia lo scopo di superare i sensibili divari territoriali esistenti, con la finalità di migliorare l'equità sociale, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (p. 202).

Dall'inizio del 2022, l'implementazione del PNRR ha comportato una maggiore attenzione degli ambiti sociali sui processi di concertazione tra le diverse componenti territoriali, comprese le università, al fine di individuare comuni strategie, obiettivi, progetti, all'insegna dell'innovazione e della sostenibilità sociale. Oggi si pone il problema dell'implementazione di quei progetti che hanno ricevuto i finanziamenti e la necessità di coniugare *idee, metodi e pratiche*, al fine di realizzare un reale welfare dei diritti e una condivisione delle responsabilità. Le risorse non mancheranno fino al 2024 e, viste le prospettive aperte dai LEPS (Livelli essenziali di prestazione sociale), neppure negli anni avvenire, ma si crede che sia opportuno riflettere su quale impianto culturale e organizzativo tali risorse aggiuntive si vanno o si andranno ad innestare.

Dal nostro punto di vista, vanno ripresi alcuni punti cardine della legge n. 328/2000, che viene più volte citata nel Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali, per ripartire dalla *vision*, dai valori e dai principi che sottendono al progetto-legge quadro, e contestualizzarli alla luce dei processi globali, digitali ed economici, che ci impongono una riflessione seria e articolata sui sistemi di welfare territoriali.

L'idea di pubblicare delle riflessioni sull'attuale situazione del welfare italiano nasce dal convegno *A 20 anni dalla legge 328/2000. Quali sfide per il futuro?*, tenutosi presso UniSa il 19 e 20 novembre 2020. Il confronto sul campo di tutti gli autori¹ ha fatto rinviare il progetto

¹ Gli autori dei saggi hanno formazioni, competenze ed esperienze differenti, ma fanno parte tutti della rete territoriale campana di welfare, che intorno all'Osservatorio politiche sociali continuano a confrontarsi e hanno dato vita ad un progetto di empowerment territoriale, attraverso il master in Management del welfare territoriale, arrivato alla sua 5^a edizione.

editoriale, al fine di poter meglio affrontare anche le riflessioni emerse durante il lungo periodo pandemico, che ha richiesto continui assestamenti. Tale esperienza comune ha riproposto con maggiore forza l'*interdipendenza tra i fenomeni sociali*. Si è compreso che, se si vuole dare risposte appropriate alle situazioni di complessità vissute dalle persone sui territori, si deve rispondere con un'interdipendenza altrettanto profonda tra le differenti competenze degli attori locali. Di qui la centralità del welfare locale (Longo e Maino, 2021).

Sulla base della riflessione intorno alla L. n. 328/2000, abbiamo cercato di rispondere ad alcune domande di fondo:

- resta ancora valida e praticabile l'idea di democrazia partecipativa che emerge nel quadro della L. n. 328/2000?
- Sempre nello spirito della L. n. 328/2000, quali metodi e strategie devono essere messe in campo per recuperare una prospettiva di nuovo welfare delle opportunità?
- In questo senso, alcune prospettive come l'economia civile, l'economia circolare, l'economia di condivisione, il welfare generativo, il welfare dell'innovazione, potranno disegnare nel loro insieme un nuovo programma di lavoro per il welfare?
- Nei nuovi scenari disegnati dalla complessità in corso, quali innovazioni potranno generare migliori condizioni di vita?

2. Un passo indietro per andare in profondità

La legge n. 328 del 2000 nasceva dentro un contesto storico che non c'è più e disegnava uno scenario futuro profondamente diverso da quello che ci siamo ritrovati, soprattutto dopo una pandemia globale che ha accelerato la manifestazione di disagi già esistenti prima, accentuandone caratteristiche e complessità. Ciononostante, la legge ha prodotto un lungo, accidentato e variegato processo di riforma, disomogeneo e tuttora in corso. Se guardiamo al bicchiere mezzo pieno, sono innegabili i tanti risultati raggiunti. Se guardiamo al bicchiere mezzo vuoto, si notano i tanti ritardi di prospettiva che difficilmente potranno essere riempiti dal reddito di cittadinanza, dai differenti LEPS o dalla insperata disponibilità di risorse stanziata per i servizi sociali dal PNRR.

Negli anni si è compreso che abbiamo tutti bisogno di recuperare una comune strategia che, a partire dai principi sanciti dall'articolo 1 della legge n. 328/2000, consenta la realizzazione di un nuovo welfare dei diritti e delle responsabilità, della partecipazione e dell'autonomia che potrà vedere la luce solo dentro forme più avanzate di democrazia (Moro, 2013; 2020), che attiverrebbero reali processi di co-programmazione, co-progettazione, di innovazione e di sostenibilità.

Ciononostante, l'elevato grado di innovatività dei principi in essa richiamati e dell'architettura organizzativa da essa disegnati hanno profondamente influenzato tutti i sistemi regionali di servizi che sono cresciuti a partire dalla sua emanazione.

In più di vent'anni, con il crescere dei processi di digitalizzazione e di globalizzazione dell'economia sono aumentate a dismisura le disuguaglianze e le differenti forme di povertà e si è ridotta fortemente l'aspettativa di un futuro migliore rispetto al periodo che abbiamo vissuto nella seconda metà del secolo scorso. Questo mondo in sommovimento permanente e sempre più disuguale alimenta più paure che speranze e può essere posto all'origine delle derive anti-democratiche e della crisi delle democrazie rappresentative che stiamo vivendo.

La democrazia partecipativa immaginata dagli autori della legge n. 328/2000 è sempre più insidiata dai fautori della democrazia autoritaria che privilegia relazioni sociali fondate sulla delega e quindi sulla dipendenza invece che sulla reciprocità, la partecipazione e l'autonomia. La tendenza, prevalente in questi ultimi anni, di trasformare i servizi in mere prestazioni economiche esprime bene questa deriva.

Dentro questi processi di trasformazione epocali sono stati costruiti i sistemi territoriali di servizi che tutti noi conosciamo. Spesso poco integrati e, a volte, precari.

Qualche anno fa Ferrera (Ferrera, Fargian e Jessoula, 2012) metteva in luce che il welfare italiano si fondasse su un modello sociale squilibrato, ciò ad indicare che le sue basi fossero ancorate ad un impianto generale non coerente a un modello universalista. In tali condizioni generali, definire e poi realizzare sistemi organizzativi e sociali, come richiesto dalla legge n. 328/2000, è stata un'impresa complessa, in quanto implicava processi dinamici tuttora in corso. Va aggiunto che tali processi sono stati implementati in 20 Regioni, con il

coinvolgimento di 7904 Comuni. Centrali sono state le scelte politiche territoriali, regionali e poi di ambito, di definizioni dei processi giuridici; si pensi alle norme di ricezione della legge n. 328/2000 e ai diversi assetti proposti per dare stabilità ai sistemi locali, ad esempio, ai Consorzi o alle aziende consortili. Ogni Regione ha adottato persino diverse denominazioni, in base alle specificità che si è deciso di sottolineare, ad esempio, le relazioni con il settore sanitario e/o le diverse forme cooperative adottate, che a livello locale hanno prodotto ambiti sociali con specifiche modalità organizzative interne, professionalità impiegate e relazioni con gli altri attori territoriali. Quindi, per comprendere ciò che è stato realizzato sui territori, va considerato il pregresso, cioè le *condizioni* su cui l'implementazione della legge n. 328/2000 è andata a innestarsi. Come per ogni norma, vanno comprese poi quali siano state le *spinte culturali*, i metodi e le pratiche implementate principalmente da parte del sistema politico e amministrativo, e quali siano state le decisioni successive assunte (Trapanese, 2016; 2020).

Al fine di comprendere i processi nella loro complessità vanno pertanto seguite due direttrici di analisi territoriale: una definisce l'impianto giuridico e organizzativo entro cui gli attori territoriali di welfare hanno costruito o rafforzato gli assetti organizzativi, l'altra, di carattere storica, guarda ai sistemi di welfare nei loro processi di cambiamento o assestamento territoriale. A più di 20 anni dall'emanazione della legge n. 328/00, anche se con grande sforzo, gli assetti territoriali sono stati tutti definiti, facendo leva su quanto già esistente o realizzandone di nuovi, soprattutto in realtà in cui non si era abituati a lavorare in modo collegiale e sussidiario. È stata *un'importante sfida culturale e di metodo*, che a oggi fa riscontrare ancora difficoltà sul piano organizzativo, del personale impiegato, dei processi di analisi, programmazione e valutazione, oltre che di coinvolgimento degli altri attori sociali, in particolare dei cittadini.

Sicuramente l'impatto della legge sul piano organizzativo dei sistemi territoriali di welfare è stato notevole (Burgalassi, Galeone e Pacini, 2021) e ha fatto sperare in un universalismo delle prestazioni, sulla realizzazione di sistemi integrati di interventi e servizi sociali e nella promozione di processi atti a garantire la qualità della vita (art. 1). Quanto poi si sia generato in termini di impatto sociale è un'ana-

lisi che può essere svolta solo a livello territoriale. Attraverso i dati Istat è possibile invece guardare all'*investimento economico* dei sistemi istituzionali locali così da comprendere il valore attribuito al settore welfare. Naturalmente, la spesa sociale non garantisce anche l'impatto positivo sui territori e ciò lascia aperto un altro tema di analisi a cui si spera, con l'evoluzione della materia in oggetto, di dare un maggior contributo alla progettazione con processi di valutazione ad hoc. Inoltre, c'è da considerare il welfare non finanziato da enti pubblici, il cosiddetto *secondo welfare*, che soprattutto in alcune aree territoriali italiane genera un grande valore aggiunto a quanto implementato dal settore pubblico².

L'universalismo e l'accompagnamento *dall'infanzia all'anzianità* dovevano non solo fondarsi su garanzie da offrire ai cittadini ma anche sull'attivazione di *processi capacitanti* (Sen, Nussbaum, ecc.). Si richiedeva agli enti territoriali di sostenere tutti i cittadini, non solo coloro che fossero in una condizione di disagio, nella strutturazione di capacità al fine di emanciparsi. Ma l'attivazione di tali processi richiede una profonda conoscenza del valore che il welfare può assumere come *investimento sociale* per intere comunità e non solo per specifiche categorie di persone. Il ruolo attribuito alle comunità diveniva centrale in processi sempre maggiori di corresponsabilità. L'implementazione dei LEPS riesce e riuscirà a creare nuove opportunità di vita? E in quali contesti?

Se focalizziamo l'attenzione sui servizi sociali, mirati a specifiche categorie di disagio, ciò che manca ancora è un'omogeneità di garanzie offerte su tutto il territorio nazionale, a fronte di ciò che invece viene richiesto dal Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023. I dati Istat *La spesa dei Comuni per i servizi sociali* (2018) mostrano che le risorse messe in campo e il modo di comporsi di tale budget cambia da un ambito territoriale sociale all'altro, e le differenze si riscontrano maggiormente tra le aree vaste del Paese: Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud e Isole.

Tali differenze sono il prodotto delle diverse strategie messe in campo, a cui sottendono scelte culturali, come si proverà a spiegare nei saggi contenuti nel volume.

² Si vedano i Rapporti del Laboratorio Percorsi di Secondo Welfare <https://www.secondowelfare.it/rapporto-sw/>.

Alla luce di una complessità sociale sempre maggiore, di input normativi dettati dalla legge n. 328/2000 e successive norme di implementazione a livello regionale e della varietà di modelli organizzativi di ambito, arrivano gli input del Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023 e del PNRR. Come si declineranno? Quali sono le proposte di innovazione? Quale ricerca di sostenibilità sociale sarà necessaria affinché ci sia un reale impatto sulle condizioni di vita delle persone e nelle comunità?

Per ora, siamo in grado di fare un'analisi sugli input, ma sono in corso analisi sui territori, che verranno presentati in un futuro lavoro collettivo su cui si sta già lavorando.

Il testo qui presentato si struttura in tre parti. La prima parte – *La legge n. 328/2000, una prospettiva storico critica* – prova a ripercorrere il percorso storico culturale della legge n. 328/2000 e pone l'accento sui cambiamenti normativi e gli input di metodo con cui si è fornita nuova centralità al Terzo settore, per comprendere in quale contesto si vanno a innestare le indicazioni del PNRR. La seconda parte – *Sussidiarietà, innovazione, digitalizzazione: gli strumenti per il futuro della governance* – apre il ragionamento alla relazione tra il principio di sussidiarietà e il concetto di innovazione, analizza il ruolo che potrebbero assumere i sistemi informativi dei servizi sociali, per poi affrontare il tema molto discusso del welfare digitale, evidenziandone opportunità e limiti. L'ultima parte – *Governance alla prova e prospettive di cambiamento: idee, metodi e pratiche* – vuole porre all'attenzione del lettore alcune indicazioni contenute nel PNISS e nel PNRR, per poi affrontare il tema dei sistemi di responsabilità condivise. L'ultimo capitolo, invece, presenta il progetto #fareComunità, che nasce da una riflessività territoriale e dalla volontà di generare una comunità solidale, promuovendo attività di conoscenza, confronto, capacitazione e responsabilità diffusa.

3. Una riflessione congiunta multidisciplinare e multiprofessionale

Il lavoro che viene qui presentato sperimenta una comunità scientifica aperta al contributo di studiosi di diversa provenienza, composta da accademici, manager pubblici e del Terzo settore. Lo scopo è di

allargare la platea dei lettori ai tecnici e agli operatori che vivono in prima persona l'esperienza dei servizi sul territorio.

I diversi registri utilizzati nella stesura del volume tengono conto di questa molteplicità di valori, interessi, riferimenti e punti di vista sui temi che sono oggetto di studio. Nel loro insieme, questi elementi costituiscono una fonte di informazioni, di suggestioni per la comunità scientifica e per la formulazione di ipotesi di ricerca.

Nello specifico, il saggio *La legge 328/2000 tra origini e attualità: il cammino culturale di una riforma*, scritto da Salvatore Gargiulo³, apre a una riflessione storico normativa sulla legge, evidenziandone fin da subito opportunità, attraverso una prospettiva culturale ampia e universalistica, ma anche sui limiti dettati dalla sua implementazione, ancorata a decreti attuativi, norme regionali e a finanziamenti modificati nel corso del tempo, sia in termini di ammontare che di indirizzo. Interessante risulta l'accento che pone sul cambiamento di prospettiva della legge quadro: «I servizi intesi non più come un favore da elargire a chi ha bisogno, bensì un dovere da corrispondere a un diritto soggettivo primario, qual è la *dignità della vita delle persone*». Porre l'attenzione alla dignità di tutte le persone non è un dato ormai acquisito, come erroneamente si potrebbe pensare. Lo stesso autore in un complesso lavoro del 2021 e aggiornato nel 2022, dal titolo “Il dovere di stare accanto”, ci chiede di rivalutare i diritti soggettivi, di coniugare il riconoscimento delle specificità individuali alle responsabilità collettive, per realizzare il passaggio dal piano formale a quello sostanziale, cioè relative alla creazione di condizioni di partecipazione sociale attraverso l'esigibilità. Tale riflessione apre ai *Livelli essenziali di prestazioni sociali*. Secondo l'autore «Tenere insieme, in conclusione, le ragioni dell'autonomia e quelle dell'unità, e la necessità di far leva, comunque, su uno strumento nazionale di garanzia dei diritti nell'ambito di un settore così delicato, qual è quello dei servizi sociali, è la vera chiave di volta del nuovo welfare italiano». E ancora in un altro passaggio si legge: «Si tratta, insomma, di definire, alla fonte, il rapporto e l'incontro tra sistema delle responsabilità istituzionali e di quelle sociali, entrambe chiamate a svolgere funzioni cruciali nella difficile dialettica tra diritti e doveri sociali». Il merito del

³ Giurista, docente di Organizzazione del servizio sociale, Università Suor Orsola Benincasa, e consulente regionale e di ambiti sociali campani.

saggio è di condurre il lettore nella comprensione delle potenzialità della legge quadro, ancora attualissima, se si è capaci di comprenderne i valori e i principi che sottendono alle indicazioni di metodo.

Il saggio *Nel mare delle trasformazioni del nuovo secolo*, scritto da Porfidio Monda⁴, evidenzia la portata culturale e di metodo della legge n. 328/2000. L'autore entra nel merito delle trasformazioni degli ultimi ventidue anni, parlando di innovazione, di garanzie limitate e di processi di flessibilità che generano nuove disuguaglianze e nuove povertà. Egli riconosce il valore della legge sostenendo: «È stata una legge che si è proiettata nel nuovo secolo avendo intravisto le enormi criticità che si profilavano all'orizzonte e la crisi profonda in cui versava il nostro sistema politico, incapace di cogliere i radicali processi di trasformazione globale». L'autore propone un'analisi critica circa l'implementazione della L. n. 328/2000: «Abbiamo visto che purtroppo è mancata sia la velocità sia la volontà di innovare, per inadeguatezze e ritardi culturali di un intero ceto politico locale ancora con la testa dentro le dinamiche del secolo scorso e poco incline a cogliere le sfide del mondo che si sta delineando sotto i nostri occhi a velocità sconosciuta anche nel più recente passato». Egli affronta poi il tema dei nuovi livelli essenziali di assistenza e apre la riflessione alle sfide a cui siamo chiamati con il PNRR. Il suo è un saggio appassionato e competente, con il piglio di chi ha vissuto sul campo da coordinatore di ambito tutte le fasi di una riforma, le cui regole del gioco, sempre soggette a ridefinizione, hanno costretto i professionisti del sociale a riposizionarsi, riprogettare, a innovare. Con un sano realismo e una grande capacità critica presenta i cambiamenti nelle modalità di lavoro proposte dalla legge n. 328/2000: alla programmazione (ai Piani di Zona), alla progettazione sociale alla valutazione, ai processi sussidiari con il Terzo settore, al ruolo attivo riconosciuto alla comunità, alla ricerca e all'imporsi della qualità dei servizi. La complessità del welfare territoriale viene espressa appieno nel suo ragionamento: «[...] in questi vent'anni tutta questa mole di contenuti normativi ha dovuto farsi strada nei contesti locali investiti a loro volta dai profondi processi di trasformazione economica e sociale introdotti dalla rivoluzione digi-

⁴ Sociologo, docente di Programmazione, amministrazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali, Università Suor Orsola Benincasa, e già coordinatore di ambiti sociali campani.

tale globale... Le tecnologie digitali hanno consentito una crescita costante della produttività, ma tale crescita non ha prodotto una crescita dell'occupazione bensì solo un aumento vertiginoso della concentrazione della ricchezza da un lato e della disuguaglianza dall'altro».

Si pone come necessaria la cultura della cooperazione, il lavoro di rete al fine di generare nuova governance territoriale, capace di fornire risposte adeguate a un mondo in rapido cambiamento non solo tecnologico, ma sociale. Tale riflessione si sostanzia poi di un'analisi articolata del Reddito di cittadinanza, come misura necessaria ma che non può e non deve sostituire il lavoro. Un reale patto per l'inclusione, il coinvolgimento di sempre maggiori professionalità nella garanzia dei livelli essenziali di prestazione diventano così una bussola per il nuovo welfare.

Il saggio *La Legge 328/2000 e il rapporto con il Terzo settore* scritto da Elena Palma Silvestri⁵ presenta una fotografia lucida dell'ascesa del Terzo settore nel nostro Paese e del ruolo che man mano ha assunto al fine di promuovere e garantire i diritti sociali. L'autrice sostiene: «Profondamente rilevante per il Terzo settore sarà la trasformazione concernente la produzione di beni e servizi, che verranno esternalizzati e privatizzati con un conseguente ridimensionamento statale nel campo della protezione sociale». Interessante risulta anche la presentazione di processi di modernizzazione della pubblica amministrazione con l'affermarsi del *New Public Management* e del successivo passaggio al *New Public Governance*: «In questa fase vi è un profondo incremento del settore no profit, la NPG cerca di promuovere la partecipazione di questo settore nella fase decisionale, esaltando il principio di *sussidiarietà orizzontale* che avrà la sua legittimazione definitiva con la legge n. 328 del 2000». Il saggio affronta poi come l'assenza dei LEPS e le modalità di erogazione delle risorse basate sulla spesa storica ha inficiato la completa realizzazione della L. n. 328/2000. Tale scelta metodologica ha suscitato negli anni un acceso dibattito sulla necessità di superare le insufficienze della stima del fabbisogno standard basata sul livello storicamente erogato nei servizi e sulle conseguenze negative che ne sono deriva-

⁵ Sociologa, cooperatrice sociale, vicepresidente gruppo CGM e presidente del Consorzio di cooperative La Rada.

te. Sarà proprio la pandemia, l'inaspettata e traumatica variabile interveniente, che condurrà a comprendere la gravità di una scelta inappropriata che ancor oggi produce distorsioni e mancata garanzia dei diritti sociali.

Il saggio *Innovazione e sussidiarietà nella legge 328/2000*, scritto da Massimo Del Forno⁶ e Marco Di Gregorio⁷, parte dalla volontà di restituire dignità a «un modello ancora in fase di sperimentazione (quello proposto dalla L. n. 328/2000), la cui spinta riformatrice va letta nel più complesso tema delle riforme politiche, economiche e sociali» e in un contesto temporale molto più esteso rispetto all'ultimo ventennio. Secondo gli autori «La L. n. 328/2000, infatti, si assumeva il compito molto più ambizioso di produrre gli auspicati cambiamenti nell'architettura democratica nel nostro Paese».

Il ragionamento si sviluppa intorno allo spirito della legge: gli autori, prima, ancorano alla Riforma del Sistema Sanitario (L. n. 833 del 1978), ricostruendo per grandi linee la trama dell'intero complesso normativo; poi, declinano i suoi presupposti innovativi nei temi e sotto-temi della sussidiarietà. Questa complessa e articolata ricostruzione consente agli autori di individuare nel modello della *sussidiarietà circolare* una condizione di possibilità per la realizzazione delle aspirazioni democratiche e partecipative anticipate dalla L. n. 328/2000.

Il saggio *I Sistemi Informativi dei Servizi Sociali come veicolo di cambiamento dei territori*, scritto da Grazia Moffa⁸ pone l'accento sullo strumento del SISS (art. 21 della L. 328/2000), che lì dove implementato ha fornito la possibilità non solo di scambiare informazioni tra enti, ma di fornire un'ottima base ai processi decisionali. L'autrice ripropone il tema dell'analisi dei bisogni, come modalità di lavoro che precede ai processi concertativi e di programmazione. L'esperienza della pandemia prima e oggi la programmazione di attività di inclusione, come richiesta del PNRR, pongono l'accento sui

⁶ Docente di Metodologia delle scienze sociali presso il DiSPS, Università degli studi di Salerno, e vicedirettore dell'Osservatorio Politiche sociali e del Master in Management del welfare territoriale, UniSa.

⁷ Dottore di ricerca in Mutamento sociale e politico, Università degli studi di Firenze e di Torino.

⁸ Docente di Sociologia del Lavoro, presso il DiSPS dell'Università di Salerno, e responsabile scientifico del Centro di documentazione sulle Nuove migrazioni Ce.Do.M. – UniSa.

dati, sull'analisi dell'evoluzione dei problemi di un territorio, sulla definizione di profili di comunità. Dalle parole dell'autrice: «[...] qui si vuole mostrare come i SISS, così come previsti dalla L. 328/2000, non siano un mero strumento tecnico, ma un modo complessivo di pensare ai servizi sociali e al welfare. In questo senso, possono rappresentare un vero e proprio veicolo per il cambiamento dei territori. La progettazione, realizzazione e gestione permanente di un Sistema Informativo Sociale effettivamente funzionale presuppone la volontà a fare questo salto di qualità, a cambiar passo e a concentrarsi sui bisogni emergenti dei cittadini per raccoglierne le vulnerabilità e le fragilità».

Il Sistema Informativo dei Servizi Sociali supererebbe l'incomunicabilità dei data base locali e la frammentazione di politiche, interventi e servizi. Come sostiene Moffa, «Gli studi di riferimento evidenziano che tali resistenze sono da ricondurre anche al fatto che sono richiesti significativi cambiamenti negli assetti organizzativi, nei processi di lavoro, nella distribuzione delle responsabilità, nelle prassi operative, nella dotazione strumentale e tecnologica». È necessario mettere in discussione le modalità di lavoro e gli assetti organizzativi consolidati: «I SISS risultano subordinati all'impegno di coloro che ne promuovono la costruzione e ne sostengono la realizzazione». E anche in questo caso sono il prodotto di decisioni e volontà di attori territoriali che decidono del futuro delle comunità. «[...] le problematiche correnti evidenziano in modo lampante la mancanza di una *qualità dell'informazione* tempestiva, chiara e basata sull'interoperabilità tra tutti i soggetti del territorio preposti alla produzione dei dati».

Secondo l'autrice la *funzione di utilità* dei SISS deve essere posta al centro del dibattito del welfare «promuovendo una nuova cultura del dato, inteso come volano di sviluppo da porre al centro delle decisioni che verranno prese sull'utilizzo delle risorse europee».

Il saggio *Verso un welfare digitale?*, scritto da Fabio M. Esposito⁹, dopo aver chiarito le diverse implicazioni del termine digitale, parte dall'analisi dei *Digital Public Services*, orientati alla digitalizzazione della relazione che intercorre tra Stato e singolo cittadino, ponendo in luce le differenze nel contesto internazionale, che dipen-

⁹ Dottorando di ricerca in Scienze sociali e statistiche, Dipartimento di Scienze sociali dell'Università Federico II di Napoli.

dono da condizioni politiche, economiche, sociali e culturali. L'autore, riportando una serie di esempi, consente al lettore di entrare nei molteplici campi delle applicazioni digitali nel settore del welfare. L'obiettivo è di far conoscere le modalità di utilizzo e funzionamento, ma nel contempo di riflettere sulla loro applicazione in modo critico: «Il rischio è che i dati non siano in grado di rispecchiare la complessità ed eterogeneità della realtà sociale e che nel processo di traduzione di problematiche e bisogni in numeri, variabili e modelli qualcosa vada perso o distorto». Si riportano altri punti di analisi posti dall'autore ...i rischi collegati all'introduzione di processi decisionali automatizzati insensibili e poco trasparenti; il ruolo ricoperto dal settore privato (che nella maggioranza dei casi sviluppa e gestisce le tecnologie impiegate) e non in ultimo il pericolo che in generale si affermi una visione e gestione tecnicistica di questioni e problematiche profondamente umane.

Si comprende bene la sua preoccupazione quando afferma: «La speranza è che non ci si faccia prendere dalla fretta di dover innovare tutto a tutti i costi correndo il rischio di farlo nella maniera sbagliata, ma che si tenga invece conto dei singoli contesti, della diversità delle soluzioni implementabili, della sensibilità delle questioni in gioco e del fatto che, in ultima analisi, non tutto è digitalizzabile». Da una parte, dopo una presentazione di casi, viene posta l'attenzione sulla necessità di promuovere osservazioni continue sulle pratiche di digitalizzazione in corso, così da evitare errori e distorsioni nei sistemi con ricaduta sui diritti dei cittadini; dall'altra, viene auspicata la possibilità che l'innovazione sia promossa sia nelle zone urbane che in quelle rurali, cioè infrastrutture che siano accessibili e rendano accessibili i servizi a tutti i cittadini. Sicuramente tali processi digitali sono ancora da venire, ma richiedono già oggi di riflettere e cercare linee d'indirizzo condivise.

La *terza parte* del volume si concentra sulle possibilità di implementazione di idee, metodi e pratiche che si concretizzano nella proposta di un nuovo welfare. Il saggio di Rossella Trapanese dal titolo *PNISS, PNRR e sistemi di responsabilità territoriali* affronta alcuni dei temi presentati nel PNISS e nel PNRR (la formazione, la coesione sociale, i cohousing, ecc.). La riflessione viene centrata sulle prospettive del cambiamento e sulla possibilità di generare sistemi di re-

sponsabilità territoriali, che rispondano alla sfida all'inclusione sociale. Il testo si conclude con il saggio di Massimo del Forno e Rossella Trapanese e la presentazione dell'iter del Progetto di RicercaAzione #fareComunità. L'intento è far conoscere la metodologia di lavoro attuata dall'Osservatorio Politiche Sociali UniSa nell'ambito territoriale S5 di Salerno-Pellezzano. In un quadro teorico che non manca di spunti critici, il saggio mette in pratica un modello di governance declinato secondo le idee, i metodi e le pratiche della sussidiarietà. Il fine è mostrare come le spinte all'innovazione, proposte con il PNRR, possano diventare reali processi che impattano e generano sostenibilità sociale, se centrate sulla comunità, nelle sue implicazioni cooperative e solidali, sul protagonismo di tutti gli attori del cambiamento.

Parte prima
La legge 328/2000,
una prospettiva storico critica

1. La legge 328/2000 tra origini e attualità: il cammino culturale di una riforma

di Salvatore Gargiulo

Introduzione

Cogliere, ancora oggi, l'attualità della legge n. 328/2000, la “*legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di servizi sociali*”, e le sue enormi potenzialità di futuro, non può prescindere da una disamina, seppure agile, del contesto storico nel quale, vent'anni fa, essa fu approvata.

La successione dei provvedimenti e l'incalzare delle vicende susseguitesesi dal dopoguerra nella tormentata questione sociale in Italia reclamavano, ormai inderogabilmente, una risposta unitaria, adeguata ai tempi, che raccogliesse in *un unico contenitore normativo* le molteplici disposizioni emanate nei decenni precedenti, ma contrassegnate da una prevalente settorialità.

L'impressione, infatti, che si ricava ripercorrendo in rapida sintesi quegli avvenimenti, è che, pur tra tanti sforzi apprezzati, si era ancora lontani da un riordino organico del sistema di assistenza sociale. Nonostante tutto, vigeva ancora una legge sulla beneficenza pubblica di fine Ottocento.

A ben riflettere, mancavano riferimenti certi per poter dire cosa significasse nel nostro Paese un *sistema di servizi sociali* per le persone, le famiglie, le comunità locali. Eppure molti bisogni aspettavano risposte globali, in linea con la necessità di garantire organicità, continuità e integrazione nei processi assistenziali.

Le molte leggi nazionali di settore emanate specie nell'ultimo decennio del secolo scorso e, dobbiamo dire, i tanti provvedimenti ap-

provati a livello regionale hanno aiutato quest'evoluzione verso approdi unitari, ma restava persistente un atteggiamento "caritativo" che privilegiava ancora le erogazioni economiche, rischiando di dare continuità alla legge Crispi, pur sempre dispensatrice di beneficenza pubblica.

Per abbattere, invece, tale logica bisognava predisporre *uno strumento legislativo moderno* che garantisse servizi essenziali alla popolazione dell'intero territorio nazionale e norme adeguate a renderli fruibili in modo efficace.

Si trattava, insomma, di definire, alla fonte, il rapporto e l'incontro tra sistema delle responsabilità istituzionali e di quelle sociali, entrambe chiamate a svolgere funzioni cruciali nella difficile dialettica tra diritti e doveri sociali.

Un processo di ingegneria sociale, dunque, che, a ben vedere, era stato già tutto delineato cinquant'anni prima. Basti rileggere gli articoli 2, 3, 31, 32, e 38 della Costituzione per trovare espressioni, chiare e attuali, ispirate a principi di solidarietà e di giustizia sociale.

Gli anni '70, in verità, furono decisivi in tale costruzione, soprattutto perché fu affrontata *la questione sociale* dall'angolazione degli assetti istituzionali e della conseguente salvaguardia delle autonomie locali nello Stato sociale. Il DPR n. 616/1977, infatti, stabilì in modo organico e sistematico le competenze dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali (Comuni e Province), rispettando appieno l'ordine degli articoli 117 e 118 della Costituzione. Fu un provvedimento fondamentale che, garantendo il principio delle autonomie locali, scongiurò insidie e movimenti separatisti, sempre dietro l'angolo.

La legge n. 142 del 1990, le conseguenti leggi Bassanini (soprattutto la L. n. 59/97), il D.lgs. n. 112 del 1998 e la sistemazione di tutti i provvedimenti nel Testo Unico n. 267/2000, hanno completato il quadro istituzionale di riferimento compatto e adeguato ad accogliere, assieme ad altre, *la riforma sociale*. Ma sappiamo tutti che non basta prevedere riforme se poi manca la volontà di attuarle e non vengono previste risorse sufficienti, non solo finanziarie, per raggiungere i risultati attesi.

In gioco c'è la condizione essenziale della persona umana, che dev'essere garantita, tutelata, conservata e, se necessario, recuperata.

I destinatari di tale finalità devono essere tutti, indistintamente,

specie le “fasce deboli”, i “poveri”, vecchi e nuovi, che reclamano pari accessibilità ai servizi sociali, pari dignità e pari trattamento in un sistema che garantisca una base comune di servizi essenziali.

Sembrava, invece, apprezzarsi un cambiamento, culturale e politico, rispetto al valore dell’uguaglianza, contrastato, in qualche modo, da un criterio selettivo che guadagna sempre più piede. L’idea, cioè, di una scala sociale determinata in base ai meriti e ai ruoli, al potenziale di concorrenza nella costruzione del benessere.

In altri termini chi è più bravo o influente, o più merita è giusto che corra più velocemente di altri e arrivi più lontano. Affermazione in astratto legittima, ma che porta a una conclusione pericolosa. Che, cioè, chi non è in grado di correre al pari di altri non ha diritto a partecipare alla condivisione del premio.

Da questa preoccupazione di fondo nacque, verso la fine del decennio, come sintesi di diverse proposte di legge, la legge n. 328/2000, col titolo, «*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*». Una legge «amica della vita dei cittadini, una legge della dignità sociale», come la definì l’allora ministro delle politiche sociali, l’On. Livia Turco, che sostituiva, finalmente, la vecchia e datata legge Crispi del 1890. Una rivincita, se vogliamo, dell’assistenza sulla sanità e la previdenza, già da tempo disciplinate e tutelate.

Programmazione partecipata, integrazione tra i diversi soggetti del territorio, affermazione e consolidamento del sistema di welfare, a partire dall’esigenza di una gestione unitaria dei servizi si affermano come punti di forza ineludibili per la costruzione di un programma di servizi sociali capace di operare quella svolta rivoluzionaria attesa da un secolo.

1. La visione universalistica

In questo quadro di insieme la legge n. 328/2000 conferma nella sua attualità il D.lgs. n. 112/1998, che, come già detto, aveva sancito il trasferimento di funzioni fondamentali dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in piena fedeltà al progetto di decentramento amministrativo delineato, l’anno precedente, dalla legge Bassanini.

Tale decreto, nel conferire funzioni e compiti amministrativi tra le diverse disposizioni fondamentali in materia di decentramento territoriale delle funzioni amministrative, contiene un apposito capo dedicato ai “servizi sociali”.

E in tale capo, *all’articolo 128*, definisce, una volta per tutte in maniera precisa, cosa deve intendersi per servizi sociali, cioè

tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed 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.

Questa definizione diventa decisiva per l’elaborazione dei provvedimenti successivi, fino alla legge n. 328/2000 e, insieme con essi, configura una nuova frontiera. Una sorta di passaggio da una concezione, per così dire, economicistica e “particolaristica” dell’assistenza sociale, legata prevalentemente al fattore reddito da lavoro e intesa a dare risposte ai bisogni di chi ne è carente, a una visione “universalistica” rivolta alla generalità dei cittadini che, al di là della mera dimensione economica, tiene conto anche degli aspetti relazionali, la mancanza dei quali produce ugualmente “povertà” e disagio sociale, seppure da angolazioni diverse.

Possiamo concludere che, con la legge n. 328/2000, si completa un ciclo di avvicinamento ai dettati costituzionali in materia di difesa dei diritti sociali e si privilegia il principio del decentramento e delle autonomie locali, ripartendo, in capo ai vari soggetti del territorio, pubblici e privati, l’onere di dare le giuste risposte al disagio sociale inteso nella più ampia accezione di garantire a tutti i cittadini il “pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione, anche sociale, alla vita del Paese”.

2. Istituzioni pubbliche e comunità locale

Alla radice di tale interazione la legge ribadisce i due principi del *decentramento amministrativo e dell’autonomia locale*, previsti entrambi

nell'articolo 5 della Costituzione e ampiamente dichiarati sia nella legge Bassanini, sia nella legge n. 142/1990 e successivamente nel D.lgs. n. 267/00, altrimenti chiamato Testo Unico delle autonomie locali.

Ne discende un vero e proprio rivolgimento di compiti innovativi, dalla ridefinizione della macchina della PA, in primis *la separazione tra funzioni di indirizzo e gestione*, alla formulazione di nuovi rapporti tra sistema pubblico e soggetti privati, col riconoscimento al volontariato e alla cooperazione sociale di funzioni pubbliche.

Infatti, la legge, subito dopo aver affermato i principi generali, chiama a raccolta tutti i soggetti della comunità a esercitare i doveri di solidarietà sociale secondo *il principio della sussidiarietà orizzontale* (articolo 1, comma 3). Ma richiama anche *la sussidiarietà verticale* nel senso di piena assunzione di responsabilità da parte dei soggetti pubblici in una logica di integrazione-cooperazione e non nel senso di ritirata dello Stato a svantaggio e discapito dei cittadini.

Non più il “pubblico” da solo, quindi, bensì con le formazioni della solidarietà sociale, nella qualità di soggetti rappresentativi della comunità locale.

I soggetti di cui all'articolo 1, comma 4, assumono, infatti, piena titolarità a concorrere sia alla fase di programmazione e progettazione del sistema che a quella di gestione e erogazione dei servizi e delle prestazioni.

È il riconoscimento di un altro fattore decisivo del cambiamento culturale. L'affermazione della comunità locale come bacino naturale di convivenza tra le persone, intese nella loro dignità complessiva. Dunque, un sistema di servizi non più centralizzato, ma affidato alle Istituzioni locali, costituite in forma associata, e alle risorse della comunità territoriale. I servizi intesi non più come un favore da elargire a chi ha bisogno, bensì un dovere da corrispondere a un diritto soggettivo primario, qual è la dignità della vita delle persone. Queste ultime, inoltre, non vengono più inquadrare in categorie ma vengono considerate nella unicità di ognuna, da accompagnare nelle sue necessità lungo tutto l'arco della propria esistenza, non in funzione di una visione particolaristica, legata alla singolarità, bensì dentro una visione universalistica di benessere sociale complessivo della comunità. La sussidiarietà costituirà il principio fondante delle relazioni che si intrecceranno all'interno della convivenza sociale e civile di un territorio.

3. Una navigazione tormentata

Certo, erano sentieri sterrati, appena tracciati dalla legge, che aspettavano di diventare strade larghe e asfaltate. Indubbiamente, una nuova frontiera, dotata di una bussola riformatrice, ma ancora mancante degli strumenti adeguati a dare solidità alla navigazione. La forza, ancora insufficiente, del concetto di esigibilità, condizionata dal tetto delle risorse disponibili, l'assenza dell'Europa nella protezione dei diritti sociali (arriverà solo dal 2007 in poi), una percezione, ancora limitata, della portata del Terzo settore, che vedrà riconosciuto appieno il suo ruolo solo quindici anni dopo con l'apposita legge che lo disciplina, e, infine, una legislazione ancora non matura nel campo delle autonomie locali (il D.lgs. n. 267/2000 era stato emanato nello stesso anno), impediscono alla legge di prendere il largo nei tempi sperati.

L'art. 22, uno degli assi portanti di tutta la L. n. 328/2000, ne è l'emblema. Mette il marchio di essenzialità alle prestazioni fondamentali ma scopre, in questo, il suo punto di debolezza. Enuncia, solo genericamente, i livelli essenziali di prestazioni sociali e, quindi, non li preserva dal limite del tetto di spesa. Tra questi, il Segretariato sociale, il Servizio sociale professionale, la domiciliarità, la residenzialità e la semiresidenzialità, il pronto intervento sociale (art. 22, c.4), prescritti alle singole Regioni a cui sarebbe spettato l'obbligo di attuarli e alle quali lo Stato avrebbe dato un semplice contributo tramite il Fondo nazionale politiche sociali (FNPS).

Appena qualche mese dopo, la legge n. 328/2000 esce di scena. La riforma, infatti, del titolo V della Costituzione (Legge cost. n. 3/2001), le toglie efficacia trasferendo alle Regioni le competenze a legiferare nel campo dei servizi sociali e, quindi, le sottrae potere. Ogni Regione, infatti, approverà una propria legge in materia. Tuttavia, la riforma costituzionale lascia in capo allo Stato una titolarità ben precisa, coincidente con un segmento chiaramente definito della legislazione sociale, e, cioè, la determinazione dei livelli essenziali di assistenza. Un segnale forte per ribadire che i diritti sociali dei cittadini sono uguali e parimenti esigibili in tutto il territorio nazionale, almeno fino alla soglia di una dignità paritaria, quali sono, appunto, i livelli essenziali di assistenza.

4. Il lungo letargo

Ma il Governo, chiamato a definire tali livelli, si è guardato bene dal farlo, pur sapendo che la loro indicazione e, insieme, la declinazione di questi avrebbero fatto scattare l'obbligatorietà di quelle prestazioni, e, conseguentemente, l'obbligo della copertura finanziaria totale. Sappiamo, infatti, che l'esigibilità effettiva di una prestazione legata a un livello essenziale scatta solo dopo che questo sia stato, oltre che enunciato, anche definito, cioè declinato nei suoi dettagli. Il Governo, invece, pur enunciandoli, non li definisce nei termini necessari per dar vita al carattere di essenzialità, cosicché, per più di quindici lunghi anni, fino al 2017, ha abdicato a una propria prerogativa, lasciando che le singole Regioni, nelle loro specifiche leggi sul welfare, individuassero, ognuna per suo conto, i propri livelli essenziali di prestazioni. Né si è mai sognato di contestarne la legittimità come sottrazione della sua competenza esclusiva.

Abbiamo assistito, dunque, a una mera rappresentazione, una specie di "fiction" nella quale i livelli indicati nelle leggi regionali altro non potevano essere che pure enunciazioni, obiettivi e finalità da perseguire, non certo diritti con contenuto esigibile. E che le risorse messe dallo Stato altro non fossero che un mero contributo, appunto il FNPS, non certo il corrispettivo legato a un obbligo, peraltro mai certificato.

Regioni in ordine sparso, quindi, un semplice contributo da parte dello Stato, e il paradosso, ingiustificato, di una differenza di valenza, sul territorio nazionale, tra i livelli essenziali (LEA), garantiti dalla Sanità ed effettivamente esigibili, e quelli offerti dal sistema dei servizi sociali, rimasti nel limbo di legittime aspettative e nulla di più.

5. La svolta inaspettata

Tutto questo fino al 2017, quando vengono approvati, a livello nazionale, due provvedimenti legislativi che determinano la svolta. Il primo, la legge n. 33/2017, "Legge delega recante norme per il contrasto alla povertà", e il successivo D.lgs. n. 147/2017, "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà", infatti, per la prima volta, assicurano un traguardo fino ad allora in-

sperato. La definizione, cioè, dei livelli essenziali di assistenza sociale, seppure limitata alla misura nazionale unica di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Un formidabile balzo in avanti nel rafforzamento degli interventi sociali e nel riconoscimento dei principi della legge 328/00, la quale rientra, con tutta la sua attualità, sulla scena nazionale e regionale.

A supportare, tuttavia, un piano così poderoso occorre che risorse adeguate, puntualmente previste nelle leggi finanziarie competenti. Col ReI (Reddito di Inclusione) sono stati, di conseguenza, riconosciuti livelli essenziali anche i servizi che accompagnano il nucleo familiare, dal momento della richiesta di aiuto all'affrancamento dal bisogno.

La definizione dei livelli essenziali finora descritti viene puntualmente confermata nella misura, attualmente in vigore, di contrasto alla povertà, e cioè il Reddito di Cittadinanza (RdC), introdotto dal D.L. n. 4/2019, e convertito nella Legge n. 26 del mese successivo.

6. La difficile sintesi tra autonomia e unità

Abbiamo ritenuto utile ripercorrere il cammino dei livelli essenziali, soprattutto nel dettato dei due provvedimenti legislativi di riferimento, il D.lgs. n. 147/2017, istitutivo del ReI, e, adesso, il D.L. n. 4/2019, del RdC, quali misure uniche nazionali di contrasto alla povertà. Ci preme, infatti, in questa sede, evidenziare quanto sia diventato difficile tenere in asse l'equilibrio tra le titolarità passate in capo alle Regioni grazie al nuovo testo dell'art. 117, primo comma, della Costituzione «le Regioni sono titolari di una potestà legislativa piena ed esclusiva di tipo primario, non limitata dalla legislazione statale», e la competenza, rimasta allo Stato, per la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernente i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m).

Tenere insieme, in conclusione, le ragioni dell'autonomia e quelle dell'unità, e la necessità di far leva, comunque, su uno strumento nazionale di garanzia dei diritti nell'ambito di un settore così delicato, qual è quello dei servizi sociali, è la vera chiave di volta del nuovo welfare italiano.

In questo equilibrio e, soprattutto, nel riconoscimento di esigibilità

effettive, con la relativa copertura finanziaria, dei livelli essenziali, si sostanzieranno le sfide future.

Ma il cammino è ancora lungo per approdare alla definizione piena dei livelli essenziali. Certo, un passo importante è stato fatto, anche se ancora siamo lontani dall'attuazione compiuta dell'art. 22 della legge n. 328/2000.

In ogni caso, non possiamo non sottolineare come soprattutto il D.lgs. n. 147/2017 abbia determinato la ripresa dell'impianto costituzionale dei LEPS, recuperando appieno lo spirito della legge n. 328/2000, fino a quel momento relegata a un lungo letargo. In particolare, l'art. 7 e l'art. 23 dello stesso consacrano l'offerta integrata dei livelli essenziali di prestazioni sociali quale pilastro fondamentale, accanto alle politiche per la non autosufficienza, di un sistema di protezione sociale che si riconduce proprio alla lungimiranza della legge n. 328/2000 rimettendola in gioco alla grande.

Aiuterà questo processo di resurrezione anche l'Unione Europea che, attraverso le opportunità offerte dal PON Inclusionione, conferma le misure di inclusione sociale come prioritarie nel vasto firmamento delle politiche di sviluppo europeo.

Ci troviamo, dunque, da tre anni, davanti a un vasto processo di riordino della materia dei servizi sociali che non ha precedenti. Tre Piani sociali di respiro nazionale (il Piano sociale, il Piano per la non autosufficienza e quello di contrasto alla povertà), il rafforzamento degli assetti istituzionali locali a sorreggere l'attuazione della gamma, amplissima, dei servizi da offrire ai ceti più deboli; tutti gli interventi, infine, legati alle politiche di inclusione sociale restituiscono, infatti, in punta di piedi, alla legge n. 328/2000 la vocazione originaria di sistema integrato dei servizi alla persona.

Una sorta, in definitiva, di riforma inconsapevole, dentro una prospettiva di garanzie costituzionali, nella quale l'attualità del D.lgs. n. 267/2000, la legge di riforma del Terzo settore, la discesa diretta in campo dell'Europa, la definizione di alcuni livelli essenziali di contrasto alla povertà, la costituzione di un organismo nazionale, la "Rete", a tutela della loro realizzazione sembrano aver intrapreso il prosieguo robusto di un cammino di un processo di welfare interrotto nel 2001.

7. La legge 328/2000 e i servizi pubblici essenziali

A mettere, infine, il suggello di attualità alla nostra legge, riproponendone, tra l'altro, l'alto profilo culturale, ci ha pensato il D.L. n. 34 del 2020, sulla pandemia. Questo, infatti, recita, all'art. 89,

I servizi previsti dall'art. 22, c.4, della legge n. 328/2000, sono da considerarsi servizi pubblici essenziali, anche se svolti in regime di concessione o accreditamento, in quanto volti a garantire il godimento di diritti della persona costituzionalmente tutelati. A tal fine le Regioni definiscono le modalità per garantire l'accesso e la continuità dei servizi, socioassistenziali e socio-sanitari, essenziali di cui al presente comma, anche in situazioni di emergenza, sulla base del progetto personalizzato, tenendo conto delle esigenze specifiche e inderogabili di tutela delle persone più esposte agli effetti di emergenze e calamità.

La traduzione di questo comma è molto semplice. In sostanza, quelli citati nell'art. 22, c. 4, della legge n. 328/2000, e cioè, segretariato sociale, servizio sociale professionale, domiciliarità, residenzialità, pronto intervento sociale, sono servizi che rispondono a diritti esigibili e che devono obbligatoriamente essere realizzati in ciascun ambito territoriale.

Un passo indubbiamente concreto che ha rimesso in pista la legge del 2000 con tutta la sua portata culturale, prima che politica o istituzionale. Garantire, dunque, l'effettivo godimento di un diritto soggettivo e la continuità del servizio, anche con modalità nuove, è diventato un obbligo che graverà sugli Enti del territorio, in primis le Regioni, chiamate ad attuare tale principio con propri provvedimenti normativi. Sarà un progetto personalizzato a determinare le modalità di erogazione sulla base di specifiche e inderogabili esigenze di tutela delle persone a maggior rischio di esclusione, assicurate dal già citato art. 22 della legge n. 328/2000.

L'attuazione di tale articolo costituisce, a ben considerarlo, una svolta storica nel campo dei servizi sociali e diventerà la leva che muoverà l'organizzazione del sistema integrato degli interventi sociali e sociosanitari dei prossimi anni, determinandone un capovolgimento epocale. Esso, infatti, dentro la definizione di "servizi pubblici essenziali", volti ad assicurare diritti costituzionalmente tutelati,

sdogana, finalmente, l'intera area dei livelli essenziali di servizi sociali, e amplia il recinto di quelli già garantiti dal D.lgs. n. 147/2017, obbligando le Regioni ad applicarli.

Non solo, dunque, le misure di contrasto alla povertà sono livelli essenziali, ma tutta la gamma contemplata nell'art. 22 della legge n. 328/2000.

La stessa Corte costituzionale, con due sentenze miliari, la n. 62/2020 e la n. 220/2021, ha ribadito quanto i LEPS «rappresentino un elemento imprescindibile e fondamentale per garantire la esigibilità dei diritti costituzionalmente tutelati».

8. Le ultime leggi di bilancio e il PNRR

A coronare, infine, questo recupero formidabile di attualità della 328/2000 scendono in campo tre provvedimenti normativi di primissimo rango: la legge di bilancio 2021 (L. n. 178/2020) e, quest'anno, la legge di bilancio 2022 (L. n. 234/2021) e il PNRR, nella missione 5, riservata all'inclusione sociale. Essi allargano, in maniera indelebile e permanente, la platea dei LEPS, suggellandone la effettività, procedendo alla loro definizione e, soprattutto, legandoli ad obiettivi di servizio da raggiungere progressivamente, ma inderogabilmente, entro tempi stabiliti.

Il primo dei provvedimenti, la legge di bilancio 2021, all'art. 1, commi 797-804, opera una evoluzione dei LEPS, dando loro la connotazione di "LEPS di sistema", accanto a quella tradizionale, concentrata sulla erogazione e sui processi attuativi. Punta, infatti, a potenziare gli assetti istituzionali degli Ambiti territoriali, attraverso l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali, fino a raggiungere il rapporto di 1 a 5.000 abitanti, nonché di altri profili professionali specializzati. Intuisce, cioè, che occorre avere gli uffici e i servizi attrezzati, con personale adeguato, per trasformare in interventi utili alle persone le immani risorse che stanno ormai arrivando nel campo dei servizi sociali.

Collegato alla legge, e in attuazione di questa, un apposito DPCM del primo luglio 2021 mette tutti gli Ambiti territoriali in condizione di adeguare i servizi alle vere esigenze delle loro comunità. Esso, infatti, con la sostituzione del criterio della spesa storica con quello,

più rispondente alla realtà, dei fabbisogni standard, farà la differenza in quanto ha determinato una svolta epocale nel campo dei servizi alla persona. Assieme ai tre Piani sociali nazionali, al PNRR e ai vari POR regionali, infatti, costituirà la base portante di una nuova concezione di benessere sociale, incardinandosi in quel famoso Pilastro europeo dei diritti sociali dal quale ha avuto inizio la nuova partita che, insieme, dovremo saper giocare nel prossimo decennio.

La legge di bilancio 2022 (L. n. 234/2021), invece, si spinge ancora più in avanti e amplia il campo di gioco nella definizione e attuazione dei LEPS. Definisce il contenuto di questi ultimi, legandoli ad appositi obiettivi di servizio, senza la declinazione dei quali, ripetiamolo, rimarrebbero generici e, quindi, non esigibili. Dà, inoltre, più forza agli Ambiti territoriali come sede necessaria in cui programmare, realizzare e gestire gli interventi sociali. Quali nuovi servizi diventano essenziali, restituendo, così, brillantezza alla legge n. 328/2000? A tutti quelli già definiti nelle norme precedenti si aggiungono il pronto intervento sociale, la prevenzione dall'allontanamento familiare, i servizi per le dimissioni protette, i progetti per il "Dopo di noi" e per "La Vita indipendente". Accanto a questi, la legge si preoccupa dei servizi educativi per l'infanzia, in particolare gli asili nido, conferendo anche a loro dignità di livelli essenziali di prestazioni.

Ma la legge va, soprattutto, a toccare il nervo, forse, più scoperto dell'intero sistema integrato, cioè il percorso di saldatura tra i LEPS, essenzialmente sociali, e i LEA, di natura sanitaria, avvertendo che fondamentale sarà la capacità del sistema di farli dialogare, senza contrapporli, ma ripensando l'intera gamma di servizi degli uni e degli altri come, all'origine, integrati.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, per ultimo, denominato PNRR, metabolizza, da subito, questa esigenza di integrazione, realizzando un approccio graduale di interazione con le misure e le risorse di tutti gli altri Piani di programmazione. L'obiettivo è non tanto accrescere quello che già c'è, quanto di modernizzarlo e qualificarlo dentro un sistema di solidarietà sociale al passo coi tempi. Riforme fondamentali di politiche per la famiglia, per la non autosufficienza e per la disabilità, assieme a investimenti possenti contro la povertà e una serie di azioni incisive per sostenerli costituiscono il

pacchetto di misure per le quali sono già state avviate le procedure di attuazione.

Sostegno alle capacità genitoriali, autonomia degli anziani non autosufficienti, rafforzamento dei servizi per evitare l'ospedalizzazione, percorsi di autonomia per i disabili, interventi radicali contro la povertà estrema, sono tutti interventi o, come vengono chiamati, investimenti, tenuti insieme da un filo rosso che li collega alle tre grandi riforme, già richiamate, per la famiglia, la non autosufficienza e la disabilità, e reincarnano il principio fondante della legge n. 328/2000. Il riconoscimento, cioè, di un vero e proprio diritto individuale delle persone fragili a essere presa in carico da parte dei servizi pubblici locali.

9. L'enigma di un aggettivo

Tuttavia, resta un dato di fatto, che travalica gli aspetti giuridici ed è di ordine politico. Persiste ancora, cioè, nei vari provvedimenti legislativi, la natura finanziariamente vincolata delle prestazioni sociali. È una questione che investe il futuro del welfare, il quale si gioca tutto sulla interpretazione di un aggettivo. Se, infatti, diamo al termine “essenziale” il significato di “minimo”, cioè di base, lo condizioniamo alla disponibilità delle risorse finanziarie. Lo riduciamo, quindi, a una soglia minima di prestazioni che viene stabilita dal Governo centrale, la quale può essere più o meno elevata a seconda delle risorse che vengono stanziare. Se, invece, gli diamo il significato di “necessario”, indispensabile a soddisfare un determinato bisogno sociale, lo sleghiamo dalla scarsità di risorse economiche in quanto nel concetto di livello essenziale è insito il nucleo irrinunciabile del diritto a ricevere prestazioni sociali, che la scarsità di risorse non può inficiare, altrimenti verrebbe meno la sacralità delle garanzie stabilite nella Costituzione.

È questa, se vogliamo, la vera partita del futuro per la legge n. 328/2000, culturale prima che politica. Sfondare il muro di separatezza, che ancora ci divide, tra il diritto, naturale, ad esistere, e il diritto, sociale, a vivere con dignità. E riproporre un grande patto sociale, dove la povertà o la mancanza di autosufficienza non siano percepite come colpe, bensì stimolatrici di un welfare compiutamente generativo.

2. *Nel mare delle trasformazioni del nuovo secolo*

di Porfidio Monda

1. Una legge a cavallo di due secoli

La legge n. 328/2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), ha da poco compiuto vent'anni. Senza di essa non ci sarebbero stati la programmazione sociale negoziata e i Piani di zona, gli Ambiti Territoriali, la partnership con il Terzo settore, i livelli essenziali di assistenza sociale e, più in generale, la crescente attenzione da parte di tanti decisori istituzionali al tema delle politiche sociali e dei servizi alla persona. Prima di essa i servizi sociali erano fatti in prevalenza di assistenza e beneficenza, gli assistenti sociali erano figure professionali presenti solo nei Comuni più grandi o dotati di amministratori più illuminati e in tantissime realtà territoriali, in particolare del Sud, erano svolti dalla polizia locale.

È utile ricordare che tra tutte le leggi di riforma del *welfare state* introdotte nella seconda metà del secolo scorso, la legge n. 328/2000 è arrivata per ultima proprio perché ha dovuto superare una diffidenza fortemente strutturata nella cultura della classe politica e della stessa maggioranza della popolazione che considerava, e in parte ancora considera, i servizi per le fasce di popolazione in condizioni di disagio economico e sociale un mero spreco di risorse sottratte agli investimenti produttivi. La riforma del sistema sanitario di stampo universalistico (legge n. 833/1978) è intervenuta infatti oltre vent'anni prima della legge di riforma dei servizi sociali perché la malattia è stata considerata molto più interclassista della povertà, e nessuno considerava e considera i soldi spesi per la sanità uno spreco di risorse (nonostante la enorme quantità di risorse spese male).

In verità, il primo colpo di piccone alla vecchia concezione assistenzialistica di stampo caritativo era già stato assestato dall'articolo 128 del decreto legislativo n. 112/1998, che attribuiva ai servizi sociali la funzione di promuovere l'inclusione sociale (*rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita*), aprendo così la strada al superamento della funzione di mero contenimento del disagio sociale. La legge n. 328/2000 recepì detti assunti richiamandoli nell'articolo 1 unitamente agli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione e inserendoli in un disegno normativo più ampio e articolato.

La commissione parlamentare politiche sociali dell'epoca e il Ministero guidato dall'allora Ministro Livia Turco, assemblando una molteplicità di disegni di legge parlamentari e realizzandone una sintesi estremamente efficace per linearità e chiarezza, disegnarono infatti una nuova e organica concezione dei diritti sociali e delle politiche di welfare, fortemente innovativa e di rilievo europeo, introducendo l'universalismo selettivo, la gestione associata, l'integrazione delle politiche e dei servizi, la programmazione, la progettazione e la valutazione degli interventi e delle risorse, la territorialità del sistema dei servizi, la *governance sociale*, la partnership pubblico-privato e il ruolo del Terzo settore, le procedure di autorizzazione e di accreditamento, gli strumenti per la garanzia della qualità delle prestazioni, i livelli essenziali di servizi sociali, il reddito minimo di inserimento, il nuovo riparto di competenze tra Stato, Regioni e Comuni secondo il principio di sussidiarietà, l'istituzione di un Sistema Informativo dei Servizi Sociali.

La legge n. 328/2000 è sicuramente figlia della cultura dei diritti sociali maturata nella seconda metà del Novecento, che sancisce l'esigibilità dei servizi e delle prestazioni sociali e che assegna al soggetto pubblico il ruolo di garantirne la tutela; che contemporaneamente disegna una democrazia della partecipazione civile e il concorso attivo dei soggetti della comunità locale ai sistemi territoriali di servizi alla persona. Una legge che ha sancito infatti la transizione dal *welfare state* al *welfare community* e ha cercato la sua forza in una democrazia partecipativa, purtroppo molto teorizzata e poco praticata e sempre più in affanno, nella cascata permanente di sconvolgimenti politici, economici e sociali portati dai primi vent'anni del

nuovo secolo. Venti anni scivolati via velocissimi ma carichi di innovazioni e di trasformazioni epocali.

In questi vent'anni tutta questa mole di contenuti normativi ha dovuto farsi strada nei contesti locali investiti a loro volta dai profondi processi di trasformazione economica e sociali introdotti dalla rivoluzione digitale globale.

2. Tra processi di trasformazione epocali e disuguaglianze crescenti

Se misuriamo i ventidue anni che ci separano dalla nascita della legge n. 328/2000, con la velocità dei tempi del nuovo secolo, lo stacco ci appare lunghissimo, tanto lungo da richiedere non poca fatica per recuperare la prospettiva del tempo trascorso.

Nel 2000 Google era appena nato (1997), non c'era ancora l'euro (2002), non c'era Skype (2003), non c'era Facebook (2004), non c'era Twitter che arriverà solo nel 2006, non avremmo potuto usare WhatsApp, che arriverà solo nel 2009. Nel 2011 sono stati prodotti microprocessori con 1 miliardo di transistor, in grado di elaborare cento miliardi di istruzioni al secondo, con una velocità che non poteva più essere misurata in nanosecondi (un miliardesimo di secondo) ma in picosecondi (un millesimo di nanosecondo) e con una precisione che non poteva più essere misurata dalla mano dell'uomo ma solo da altre macchine.

In questi primi vent'anni del nuovo secolo la sostituzione del lavoro umano nelle linee di produzione delle grandi fabbriche si è quasi definitivamente conclusa, espandendosi adesso al settore dei servizi e delle alte specializzazioni: il Telepass ha preso il posto del casellante, il Bancomat ha sostituito il cassiere di banca, le casse automatiche stanno sostituendo le commesse del supermercato, il pilota automatico governa gli aerei e le metropolitane e si avvia a sostituire il guidatore delle auto e dei camion, l'intelligenza artificiale sta transitando nella ristorazione, nella diagnostica medica, nella chirurgia, negli studi legali, nella ricerca, nel mondo della carta stampata, nella pubblica amministrazione, ecc.

Chi ci governa sostiene che per transitare positivamente nella nuo-

va era digitale e recuperare i posti di lavoro perduti sarà necessario più qualità professionale e più istruzione. Ma molti si chiedono se conseguire più di una laurea, master, dottorati ecc. sarà sufficiente a prevalere sulle intelligenze artificiali e sui robot. Per intanto l'esercito dei cosiddetti NEET (giovani che non studiano e non lavorano) è in costante crescita, in particolare nelle aree del Paese a maggior ritardo di sviluppo, con effetti devastanti sulle loro prospettive di occupabilità nei sistemi di produzione digitali.

La globalizzazione economica, sociale e culturale, generata e accelerata dall'avvento delle tecnologie digitali, ha prodotto un mutamento radicale dei sistemi di produzione e di consumo e sta ridisegnando i sistemi sociali di relazioni tra le persone e tra le comunità, nel mondo delle relazioni sindacali, nelle forme della rappresentanza politica e nei metodi di governo. Il sistema economico e industriale è stato investito da processi di delocalizzazione e di ristrutturazione epocali, paragonabili per profondità e intensità all'avvento della meccanizzazione in agricoltura.

La prima conseguenza di tali sconvolgimenti è stata una inversione del trend di riduzione delle disuguaglianze, registrato nella seconda metà del secolo scorso e il blocco del cosiddetto "ascensore sociale". In questi ultimi vent'anni infatti è ritornata a crescere la disuguaglianza, e con essa si è ridotta radicalmente l'aspettativa di un futuro migliore per una componente crescente della popolazione. In questi primi vent'anni del nuovo secolo i diritti sociali si sono progressivamente ridotti. Dietro la retorica della flessibilità del lavoro e dei mercati si nasconde un mondo di precarietà senza tutele sociali. Da una riforma all'altra, la sanità è diventata sempre meno un servizio e sempre più un'azienda, la pensione sempre meno una certezza, sempre più esigua e sempre più lontana negli anni, il lavoro sempre meno stabile e sempre più precario, peggio pagato e meno tutelato, i servizi sociali sempre meno servizi e sempre più sussidio economico.

Le tecnologie digitali hanno consentito una crescita costante della produttività, ma tale crescita non ha prodotto una crescita dell'occupazione bensì solo un aumento vertiginoso della concentrazione della ricchezza da un lato e della disuguaglianza dall'altro. Quasi in ogni settore produttivo l'innovazione tecnologica è consistita nella sostituzione di lavoro umano con robot e algoritmi. Al momento i

nuovi posti di lavoro prodotti dall'innovazione tecnologica hanno sostituito solo in minima parte quelli cancellati. E in gran parte hanno sostituito posti di lavoro a tempo pieno e indeterminato con nuovi posti di lavoro a tempo parziale e precario e quindi privi di tutele e peggio pagati.

3. Una legge necessaria per un nuovo universo-mondo

Il tempo del nuovo secolo ha definitivamente divorziato dal tempo biologico e sta mettendo a dura prova la capacità di adattamento delle persone a una cascata di innovazione permanente che ha ridotto la durata di ogni attenzione, di ogni relazione, di ogni sapere e di ogni cosa. In questo nuovo universo-mondo il flusso del mutamento sta sradicando ogni stabilità e ogni certezza a una velocità sempre meno compatibile con i tempi biologici.

La legge n. 328/2000 ha disegnato un sistema di protezione sociale fondato su un principio di universalità ed esigibilità dei diritti sociali coniugato con un principio di partecipazione e di presa in carico comunitaria dei problemi comuni. Cioè ha definito una risposta collettiva ai problemi sociali individuali e non viceversa e ha indicato nella relazione tra etica dei diritti ed etica delle responsabilità l'elemento fondante delle moderne democrazie partecipative. È stata una legge fortemente innovativa che è purtroppo intervenuta nel passaggio dal vecchio al nuovo secolo, mentre gli stati e le economie nazionali stavano tramontando e si andavano affermando nuovi modelli trans-nazionali di "governance" dell'economia, dell'industria e dei mercati. È stata una legge che si è proiettata nel nuovo secolo avendo intravisto le enormi criticità che si profilavano all'orizzonte e la crisi profonda in cui versava il nostro sistema politico, incapace di cogliere i radicali processi di trasformazione globale in atto e travolto al suo interno dalla corruzione e dagli scandali. Forse, inconsapevolmente, è stata una legge che ha inteso indicare un percorso, certamente parziale ma, nella sua semplicità (oserei dire nella sua ingenuità), assolutamente innovativo per dare risposte adeguate alla domanda crescente di stabilità e di sicurezza prodotta dai processi di globalizzazione e digitalizzazione dell'economia. A fronte di una progres-

siva restrizione sia degli spazi e delle forme della partecipazione civica sia dell'area del welfare (sanità, istruzione, previdenza, assistenza, lavoro, ecc.), la legge n. 328/2000 suggerisce una risposta fatta di maggiore partecipazione civica, maggiori tutele sociali e maggiori diritti.

Nel mare tempestoso dei mutamenti permanenti in cui questa legge si è trovata a navigare in questi primi vent'anni di attuazione, ha inteso forse indicare una rotta da seguire in alternativa alle tentazioni sovraniste e liberiste (tra loro solo apparentemente inconciliabili).

Ma fino a che punto in questi ventidue anni di mari agitati siamo stati in grado di seguire la rotta? Quanta innovazione sociale siamo stati in grado di realizzare e quanta invece è rimasta incompiuta? E ci sono ancora margini di tempo per consentire al paradigma culturale, che questa legge porta in dote, di affermarsi?

4. Un percorso lungo, contorto e pieno di contraddizioni

La legge n. 328/2000 dopo appena un anno dalla sua emanazione, smette di essere legge e regredisce a mero atto di indirizzo a seguito della legge n. 3/2001 di riforma del titolo V della Costituzione, che disegna il nuovo assetto delle competenze tra Stato, Regioni e Comuni, assegnando potestà legislativa esclusiva alle Regioni in materia di servizi sociali. Il disegno unitario proposto dalla legge n. 328/2000 diventa quindi quasi subito un "mero suggerimento" alle Regioni e si frantumerà velocemente in una miriade di sistemi regionali. Passeranno poi circa dieci anni per vedere approvate in tutte le Regioni le nuove normative regionali di riforma dei servizi sociali, con notevoli asimmetrie nei tempi e notevoli differenze per modalità organizzative, disponibilità di risorse e qualità dei sistemi erogativi. Muore così sul nascere l'ambizione di assicurare unità di diritti e pari esigibilità di servizi e prestazioni per tutti i cittadini italiani. La spesa sociale annua media pro-capite del Trentino-Alto Adige nel 2020 (423,00€) è circa venti volte più alta di quella della Calabria (22,00€) e la spesa media sociale annua pro-capite delle Regioni del Sud (58,00€) è circa la metà di quella media nazionale (115,00€) (Fonte: Ministero del Welfare).

La gran parte delle nuove leggi regionali hanno recepito comun-

que l'impianto normativo della legge n. 328/2000 anche se con alterne fortune nei contesti applicativi locali. La gestione associata dei servizi sociali in ambiti territoriali omogenei, ad esempio, la si ritrova in quasi tutte le Regioni ma con fortissime differenze nelle forme attuative territoriali. Nella grande maggioranza degli Ambiti del Sud la forma associativa resta al livello della Convenzione ex art. 30 del TUEL (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali). Cioè un mero coordinamento delle attività, privo di veste giuridica, autonomia organizzativa e di bilancio, dove i Comuni restano titolari delle funzioni sociali che esercitano mediante un Comune capofila. Certamente ci sono state molteplici eccezioni a macchia di leopardo nell'intera penisola, più al Nord che al Sud, ma ancora troppo poche per poter immaginare un vero cambio di passo. Forse la forma di gestione più innovativa la troviamo in Toscana dove si è dato vita all'integrazione sociosanitaria attraverso la istituzione delle "Società della salute" che incorporano al loro interno sia la sanità territoriale sia i servizi sociali. In Lombardia, viceversa, gli Ambiti rispondono alle Asl e quindi direttamente alla Regione, con buona pace del principio di autonomia locale e di integrazione paritaria tra sociale e sanitario. In Campania, la Regione ha istituito un fondo di premialità per gli Ambiti che si costituiscono in Consorzi o in Aziende Consortili, cercando in tal modo di incentivare la transizione verso forme di gestione associata dotate di veste giuridica, autonomia organizzativa e di bilancio, e ha assunto a carico del proprio bilancio la quota di spesa sociale delle prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, sgravando i bilanci sociali degli Ambiti di un macigno che li avrebbe sicuramente affondati. Purtroppo, nonostante gli sforzi profusi, ancora resistono i localismi e i campanilismi e su circa 60 Ambiti Territoriali in Regione Campania, a tutt'oggi solo una decina sono transitati verso forme associative e/o di gestione più solide e strutturate della Convenzione ex art. 30 del TUEL. A eccezione della Puglia, nel resto delle Regioni del Sud e nelle Isole non si registrano a tutt'oggi elementi particolari di novità. Ma anche nelle Regioni del Nord e del Centro non sempre si registrano situazioni migliori, sono moltissimi i contesti locali dove gli Ambiti territoriali sociali sono mere funzioni dei Distretti sanitari e mere appendici del sistema sanitario.

5. Un'integrazione tutta da costruire

L'altra grande indicazione della legge n. 328/2000 è stata la programmazione territoriale dei Piani di zona e il coordinamento e l'integrazione con gli interventi sanitari, dell'istruzione e con le politiche attive di formazione, avviamento e reinserimento al lavoro. Su questo terreno sono stati fatti significativi passi avanti ma con risultati incerti e contraddittori. La programmazione territoriale dei Piani di zona si è rapidamente diffusa in tutta Italia anche se con modalità e criteri di definizione alquanto diversi. Nel corso dei vent'anni sono mutate le fonti di finanziamento nel senso che il Fondo nazionale delle politiche sociali si è progressivamente ridotto fino a scomparire nel primo decennio per poi lentamente ricrescere ma senza mai più raggiungere l'importo iniziale. Ad esso però si sono affiancati una varietà di nuovi fondi e fondini molto variabili per dimensioni e durata e spesso orientati dalle mode del momento (c'è stato il periodo del contrasto all'abuso e al maltrattamento di minori, poi quello del contrasto alle povertà estreme, poi quello del sostegno agli ex detenuti, poi quello del sostegno ai malati di SLA, poi quello più recente del contrasto alla violenza di genere, e quello del sostegno agli asili nido, ecc.). Tutti temi di assoluta importanza ma da trattare in un'ottica di stabilità e durata nel tempo e non di occasionalità legata all'emergenza del momento. Uguale destino hanno subito i fondi regionali e quelli comunali che sono intervenuti a co-finanziamento dei fondi nazionali. Dal 2017, ad integrare questi fondi sono poi intervenuti due fondi nazionali e un fondo europeo che hanno assunto carattere strutturale e hanno notevolmente aumentato la disponibilità di risorse per gli Ambiti, incidendo profondamente sulla programmazione territoriale: i fondi europei di PON Inclusione, la "Quota servizi del fondo povertà" e il Fondo Nazionale per la non autosufficienza. Con essi il Piano sociale di zona è diventato anche piano territoriale di lotta alla povertà e piano territoriale per la non autosufficienza.

Nell'intento descritto nell'articolo 3 della legge n. 328/2000, alla programmazione sociale territoriale devono concorrere tutti i soggetti del Terzo settore, le OOSS (Organizzazioni sindacali) e gli organismi rappresentativi degli utenti, attivi nei contesti locali, nonché i servizi sanitari, le istituzioni scolastiche e di formazione professionali, i cen-

tri per l'impiego e i servizi sociali territoriali di area giudiziaria con particolare riferimento a quelli minorili.

In questo indirizzo di metodo si intravede l'integrazione delle politiche, dei soggetti, delle professioni e delle risorse che dovrebbe costituire la rete di sostegno territoriale per le persone più vulnerabili, ma anche una delle forme attraverso le quali si costruisce la democrazia partecipata.

Quanto di tutto questo è stato realizzato fino a oggi è difficile dirlo. Le differenze tra Regioni sono molto ampie e variegate. In Campania, ad esempio, tra gli atti propedeutici per la presentazione dei Piani di zona sono richiesti i verbali di concertazione con le OOSS e il Terzo settore. Purtroppo non sempre gli atti formali rispecchiano la realtà di fatto. Spesso gli atti formali sono la manifestazione di meri adempimenti burocratici. La concertazione e la negoziazione restano spesso eventi occasionali e privi di continuità, e non solo per scarsa volontà degli Uffici di Piano ma anche per scarso interesse o attenzione da parte degli altri interlocutori. Purtroppo anche la cooperazione e la concertazione sono abilità che si apprendono e quindi dovrebbero diventare oggetto di formazione.

Relativamente al tema cooperazione e integrazione con gli altri livelli istituzionali territoriali, le criticità risultano ancora più accentuate. I Centri per l'impiego, nonostante il loro pieno coinvolgimento nelle misure di accompagnamento per i percettori del reddito di cittadinanza, sono praticamente assenti in tutti i tavoli di concertazione (va detto a loro discolpa che scontano mostruose carenze di organico). Le istituzioni scolastiche raramente escono dal proprio perimetro di lavoro e dalla loro auto-referenzialità, anche se sul piano operativo riescono ad interloquire bene con i servizi sociali territoriali.

6. Il difficile rapporto tra sociale e sanitario

I servizi sanitari, in particolare per l'area dei servizi e delle prestazioni sociosanitarie, raramente hanno trovato il modo di dialogare su un piano di parità con i servizi sociali. In prevalenza la sanità ha sempre concepito l'integrazione come un modo per assorbire nell'orbita sanitaria e quindi nella propria titolarità anche l'area del disagio

sociale medicalizzandola. Le enormi differenze di storia, dimensioni organizzative, disponibilità di risorse economiche, di personale ed esperienze professionali non consentono una relazione su un piano di parità. L'integrazione tra sociale e sanitario, una delle massime aspirazioni della legge n. 328/2000, a distanza di vent'anni si è rivelata un totale fallimento anche se resta un'assoluta necessità (lo stress test provocato dalla pandemia da Covid-19 ha reso ancora più urgente tale esigenza). Ma se si vuole evitare il totale assorbimento del disagio sociale nel "paradigma sanitario" (con la conseguenza di trasformare il disagio in malattia – e ne abbiamo molteplici evidenze) bisogna separare nettamente i due perimetri, specificando titolarità, ruoli e competenze, piuttosto che confonderli dentro una integrazione mai riuscita.

Sicuramente il tema della "governance sociale" e dell'integrazione delle politiche e dei servizi presenta ancora enormi criticità. Si registrano molte convenzioni, tantissimi protocolli d'intesa, tanti buoni propositi e poca sostanza: un tavolo a cui si è costretti a stare seduti ma dove ognuno, se proprio deve fare qualcosa, prova a tirare la tovaglia nella propria direzione fino a strapparla. Tanta autoreferenzialità, scarsa cultura della cooperazione e della rete, tanta sterile competizione.

7. La sfida del reddito di cittadinanza

Un altro tema introdotto dalla legge n. 328/2000 è stato il reddito minimo di inserimento. Lo richiedeva già all'epoca l'UE e l'Italia figurava tra i pochi Stati dell'Unione ancora inadempienti. Anche l'emanazione di questo provvedimento è stato un percorso lungo e accidentato e ha dovuto scontare i dubbi e le diffidenze di tutti coloro che consideravano e ancora considerano la povertà come una colpa del povero e i soldi da impegnare per contrastarla come un mero spreco di risorse. Le incertezze e i contrasti politici e dottrinari che hanno accompagnato questa misura dalle prime sperimentazioni del primo Governo "Prodi" fino all'introduzione del Reddito di inclusione e infine, nel 2019, all'istituzione del Reddito di cittadinanza, ne sono una testimonianza concreta. La sperimentazione non è affatto

conclusa e si registrano costanti aggiustamenti. Il Governo Draghi aveva ipotizzato nuove modifiche ma certamente non la sua abolizione. Nelle ultime elezioni politiche il Reddito di cittadinanza ha spostato milioni di voti e ha guadagnato un posto centrale nell'agenda politica nazionale. Una misura universale di contrasto alla povertà in un mondo sempre più disuguale e precario e nel quale il rischio di scivolare da una condizione di benessere in una di povertà rappresenta un pericolo costante per una fascia sempre più ampia di popolazione, è sempre meno vista come uno spreco di risorse per una ristretta fascia di esclusi cronici ed è sempre più considerata una forma estrema ma necessaria di redistribuzione del reddito e di sostegno ai consumi. Speriamo non debba mai diventare un sussidio sostitutivo del lavoro.

8. Un nuovo protagonismo dello Stato con i Livelli essenziali di prestazioni

L'articolo 22, comma 2, della legge n. 328/2000, definiva i livelli essenziali delle prestazioni sociali quali indirizzo per le Regioni. La legge n. 3/2001 di modifica del titolo V della Costituzione riservava alla titolarità dello Stato la definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale al fine di garantirne la esigibilità e la erogazione in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. Si è dovuto attendere il Decreto legislativo n. 147 del 2017, che ha istituito il reddito di inclusione, e poi la legge n. 26 del 2019, che ha sostituito il reddito di inclusione con il reddito di cittadinanza, per vederne una prima definizione. In realtà queste due normative definendo quale livello essenziale di assistenza prima il reddito di inclusione e poi il reddito di cittadinanza con le misure di accompagnamento elencate all'articolo 7 del Decreto Legislativo n. 147/2017, ne hanno consentito il finanziamento a carico del bilancio dello Stato e hanno determinato anche la erogazione della "Quota servizi del fondo povertà" agli Ambiti territoriali. Al contempo con il DPCM 21 novembre del 2019 è stato adottato il Piano nazionale per la non autosufficienza, finanziato con il fondo nazionale per la non autosufficienza.

Il Governo centrale, proprio con la definizione dei livelli essenzia-

li di assistenza sociale, negli ultimi due anni ha progressivamente invaso gli spazi dei Governi regionali utilizzando i fondi nazionali appositamente stanziati (FNPS, Fondi PAC, FNA, QSFP, MIUR-SIEI, Fondi contrasto violenza di genere) e i fondi europei a regia nazionale (Fondi PON Inclusione/SIA-REI-Pais) per orientare/condizionare la programmazione sociale locale. Le Regioni e i Comuni sempre più a corto di risorse proprie, e, salvo rare eccezioni, costantemente in ritardo anche nell'assicurare l'utilizzo dei fondi europei a regia regionale, hanno accettato di buon grado tale situazione. Anche se il quadro normativo disegnato dalla legge n. 3/2001 formalmente risulta immutato, di fatto stiamo assistendo al ritorno della regia statale nella programmazione sociale territoriale.

La legge di bilancio dello Stato per il 2021 ha stanziato fondi dedicati alle assunzioni di assistenti sociali fino al 2030 al fine di indurre i territori a reclutarne fino a raggiungere il rapporto di 1 assistente sociale ogni 4000 abitanti. Dalle linee di indirizzo in materia di definizione dei patti per l'inclusione sociale per i fruitori del reddito di cittadinanza emerge un indirizzo di metodo che punta a concentrare il sistema territoriale dei servizi a sostegno delle persone in condizioni di maggiori difficoltà e a maggior rischio di esclusione sociale. In questo disegno, gli assistenti sociali rappresentano per il sistema dei servizi sociali territoriali quello che il medico di base rappresenta per il sistema dei servizi sanitari e le altre professioni sociali, quello che la medicina specialistica rappresenta per la sanità ambulatoriale.

A tal fine l'articolo 7 del decreto legislativo n. 147/2017 ha dato dignità di livello essenziale di assistenza sociale costituzionalmente garantito al patto per l'inclusione, al segretariato sociale e al servizio sociale professionale e a tutti i dispositivi e servizi necessari a sostenere le persone e le famiglie in condizioni di disagio economico e sociale (servizi di sostegno alla famiglia, educativa domiciliare, servizi di assistenza domiciliare e di mediazione culturale, tirocini formativi di inserimento, ecc.).

Una prospettiva che apre scenari nuovi e innovativi per l'area delle professioni sociali e per la formazione delle stesse.

La legge di bilancio per il 2022 (n. 234 del 30 dicembre 2021) ha dato ulteriore seguito al percorso di definizione dei LEPS, confermando gli indirizzi precedenti e definendo nuovi LEPS, in particola-

re per l'area dell'integrazione sociosanitaria e della non-autosufficienza e per l'area del contrasto alle povertà estreme creando un raccordo sempre più stretto tra normative nazionali e investimenti PNRR, in particolare Missione 4 (Istruzione), per il contrasto alle povertà educative e il sostegno alla crescita degli asili nido, Missione 5 (Inclusione sociale) per l'estensione e il potenziamento su base nazionale dei servizi sociali, e Missione 6 (Salute), per il potenziamento delle cure domiciliari e territoriali e la riforma della medicina di base.

Siamo di fronte a un palese tentativo di indurre un cambio di passo attraverso azioni normative coordinate tese ad integrare risorse europee straordinarie e risorse ordinarie nazionali. Con il Covid-19 si è chiuso definitivamente il Novecento. Adesso bisognerà confrontarsi con il futuro che è già tra noi.

Conclusioni

La legge n. 328/2000 ha dato una spinta formidabile ai processi di innovazione nel campo delle politiche e dei servizi sociali di questi primi vent'anni del nuovo secolo. Purtroppo ha dovuto navigare in un mare agitato da innovazioni e da trasformazioni sociali, economiche e culturali che avrebbero richiesto una diversa velocità sul piano dell'attuazione delle sue indicazioni di fondo. Abbiamo visto che purtroppo è mancata sia la velocità sia la volontà di innovare, per inadeguatezze e ritardi culturali di un intero ceto politico locale ancora con la testa dentro le dinamiche del secolo scorso e poco incline a cogliere le sfide del mondo che si sta delineando sotto i nostri occhi a velocità sconosciuta anche nel più recente passato. Tra dieci anni nulla di tutto quello che stiamo vivendo sarà come lo stiamo vedendo adesso. La forza e la radicalità delle trasformazioni in atto potrebbero produrre reazioni altrettanto radicali a causa dell'insicurezza e della paura che sempre accompagnano il mutamento sociale. Paure e insicurezze tanto più profonde quanto maggiore sarà la velocità del mutamento in atto. I primi vent'anni del nuovo secolo hanno portato quale effetto della rivoluzione digitale in atto, più disuguaglianza, più insicurezza e meno coesione sociale, mettendo in crisi le demo-

crazie rappresentative che abbiamo conosciuto nel secolo scorso. Le derive sovraniste e autoritarie che tutto il mondo sta vivendo ne rappresentano una palese dimostrazione. Eppure, queste derive si originano proprio nel deficit di governo dei processi in atto, che non possono né devono essere lasciati alle semplici dinamiche di mercato. La crisi globale che stiamo vivendo si combatte con più democrazia e più welfare. Come declinare tali vecchie soluzioni nel contesto del nuovo secolo è la sfida da raccogliere per trasformare la rivoluzione digitale globale in un'opportunità per tutti invece che in un terribile incubo per tantissimi.

La legge n. 328/2000 reca in sé le premesse per raccogliere questa straordinaria sfida epocale. Rappresenta un ottimo incipit anche se porta sulle spalle tutto il peso dei vent'anni trascorsi. Di sicuro con i tempi del nuovo secolo difficilmente potremmo disporre di altri vent'anni per realizzare le innovazioni che saranno necessarie.

La pandemia da Covid-19 ha rappresentato uno straordinario *stress test* che ha evidenziato la fragilità, la inefficacia e spesso la totale assenza dei nostri sistemi territoriali di servizi sociosanitari. Il disegno del nuovo sistema territoriale dei servizi sociali e sanitari dovrà partire dal recuperare questa clamorosa assenza. Non è un problema di risorse economiche. In passato ne sono state utilizzate tante e spesso male. È un problema di paradigma culturale, di principi e di metodi. Li troviamo tutti dentro la legge n. 328/2000. Per ventidue anni in buona parte inattuati.

3. La legge 328/2000 e il rapporto con il Terzo settore

di Elena Palma Silvestri

Premessa

Conosciamo tutti il termine tsunami. Sappiamo che si tratta di un'onda anomala che si sposta velocemente e che in prossimità della costa si alza, anche di decine di metri: la sua energia è spaventosa.

Un evento di questo genere può distruggere ogni cosa – navi, porti, edifici – e trascinare via migliaia di persone. La pandemia ci ha colpiti come uno tsunami, ci ha messo di fronte e contemporaneamente a quattro gravissime crisi: sanitaria, sociale, economica e finanziaria. Ha manifestato e acuito le *disuguaglianze*, aumentato la fragilità delle persone più deboli e amplificato la *povertà economica*. Insomma, non c'è un tetto che sia rimasto in piedi. Non solo. Ha fatto emergere ancora di più la *povertà educativa* e reso ancora più evidente il *divario tra Nord e Sud del Paese*, che ha dovuto reagire con misure restrittive più rigide rispetto alle Regioni del Nord per sopperire alla mancanza di servizi e tentare di evitare un'ecatombe. Vero è che le misure pubbliche adottate sono state molteplici, ma diciamoci la verità, non eravamo preparati e a tutti noi sembra che le azioni intraprese per arginare questa importante crisi siano delle “pezze a colori”.

Il nostro sistema Paese di fronte a questo incredibile stress test ha vacillato, non ha previsto, non era pronto e ha espresso non solo la mancanza di una strategia efficace delle politiche pubbliche in tema di welfare, ma anche *l'assenza di un programma di risk management adeguato* che fosse in grado di fronteggiare le condizioni avverse che potevano mettere in crisi la tutela della nostra salute in senso esteso.

In questo scenario, il Terzo settore non è rimasto inerme, si sono attivate reti di prossimità in territori non coperti da servizi emergenziali e si sono moltiplicati gli interventi laddove erano già presenti presidi rivolti alla cittadinanza (Tortuga, 2020). Si è insomma avuta dimostrazione che, senza le organizzazioni non profit la crisi avrebbe moltiplicato i costi sociali e in alcuni casi non avrebbe risparmiato fasce di popolazione più vulnerabili. Nel nostro Paese, in base alla più recente rilevazione Istat il peso dell'economia sociale può essere assimilato a un universo che al 31 dicembre 2018 assomma 359.574 istituzioni non profit. Le istituzioni in questione occupano 853.476 dipendenti, i quali dal punto di vista territoriale sono concentrati per il 57% del totale nelle realtà del Nord: sono queste le organizzazioni che in termini comparativi e in rapporto alla popolazione impiegano un maggior numero di addetti. Un esercito che durante la fase più acuta ed emergenziale della pandemia ha svolto attività quali la distribuzione di beni alimentari e farmaci alle famiglie, oltre agli innumerevoli servizi di ascolto o supporto psicologico a distanza, senza mai dimenticare i bambini e garantendo continuità educativa su tutto il territorio nazionale.

Se prima della fase pandemica, il Terzo settore costituiva già una infrastruttura essenziale per la coesione sociale del Paese attualmente appare destinato ad acquisire ancora maggiore centralità, benché resti ancora il paradosso che in molte situazioni non vi è corrispondenza fattiva tra riconoscimento pubblico e le *policies* adottate, quasi che una certa retorica dell'esaltazione nasconda una sottovalutazione del ruolo e delle potenzialità innovative del Terzo settore, che peraltro non si dispiegano dappertutto allo stesso modo.

1. Gli ETS e le forme di partnership con gli enti pubblici: i nodi irrisolti

Abbiamo superato i vent'anni dall'approvazione dell'importante e attesa legge n. 328/2000 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali. Sarà proprio il ventennale di questa legge ad alimentare il dibattito nazionale rispetto alla sua applicazione e a farci chiedere se e come ha realmente inciso nella trasformazione del welfare nel nostro

Paese e se e quanto è stato determinante il ruolo del Terzo settore. Seppure con intrecci e origini lontane, la relazione tra Terzo settore e la pubblica amministrazione trova un suo riconoscimento tra gli anni '80 e gli anni '90, periodo in cui assisteremo, da un lato, alla modernizzazione della pubblica amministrazione, con un profondo ripensamento del welfare state sulla scia delle nuove convinzioni del *New Public Management* e, dall'altro, all'aumento della rilevanza del Terzo settore, relativa alla produzione di beni e servizi che verranno esternalizzati e privatizzati con il conseguente ridimensionamento statale nel campo della protezione sociale.

In questa fase, leggi e decreti sanciranno il protagonismo della cooperazione, partendo dalla legge n. 381 dell'8 novembre 1991 con lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità e favorire l'integrazione sociale dei cittadini attraverso l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, mentre, a seguire, il decreto legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997 individuò i requisiti necessari per la definizione delle Onlus.

Sempre negli anni '90 assisteremo a una importante affermazione dei diritti, cominciando dai bambini, che porterà alla legge n. 285/1997, quale principale strumento di attuazione in Italia della Convenzione Internazionale sui Diritti dell'infanzia stipulata a New York nel 1989. In tanti diranno che sarà antesignana e propedeutica al nuovo approccio ripreso dalla L. n. 328 del 2000. Questa importante riforma fu accompagnata da una seconda stagione del processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione: *New Public Governance* (NPG). Venne nuovamente discussa la posizione dello Stato in merito al suo ruolo di protettore sociale. Per la prima volta la *società civile* partecipò realmente alla promozione e alla creazione delle politiche di prevenzione sociale, esplicitando il concetto di *cittadinanza attiva* e assumendo un ruolo centrale nel sistema del welfare. In questa fase vi fu un *incremento del settore non profit*, la NPG cercò di promuovere la partecipazione di questo settore nella fase decisionale, esaltando il *principio di sussidiarietà orizzontale* che avrà la sua legittimazione definitiva con la legge n. 328 del 2000. Un vero manifesto della sussidiarietà, della programmazione, del sistema universale e integrato di servizi, un inno alla cooperazione e, più in generale, al Terzo settore, eppure per completare il disegno originario

bisognava dar seguito ai decreti attuativi e di questi solo quattro furono completati.

La legge n. 328/2000 sancì e fotografò un sodalizio tra enti pubblici e Terzo settore con riferimento a quel periodo specifico, in cui da una parte il ricorso al Terzo settore per la gestione dei servizi era aumentato per effetto di una crescita vigorosa che aveva accompagnato tutto il quindicennio precedente; dall'altra, le modalità di rapporto furono ricondotte a quelle diffuse nella generalità dei settori di mercato. Il D.lgs. n. 157/1995, impattò nei successivi anni in modo significativo sulle amministrazioni, portando a formalizzare la relazione con il Terzo settore attraverso appalti pubblici. Fu così che, benché nella formulazione del Capo I della legge n. 328/2000 fu riconosciuto un ruolo da protagonista, tra cooperazione e sussidiarietà, negli anni si vide superare dalle logiche dell'appalto, mentre la tanto sbandierata coprogettazione rimase l'eccezione. A nulla valse il tentativo dell'art. 5 di porre argine alla deriva indesiderata di un mercato del welfare al ribasso, in cui il Terzo settore diveniva erogatore di lavoro a basso costo, e neanche valse il DPCM del 30/3/2001 dell'anno successivo in cui si specificò che i Comuni non dovevano procedere all'affidamento dei servizi con il metodo del massimo ribasso (art. 4) e che oggetto dell'acquisto o dell'affidamento doveva essere l'organizzazione complessiva del servizio o della prestazione, con assoluta esclusione delle mere prestazioni di manodopera (art. 5). L'intento di gran valore ebbe risultati limitati, nei fatti. In contesti territoriali più avanzati le norme furono applicate, ma in una parte rilevante del nostro Paese e mi riferisco alle Regioni del Sud, questo non accadde. Non solo; negli anni il Terzo settore fu spesso vicario di funzioni, ritardi e inefficienze della Pubblica Amministrazione, che lo relegò al ruolo di gestore dei servizi, facendo di fatto cadere i presupposti di partecipazione e progettazione condivisa tanto ben descritti nella norma e nei suoi lavori preparatori. Furono disattesi i principi di grandi leggi come la 381 sulla cooperazione sociale e la 266 sul volontariato e la disciplina delle onlus del 1997. Non ci fu la forza culturale per legittimare davvero quella sussidiarietà che pure fu ripresa dalla riforma costituzionale del 2001 e l'articolo 118 della Costituzione. Stessa sorte ebbe quanto affermato dal DPCM del 30/3/2001 all'art. 7 che provò a disciplinare le istruttorie di coprogettazione, ma

ebbe recepimento solo da parte di una decina di Regioni, fino a tornare in auge con grande slancio nell'attuale Riforma del Terzo settore.

Pertanto, possiamo affermare che quando la legge n. 328/2000 parla di Terzo settore dice cose importanti e condivisibili, anticipando pratiche e strumenti che anni dopo hanno ispirato importanti riforme, ma, per i motivi precedentemente esposti, non ha potuto più di tanto fare la differenza, rispetto allo scenario preesistente. Infine, se è vero che le condizioni e il clima della norma hanno radicato le basi per la programmazione e per i piani di zona, oggi diventa urgente uscire dalla logica della mera compilazione del piano come adempimento e cogliere invece lo strumento programmatico come opportunità e soprattutto come metodo. Infine, anche se la decisiva impostazione della legge n. 328/2000 non generò i risultati sperati nell'immediato, a causa di resistenze culturali centraliste e di apparati amministrativi pervasi da orientamenti conservativi, si può affermare però che il seme fu gettato e le prassi superarono nei fatti le distinzioni concettuali che la legge operava.

2. La situazione attuale

Oggi abbiamo tutti gli strumenti per rimediare, ma va ripensato l'intero assetto, con uno sguardo nuovo sulle pionieristiche intuizioni della Legge n. 328/2000. Grazie alla Riforma del Terzo settore si delinea un abilitante framework per le PA affinché queste ultime definiscano processi, percorsi e modalità anche sperimentali di partenariato con gli enti non lucrativi. Il D.lgs. 117/17 valorizza proprio la funzione centrale degli enti pubblici nelle dinamiche collaborative con gli enti espressione della società civile e della sussidiarietà organizzata. Gli Enti locali e le ASL, in questo nuovo e straordinario scenario, dopo ventidue anni e grazie al percorso visionario e innovativo tracciato dalla legge n. 328/2000 possono fare riferimento a molteplici strumenti, partendo proprio dalla co-programmazione e alla co-progettazione disciplinate dal Codice del Terzo settore e rilanciate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 131 del 2020. La Corte ha proposto una interpretazione degli artt. 55-57 del Codice del Terzo settore coerente con i principi costituzionali e con quelli del diritto

euro-unitario, indicando in essi una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale: si tratta di un originale canale di *amministrazione condivisa*, alternativo a quello del profitto e del mercato, declinato per la prima volta in termini generali come una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria.

Le Pubbliche Amministrazioni hanno dunque a disposizione una pletora di procedure e strumenti, che per questione di sintesi non sono qui tutte elencate, da combinare insieme per la realizzazione dell'unico vero obiettivo che agli stessi è affidato dal sistema di welfare: garantire l'esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e civili. Si sono poste così le basi per lo sviluppo di nuovi profili collaborativi tra ETS e PA, ma il cammino da fare sembra ancora molto lungo, in un quadro di rilevanti differenze di funzionamento della PA e di maturità sia politica che culturale degli ETS nei diversi territori italiani.

La necessità di far emergere la forza e l'energia innovativa del ruolo delle organizzazioni non profit è una priorità, un'esigenza imprescindibile per non cadere in una recessione sociale. La politica è chiamata a dare segnali concreti, risorse e soluzioni mirate al mondo del Terzo settore, riallineando così la propria strategia attraverso il potenziamento delle azioni di cittadini e istituzioni orientate all'interesse generale.

3. Il PNRR e l'occasione mancata

A fronte della rinnovata e ricca cassetta normativa nata nel solco tracciato dalla legge n. 328/2000, le aspettative di reale e concreto protagonismo rispetto a quel principio di sussidiarietà orizzontale sancito dalla cassazione erano alte. Ci abbiamo sperato, anche sull'onda dei proclami e dei riconoscimenti avuti nella fase emergenziale pandemica. Pur non entrando in dettaglio nel merito del Piano, a pag.119, leggiamo che «l'azione pubblica potrà avvalersi del contributo del Terzo settore». La clausola, posta in termini generali, viene spiegata, chiarendo che:

la pianificazione in coprogettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura

più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore.

Fin qui tutto bene, ma la considerazione dimostrata dalle numerosissime menzioni in quel documento, seppure sicuramente ed estremamente apprezzabile, dimostra ancora una volta una visione soltanto parziale del coinvolgimento degli enti del Terzo settore nei rapporti con la PA. L'occasione mancata riguarda l'assenza di riferimenti alla fase della co-programmazione – antecedente a quella di co-progettazione – e alle convenzioni tra enti del Terzo settore e PA, istituti oggi espressamente disciplinati dagli artt. 55-56 del Codice del Terzo settore. Nondimeno, all'esito di questa panoramica, non diremmo tutto se non dicessimo che a noi pare che avrebbe potuto essere dimostrata più chiaramente la volontà politica di supportare un coinvolgimento strutturale del Terzo settore come protagonista insieme alla PA dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche pubbliche, e che invece sembra emergere in qualche modo ancora una concezione del Terzo settore come mero esecutore di servizi. Insomma, sembra proprio che «Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi».

4. Oltre la pandemia

La vicenda pandemica, oltre a sofferenze e grandi difficoltà, ha portato in dote al nostro Paese la disponibilità di cospicui fondi da parte dell'Unione Europea, e con questi l'impegno a realizzare una complessiva modernizzazione del Paese, cui non fa eccezione la rivisitazione del welfare. Una pandemia che ha fatto emergere un'ampia fascia di persone e famiglie in condizioni di precarietà e fragilità e ci ha mostrato con tutta evidenza quanto sia necessario investire sui servizi di prossimità, sanitari e sociali. Ha evidenziato pure come sia necessario ricostruire legami di comunità, valorizzare il protagonismo civico, generare nuove risposte ai bisogni dal basso, dare impulso a processi di innovazione sociale e capacità generativa, per una nuova cultura dei servizi. La sfida che abbiamo davanti è impegnativa perché in questo quadro le risposte tradizionali non possono basta-

re, serve un ripensamento e un adeguamento del sistema complessivo di welfare, un cambio di paradigma. Si tratta di un obiettivo fondamentale, oggi più che mai, che rappresenta anche un'opportunità storica non solo per analizzare e trovare soluzioni ai limiti del nostro sistema di servizi che sono emerse con evidenza in questi mesi, ma anche per ripensare il sistema stesso su nuove basi, più eque, strutturate, affidabili e co-progettate col privato sociale e col Terzo settore, fino ad arrivare a coinvolgere tutta la comunità, comprese le sue articolazioni più informali. Un sistema di welfare al passo con la complessità del contesto attuale non può più basarsi su un *approccio prestazionale*, che rientra nella logica dell'attuale sistema di welfare, ma deve poter cogliere e valorizzare tutte le risorse presenti nella società per l'attuazione di politiche di investimento sociale e di inclusione, che partano da un'attenta lettura e analisi dei bisogni dei cittadini a cui occorre dare risposte adeguate e per dare risposte adeguate occorrono reti strutturate e alleanze di scopo.

5. Reti e cooperazione sociale: il caso CGMoving

Il tema delle reti attraversa, fin dalla sua origine, la storia della cooperazione sociale. In particolare, le vicende organizzative, personali e di contesto legate alla costituzione, trent'anni fa, del gruppo cooperativo CGM sono ricche di elementi conoscitivi e di apprendimento che, con le dovute cautele, possono contribuire a leggere la fase attuale e il futuro prossimo di quello che rimane il più importante "conglomerato" imprenditoriale della cooperazione sociale. Inoltre, le stesse considerazioni e analisi possono essere utili per comprendere i processi di nascita e affermazione di nuovi network che reinterpretano in forme diverse il mix tra legami interorganizzativi e comunità imprenditoriali, vocate all'innovazione sociale, al fine di rilanciare lo sviluppo dell'impresa sociale in questa cruciale fase post-riforma.

Attraverso l'esperienza sul campo e una rete nazionale di 800 cooperative e imprese sociali, CGM ha promosso una nuova idea di welfare, nella convinzione che l'integrazione delle strategie e delle risorse tra sistema pubblico, settori produttivi, corpi intermedi e privato

sociale sia oggi l'unica via possibile per mettere in atto un processo di rigenerazione e innovazione strutturale quanto mai necessario. Si pensa che le politiche pubbliche debbano sostenere questi processi e debbano favorire una partecipazione attiva, che sia in grado di mettere in relazione enti pubblici, reti informali, imprese private, attori del Terzo settore, singoli cittadini di un territorio ecc. con l'obiettivo di innovare le dinamiche collettive per rispondere o per prevenire i bisogni emergenti.

Uno scenario – quello italiano – che ha mostrato nel tempo alcuni passi in avanti e all'interno del quale CGM ha scelto di agire da protagonista, proponendo un proprio modello di welfare. Tale modello può contare sulla rete strutturata del gruppo e trova il suo punto di forza nel mettere al centro la persona e i suoi bisogni specifici. Viene ritenuto anche cruciale promuovere processi continui di benchmarking tra enti, modellizzando e diffondendo le rispettive buone prassi, in una logica di mutuo apprendimento e di valorizzazione delle reciproche competenze ed esperienze, per poi ridefinire in maniera condivisa un piano strategico di visione e di riposizionamento dei servizi di welfare a livello locale.

Sotto questa spinta, CGM nel 2018 è diventato player e intermediario di servizi di welfare aziendale, attraverso una piattaforma digitale e mettendo a disposizione la forte presenza del gruppo sul contesto nazionale. Le imprese sociali dislocate sul territorio sono infatti in grado di offrire una rete di grande qualità ed esperienza di servizi alla persona. Al cuore del progetto di welfare aziendale di CGM ci sono i legami sociali, realizzati dalle cooperative che sono in grado di fare da connettore: operano infatti sui bisogni delle persone attraverso il lavoro con la pubblica amministrazione e attraverso la formulazione di risposte a nuovi bisogni (di cittadini o dipendenti di azienda). Una sperimentazione particolarmente emblematica del modello è quella che ha dato vita nell'ambito distrettuale del comune di Tradate (VA), una piattaforma di servizi accessibile agli utenti dei servizi sociali, ai cittadini dell'ambito distrettuale e ai dipendenti delle aziende del territorio. La sperimentazione avviata a Tradate ha l'obiettivo di facilitare, attraverso *social point* l'accesso ai servizi, così da contrastare e anticipare l'insorgere di situazioni emergenziali. In un unico ambiente informatico hanno trovato risposte bisogni pro-

venienti dagli utenti dei servizi, dai cittadini che si incontrano sui social point e dai dipendenti delle aziende contrattualizzate.

Durante la prima fase emergenziale del Covid-19, è emersa la necessità di implementare e integrare l'infrastrutturazione digitale, orientandola verso un nuovo concetto di welfare che elimina le distinzioni tra pubblico, privato e aziendale e che ha portato la realizzazione della piattaforma multicanale di CGMoving. Non solo, il bilancio di un anno li ha proiettati verso gli scenari futuri per la progettazione e programmazione del design di comunità. Ad oggi, le piattaforme territoriali di welfarex® attive in 88 comuni italiani, hanno erogato 273.151 servizi per un importo che supera gli 8 milioni di euro. Considerando i servizi dedicati alle agevolazioni pubbliche e buoni spesa, attraverso welfarex®, sono stati erogati 152.559 di buoni spesa e somme previste dal decreto Cura Italia per un totale di 5,8 milioni e 37.659 domande raccolte. La cosa importante è che quanto fatto in questi due anni ha permesso di consolidare il welfare pubblico, quello aziendale e quello territoriale e ha permesso di gettare le basi per nuove progettualità che saranno portate avanti grazie alla collaborazione e al dialogo con soggetti diversi. CGMoving è stato hub di welfare in grado di generare progettualità e nuovi strumenti per la gestione di sistemi di welfare. Un luogo fatto di legami tra soggetti provenienti da mondi diversi, legami con cui si è in grado di far accadere cose e di generare processi condivisi.

Parte seconda
Sussidiarietà, innovazione, digitalizzazione:
gli strumenti per il futuro della governance

4. Innovazione e sussidiarietà nella legge 328/2000

di *Massimo Del Forno, Marco Di Gregorio**

1. La legge 328/2000 ha compiuto venti anni

I venti anni della L. n. 328/2000 sono stati l'occasione giusta per celebrare una norma che avrebbe dovuto produrre importanti cambiamenti nel sistema sociosanitario e non solo. Venti anni sono stati anche un tempo congruo per fare bilanci e riflettere sulle conseguenze. Per certi versi, il fatto che la tale circostanza ricorra nel periodo della pandemia può essere colto come un vantaggio. Sbaglieremmo se oggi volessimo trarre delle conclusioni ragionando per sottrazione da ciò che si poteva o doveva fare e ciò che, invece, è stato fatto perché in questo modo rischiamo di confondere la cultura della L. n. 328/2000 con la realtà dei dati, che non sono molto confortanti, e di giudicare la struttura normativa della L. n. 328/2000 sulla base dell'eterogenesi dei fini dovuta ai vari interessi che attraggono le persone condizionando le loro condotte. Se vogliamo esprimere un giudizio equilibrato su tutta la vicenda, occorre uscire fuori dalle temperie e salvare il bambino dal fiume in piena che ha colpito in modo così improvviso e doloroso il sistema sociosanitario nazionale. La riflessione deve essere molto più ampia e restituire dignità a un modello ancora in fase di sperimentazione, la cui spinta riformatrice va letta nel più complesso tema delle riforme politiche, economiche e sociali e in un contesto temporale molto più esteso.

* Il saggio è stato ideato in modo congiunto da entrambi gli autori. Massimo Del Forno è responsabile dei paragrafi 1, 2 e 3; Marco Di Gregorio è responsabile dei paragrafi 4 e 5.

La L. n. 328/2000 doveva portare a compimento la parte forse più importante della sfida imposta dalla L. 833 “riforma del Sistema Sanitario Nazionale”, da cui ereditava il compito di dare concretezza al progetto di integrazione sociosanitaria sul territorio. Non si trattò solo di dare attuazione al decentramento amministrativo in materia sociosanitaria. Dopo la deriva aziendalistica del D.lgs. n. 502/1992, la L. n. 328/2000 avrebbe dovuto ripristinare l’originale disegno della L. n. 833/1978 fondato essenzialmente sull’idea filosofica e sul metodo della sussidiarietà, dando centralità alla persona e ai suoi bisogni. Non si chiedeva, quindi, di agire solo verticalmente sull’organizzazione capillare dei servizi alla persona ma di produrre parimenti una “rivoluzione orizzontale”. La legge n. 328/2000, infatti, si assumeva il compito molto più ambizioso di produrre gli auspicati cambiamenti nell’architettura democratica nel nostro Paese, con una riforma delle politiche e dei poteri: i territori sarebbero dovuti diventare dei laboratori permanenti di democrazia partecipativa (De Leonardi, 2006; Del Forno, 2016).

Quale ruolo ha avuto la sussidiarietà nel processo di cambiamento imposto dalla L. n. 328/2000? Quale elemento innovativo introduce nello sviluppo di una società democratica? Quale contributo di idee, metodi e pratiche ha dato nella complessa costruzione del welfare? Per rispondere a queste domande, abbiamo bisogno di alcuni ancoraggi interpretativi che ci consentano di valutare serenamente l’intera stagione riformatrice della L. n. 328/2000, eleggendo il nesso innovazione-sussidiarietà come criterio di analisi. Prima di andare a fondo nel dibattito sulle idee, i metodi e le pratiche di cui la L. n. 328/2000 si è fatta portatrice, occorre liberare il campo da alcuni malintesi e ambiguità.

2. Sciogliere i malintesi

La prima disambiguazione da fare riguarda il rapporto tra modello e realtà. Uno degli errori che ricorrono frequentemente nell’analisi è pensare che il dato possa essere tratto dal territorio nella sua presunta purezza per essere ricondotto all’efficacia e all’efficienza di un modello. C’è differenza tra il contesto della genesi della L. n. 328/2000,

il suo movente ideale, i suoi principi e valori fondamentali e il modo in cui la legge è stata implementata in questi ultimi 20 anni. Una norma da sola non è in grado di produrre dei risultati se il modello a cui fa riferimento non viene esemplificato dall'azione (Del Forno, 2016). L'ipotesi è che interessi personali e contingenti possano aver prodotto uno slittamento di senso dalla centralità della persona e dei suoi bisogni a un' enfasi sulle organizzazioni, che le finalità siano state condizionate dal sempre problematico e mai risolto rapporto tra pubblico e privato, dal balletto delle competenze e delle quote di autorità che servono a distribuire risorse e poteri sul territorio (Del Forno, 2020).

Il secondo malinteso riguarda l'innovazione, una parola d'ordine utilizzata spesso per dare una legittimazione etico-politica ai progetti e per anticipare scenari di rinascita e benessere per tutti. È un termine che è di grande beneficio per il locutore, poiché dona autorevolezza a chi lo pronuncia e suscita deferenza e compiacimento in chi ascolta. Nonostante l'effetto retorico che si sviluppa da questi rituali, il significato di innovazione non può essere per niente dato per scontato. Se per innovazione si intende l'attuazione di un semplice restyling delle strutture dell'organizzazione e un dressage delle competenze degli attori pubblici e privati, questo è già stato fatto innumerevoli volte, come è accaduto con il D.lgs 502/1992. I paradigmi della scienza economica, dell'organizzazione e del management, il metodo dell'aziendalizzazione, le prassi della valutazione parametrica, la razionalizzazione dei servizi non sembra abbiano dato i risultati sperati; in compenso, su questa base è stata giustificata la chiusura di molti presidi con gravi conseguenze per la salute e benessere dei territori (Del Forno, 2020, pp. 115-122). Non si notano miglioramenti sostanziali dalla riduzione dei cittadini allo status di clienti, né si può dire che la competizione pubblico-privato abbia prodotto comportamenti virtuosi negli stakeholder e maggiori opportunità di scelta per il privato cittadino (Aliberti, 2016; Bertin, 2009). Al contrario, nuove disuguaglianze e sempre più sottili forme di esclusione affliggono i cittadini rendendo la situazione insostenibile.

Confidando sugli algoritmi dell'economia e nella purezza del dato empirico, sono stati tagliati i posti letto negli ospedali senza bilanciare questa misura con il rinforzo della medicina territoriale. Non c'è niente di innovativo in queste procedure: si fece così anche sul Titanic.

Sulla base dei dati considerati certi dalla scienza e della tecnologia dell'epoca, lo scafo venne ritenuto inaffondabile. Tuttavia, se vogliamo ragionare sulle cause dell'affondamento del transatlantico non possiamo imputare solo la scienza e la sua razionalità ma comprendere anche il senso e il significato dell'evento del Titanic risalendo alle sue ragioni storico-sociali. La nave finì ad alta velocità contro un iceberg che beffardamente la aspettava al guado e colò a picco. Ci furono tantissime perdite umane e, per una regola che soffre di rare eccezioni, a farne le spese furono più di tutti i passeggeri di terza classe.

A ben vedere, la riduzione drastica di scialuppe sul Titanic conferiva al transatlantico leggerezza, velocità e fruibilità: tutte macrotenenze che rispecchiavano i valori dell'epoca e consentivano agli inglesi di imporre la loro supremazia e il controllo del commercio sui mari. In questo senso, il giudizio tecnico di inaffondabilità e la sua presunta fondatezza scientifica possono essere interpretati come un paravento per nascondere i veri interessi che girano intorno all'economia, spingendo il rapporto tra uomo e scienza oltre il punto di collasso. Quando la scienza viene posta a servizio degli interessi economici individuali, perde il riferimento alle sue legittime finalità: l'uomo e la sua centralità. Dalla Conferenza di Alma Ata in poi, si è capito che nemmeno la salute e il benessere riescono a sottrarsi a questa terribile *ratio* (Del Forno, 2020).

Come dice il filosofo Derrida, quando ci lasciamo guidare dalla scienza non dobbiamo fare altro che eseguire dei compiti. La scienza ci apre anticipatamente il cammino, ci fa percepire che tutto è già stabilito, che non c'è nessuna decisione da prendere, per cui le persone non si sentono responsabili (Derrida, 1991, p. 36). La credenza nella scienza ci dice con anticipo come le cose andranno a finire, per cui non dobbiamo fare altro che applicare i suoi metodi senza mai metterli in discussione. È quanto è successo con le teorie della modernizzazione e dello sviluppo che hanno esteso il modello industriale in tutte le aree del Paese senza tener conto delle differenze e delle specifiche vocazioni territoriali. Siccome il modello industriale riusciva vincente dalla sua sperimentazione in alcuni posti del mondo, non poteva essere messo in discussione. Questo modo di ragionare crea uno squilibrio nel principio di sussidiarietà che si riflette sulla responsabilità e l'autonomia.

3. Il problema della responsabilità e delle competenze

Dalla lezione weberiana sappiamo che le persone che agiscono secondo un'*etica della convinzione* non si preoccupano delle conseguenze delle loro decisioni sugli altri ma si limitano a conformarsi a una regola che viene dall'alto e che li trascende. Questo accade normalmente nelle forme dello statalismo incarnate dall'organizzazione burocratica e dai suoi automatismi, grazie ai quali alcune scelte compiute dall'alto vengono trasferite in maniera dogmatica sul territorio, passando per le istituzioni intermedie e la condotta di funzionari pubblici molto spesso incantati dal mito della burocrazia e della sua catena di comando. Quando le convinzioni diventano granitiche e le scelte affidate a criteri impersonali di tipo logico-formale e normativi, chi esegue un compito affidato dall'alto non si pone responsabilmente il problema etico delle conseguenze. Questo atteggiamento rituale e conforme presume una debolezza strutturale di quei soggetti che presidiano in modo rigido l'applicazione di norme e procedure, con un'attenzione spasmodica alle operazioni, alla struttura e ai sistemi (Gehlen, 2003), scaricando sempre sugli altri il problema delle conseguenze. Se qualcosa va storto, il problema riguarda l'incapacità di adattamento delle persone o il carattere endemico della loro condizione di disagio, ma le consuetudini non sono mai messe in discussione.

Al contrario, la responsabilità ha un orientamento riflessivo verso il sé e verso gli altri. Dato che ogni scelta è imputabile non solo sul piano del ruolo ma anche della condotta personale, ognuno deve rispondere del suo operato alla propria coscienza e agli altri. Nell'etica della responsabilità non si è meri esecutori di ordini e disposizioni ma si diventa nodi di un legame che unisce circolarmente i cittadini alle istituzioni centrali e al territorio. Nella lunga catena che va dallo Stato centrale al singolo cittadino, ognuno risponde in base alla posizione che occupa, si tratti di un politico, un amministratore, un medico o un magistrato. La norma è un mezzo ma non un fine poiché ogni decisione deve essere presa nell'orizzonte dell'altro, tenendo conto delle diverse sfumature con cui i bisogni delle persone si manifestano sul territorio. L'orizzontalità dell'approccio implica una comunità di riferimento e di appartenenza con cui condividere scelte, iniziative,

progetti, attività volti a sopperire alle lacune che separano le persone dal loro benessere.

Inevitabilmente la responsabilità chiama in causa altri concetti come la sostenibilità, la solidarietà, la partecipazione, l'autorità, l'autonomia e la libertà, ma anche altri aspetti pro-sociali dell'espressione della volontà che riguardano più da vicino la cooperazione, la cittadinanza, la partecipazione. Tutti questi concetti tenuti insieme come in un'unità costituiscono le «condizioni di possibilità» per il benessere sociale e sono le categorie di analisi che ci consentono di interpretare in profondità alcuni fenomeni. La povertà, il degrado, l'abbandono, e tutte le forme di esclusione sociale prima di essere analizzati nella loro consistenza numerica e strutturale andrebbero compresi grazie a queste importanti categorie della vita che ci consentono di cogliere l'essenza dei problemi sociali. Un cambiamento culturale in tal senso richiede un processo innovativo che implica certamente conoscenza dei territori e competenze ma anche modi di essere. Ed è su questo punto che il processo innovativo della L. n. 328/2000 incontra il concetto di sussidiarietà diventando non più una politica degli interventi ma una sfida al cambiamento che deve cominciare a modificare le persone dall'interno.

Il principio di sussidiarietà, infatti, «coordina questi concetti e li articola in un paradigma» che li rende immediatamente operativi (Del Forno, 2016, p. 14). La teoria del cambiamento proposta dalla L. n. 328/2000 gira intorno al principio di sussidiarietà e al suo “dettato”. A livello delle idee, infatti, la L. n. 328/2000 richiama una filosofia che esalta l'autonomia e la libertà di iniziativa dei cittadini, gli stessi che il D.lgs. n. 502/1992 aveva ridotto allo status di semplici clienti. Tale idea filosofica ha origine aristotelica ma mette radice nella cultura federalista che è stata piuttosto condivisa nella seconda metà del XX secolo. Ad essa si è ispirato il Modello Sociale Europeo che ha istituzionalizzato la sussidiarietà come metodo e procedure nella stipula del Trattato di Maastricht del 1992 (Magatti, 1999, p. 245) e più compiutamente nella forma dell'orizzontalità nei trattati di Amsterdam (1997) e di Lisbona (2009).

4. Sussidiarietà e democrazia: lo “spirito” della legge 328/2000

Nella L. n. 328/2000, la rappresentazione di un individuo dipendente dal sistema che lo governa viene sostituita da un individuo autonomo che si autodetermina in strutture di sostegno territoriali finalizzate all'inclusione sociale. L'intuizione di fondo è che la dignità della persona sancita dalla Costituzione (art. 2) si fonda sulla sua autonomia, sulla sua capacità di farcela da solo, sulla piena facoltà di realizzare le sue più intime aspirazioni, con tutti i mezzi che ha a disposizione comprese le tecnologie. Tale premessa basta a spazzare via il vecchio approccio assistenziale nel welfare. Un individuo con scarsa autonomia e dipendente dal sistema che lo governa non è in grado di assumere un atteggiamento decentrato e consapevole e quindi non riesce a dare il meglio di sé, a mettere in atto comportamenti costruttivi fondati sulla reciprocità, a fare la sua parte per tutelare la salute e il bene di tutti. Detto in estrema sintesi, l'individuo dipendente non è capace di integrarsi e di sentirsi responsabile anche della vita degli altri.

Questo ha un risvolto anche nel concetto di solidarietà. Il comma 5 dell'art. 1 della L. n. 328/2000 recita così: «il sistema integrato di interventi e servizi ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata». Essere solidale non significa assecondare a tutti i costi le pretese dei cittadini, ma chiamarli ai loro compiti di responsabilità senza doversi sostituire a loro, creando condizioni di possibilità per la loro autonomia e offrendo loro un sostegno laddove manca. Tale acquisizione ha un fondamento logico: lo spirito del servizio ha un senso se si consente all'individuo di autodeterminarsi, di migliorare la sua qualità della vita (art. 1, comma 1) e di liberarlo dalla sua condizione di dipendenza.

La sfida per l'inclusione si vince creando sul territorio le condizioni per l'autonomia, rimuovendo tutti quegli impedimenti che incidono negativamente sulla salute fisica e mentale, sulla percezione del sé e degli altri, sulle condotte sociali e sulle vocazioni partecipative. Non si tratta solo di intervenire sulla vulnerabilità di alcune categorie di persone come anziani, minori, disabili, poveri, ma di estendere il

processo di inclusione a tutta la comunità, perché non è possibile immaginare l'inclusione senza rendere partecipe la cittadinanza intera. L'esperienza dell'inclusione non è riparativa ma principalmente emancipativa, una premessa indispensabile per restituire l'autonomia a chi l'ha persa, per far crescere nei cittadini la consapevolezza dei processi in cui sono coinvolti, per favorire lo sviluppo di conoscenze, di competenze, per promuovere comportamenti responsabili fondati sulla reciprocità ed esperienze di partecipazione sui territori che li portino a sentirsi parte attiva nella soluzione dei problemi che affliggono le loro comunità. In questo senso, il principio di sussidiarietà si presta anche a essere un metodo politico e a suggerire alle politiche sociali pratiche e procedure per un effettivo cambiamento.

L'integrazione sociosanitaria, infatti, è stata anche la posta in gioco per un cambiamento più radicale della nostra vita democratica. La creazione di un modello partecipativo non agiva solo positivamente per traghettare il sistema sanitario nazionale fuori dalle secche dello statalismo, ma per generare un dinamismo tra responsabilità verticale e orizzontale. Investire dal basso le comunità attraverso esperienze di partecipazione consentiva alle persone di sperimentare il proprio ruolo nella rete da cui dipendevano le scelte che le riguardavano e, allo stesso tempo, garantiva il trasferimento diretto di quote di potere ai loro rappresentanti. Anche se la partita della L. n. 328/2000 si è giocata sulla costruzione della rete territoriale, la reale posta in gioco era far diventare questa rete il cuore pulsante della vita associativa che includeva le famiglie, le imprese e tutto quel variegato mondo che chiamiamo società civile organizzata.

Tutta la partita doveva giocarsi sulle regole di una democrazia partecipativa di cui abbiamo cominciato ad avvertire i primi segnali già dagli anni '70, grazie ai movimenti per i diritti civili. A quei tempi, però, la sua funzione era concepita in senso strumentale per risolvere il problema della passività e l'apatia dell'intera popolazione che, incurante del proprio territorio e dei propri doveri, continuava a pretendere diritti dallo Stato scaricando le inefficienze sui loro rappresentanti politici. Secondo la struttura federalista della L. n. 328/2000, invece, la rete di sostegno andava estesa alla società civile organizzata e alle varie maestranze e imprese sul territorio. Secondo lo schema della L. n. 328/2000, la responsabilità dello Stato si sarebbe dovuta

declinare verticalmente per controllare l'impatto delle politiche sul territorio perseguite nel rispetto di alcuni indirizzi generali sui livelli essenziali di assistenza; inoltre, lo Stato avrebbe dovuto garantire risorse e controllare che non ci fossero disparità tra le Regioni (Art. 1, comma 3). La sussidiarietà orizzontale che si costituiva dalla rete, invece, avrebbe dovuto garantire che, in virtù della loro posizione privilegiata e di prossimità ai bisogni delle persone, enti, imprese e organizzazioni sul territorio avrebbero conseguito in modo efficiente le finalità della L. n. 328/2000. E qui cominciano i problemi.

5. La sussidiarietà circolare e il rilancio della legge 328/2000

Per portare a termine il decentramento amministrativo cominciato da oltre un ventennio, la L. n. 328/2000 avrebbe dovuto realizzare un buon equilibrio tra organizzazione sul territorio e partecipazione sociale, individuando metodi e pratiche per la sua più completa ed efficiente applicazione. Effettivamente, attraverso il trasferimento di ruoli e competenze, lo Stato limita la quota del suo potere nella piena convinzione che il processo di integrazione comincia dal basso grazie alla formazione di reti di prossimità. I piani territoriali pluriennali risulterebbero lo strumento privilegiato per realizzare forme concrete di integrazione tra le politiche sociali e i servizi. Dobbiamo però stare attenti alle parole, perché limitazione non significa cessione. Su questo chiarisce l'art. 120 della Costituzione secondo cui lo Stato, tramite il trasferimento di quote di potere, non perde le sue prerogative anzi ha l'obbligo di intervenire in caso di bisogno anche in quelle materie che sono di esclusiva competenza regionale.

Purtroppo, il *dettato della sussidiarietà* sembra perdersi nei rivoli della costellazione normativa che ha caratterizzato la lunga esperienza riformista e controriformista del sistema sanitario nazionale, la 502/1992, la 229/1999, l'elezione diretta del presidente della Regione, il federalismo fiscale, la riforma del Titolo V. Questa «costellazione normativa» (Del Forno, 2016, p. 108) non ha solo creato una grande confusione ma ha anche prodotto un decentramento "selvaggio" segnato dal passaggio dal federalismo a un regionalismo generativo di nuove forme più sottili di esclusione, con un effetto domino

che ha prodotto enormi squilibri tra Regioni e la conseguente perdita dell'efficacia di tutte le misure prodotte dalla L. n. 328/2000 e realizzate con fatica dalle imprese e organizzazioni sul territorio.

Lo Stato sembra aver rinunciato alle sue prerogative di intervento e di controllo sui territori, senza cercare di ridefinirle, senza riuscire a svolgere il suo ruolo di garanzia e sicurezza che gli viene dalla sua natura sussidiaria. Oggi, a causa della pandemia, le conseguenze di queste gravi inadempienze sono sotto gli occhi di tutti, ma su questo interverranno certamente gli altri autori di questo volume che non mancheranno di mettere in luce e approfondire queste lacune. In compenso, si è accesa un'inconcepibile gara muscolare tra Regioni sull'accesso alle dotazioni finanziarie, fondata su criteri meritocratici che non hanno considerato le disparità regionali di partenza dovute, tra l'altro, a una scellerata politica economica ispirata alle teorie sviluppate fin dal dopoguerra; per cui è accaduto che alcune Regioni, partendo già svantaggiate, si sono avvitate su loro stesse. Da una parte, le riforme hanno provveduto a trasformare degli enti pubblici territoriali autonomi in feudi monocratici della politica; dall'altra, la mancanza di stabili meccanismi perequativi ha fallito i principali obiettivi della L. n. 328/2000 riguardo l'equità, l'omogeneità dei servizi, l'esigibilità dei diritti. Oggi le disparità sono così evidenti che se ci si sposta dalla Campania in Toscana, i cittadini non pagano il ticket perché una Regione, con il suo budget, riesce a garantire prestazioni gratuite tutto l'anno, mentre l'altra no.

Si è determinata una situazione paradossale per cui, da una parte, lo Stato ha interpretato il decentramento come una cessione di potere e, dall'altra, la democrazia partecipativa si è trovata di fronte a un vuoto di potere e autorità, generando frustrazione nel variegato popolo del Terzo settore che opera sul territorio. L'istituto della delega con cui lo Stato cede importanti quote di potere agli Enti locali, praticata come esaurimento del suo compito, crea un *vulnus* tra democrazia partecipativa e deliberativa che incide negativamente sulla sussidiarietà orizzontale. Nonostante il Terzo settore sia investito di enormi responsabilità, non ha acquisito ancora le competenze e le quote di autorità necessarie per contare nei processi decisionali e nella governance del territorio; ciò ha ostacolato quel processo "circolare" che dalle imprese e dalla società civile organizzata va alle istitu-

zioni sul territorio e allo Stato, e viceversa. Si crea un divario tra responsabilità e centralità nei discorsi che penalizza in maniera molto marcata il Terzo settore e tutte quelle esperienze di co-programmazione, di co-progettazione e di formazione/informazione reciproca circa le problematiche territoriali e le sue peculiarità.

Per quanto terribile e dolorosa sia stata l'esperienza della pandemia, è stata per noi molto istruttiva perché ha reso evidenti tutte le falle del nostro sistema democratico. Abbiamo visto trasformare un grave problema sociale in un inseguimento di complesse procedure, nel balletto delle competenze, in una rincorsa alle forniture in un mercato defezionista, in uno sperpero di risorse. A questo va aggiunto il disorientamento di gran parte delle imprese di Terzo settore e della società civile organizzata in cui meccanismi di inclusione territoriali, già abbastanza deboli, si sono rotti del tutto. Infine, l'andamento dell'economia eletto come elemento vitale per alcune persone ha creato uno spartiacque che ha trasformato la pandemia in un conflitto generazionale e di classe, con scarsi esempi di democrazia partecipativa dall'una e dall'altra parte. Tuttavia, questo non ci deve scoraggiare.

È possibile convergere verso un ragionamento innovativo sulla sussidiarietà che potrebbe rilanciare l'intero programma culturale della L. n. 328/2000. Dalla Conferenza di Alma Ata (1978) abbiamo appreso che il decentramento amministrativo praticato sulla base del principio di sussidiarietà è in grado di attivare sui territori processi economici generativi. Il valore aggiunto delle imprese sul territorio è l'impatto più generale che comportano rispetto ai processi di resilienza economica. Le attività di promozione e prevenzione sostenuti dal meccanismo di democrazia partecipativa e deliberativa, rispetto alla distribuzione di responsabilità e di quote di autorità, sono indispensabili per produrre comportamenti pro-sociali volti alla tutela della salute e alla conservazione del benessere psicofisico delle persone, e questo non può che tradursi in minor impegni di spesa. Tutto questo deve tradursi in un nuovo programma per la L. n. 328/2000.

La libertà e l'autonomia locale sono necessarie per distribuire responsabilità e competenze ma tale distribuzione non ha un senso se tutte le forze espresse dal territorio non vengono coinvolte pienamente nella sfida. Fino a oggi, il mondo del Terzo settore è stato considerato ancillare al conseguimento degli obiettivi anche se, in definitiva,

è stato escluso dalle scelte economiche di fondo. Quando noi parliamo di economia sociale ci riferiamo infatti a un intreccio tra Stato, Mercato e Terzo settore, un'economia resiliente che ha il suo cuore pulsante nelle famiglie, nelle istituzioni, nelle imprese, negli stakeholder, nella società civile organizzata, cioè tutte le componenti del complesso mondo del welfare che partecipano alla storia del loro cambiamento. La complementarità tra processi di partecipazione e deliberazione diventa il presupposto indispensabile per il miglioramento della vita e delle condizioni economiche dei cittadini (Caffè, 2014). Questo implica un ripensamento del modello della sussidiarietà e sul suo carattere circolare.

L'idea di un sistema integrato di interventi e servizi sociali, che deve favorire l'autonomia delle persone e avere un «carattere di universalità» (Art. 2 comma 2), implicherebbe una funzione importante per la società civile organizzata e quindi il suo riconoscimento come *sfera autonoma del sociale*, in quanto portatrice di elementi indispensabili per la realizzazione degli ambiziosi obiettivi di cambiamento sociale posti dalla L. n. 328/2000.

Difatti, la partecipazione dei cittadini alla vita politica ed economica di una comunità non si esprime solo nel circuito della rappresentanza elettorale o nella protesta e nemmeno soltanto nel lavoro o nelle scelte di consumo, ma anche e soprattutto nella condivisione quotidiana dei problemi della vita in comunità. Le persone possono darsi forma organizzata per condurre pratiche di cittadinanza democratica e per conseguire i propri obiettivi di cambiamento (Moro, 2020, p. 67).

Già nella sua espressione orizzontale, il principio di sussidiarietà ha riconosciuto il ruolo primario della società civile nel definire gli obiettivi di una comunità e nella cura dell'interesse generale. Nel tempo, ciò ha favorito forme inedite di autonomia: ad esempio, già oggi i cittadini organizzati possono dialogare con l'Unione Europea senza mediazioni, accedendo alle sue opportunità indipendentemente dall'iniziativa dello Stato o delle Regioni. È dunque possibile integrare alcuni aspetti della democrazia deliberativa nel regime democratico vigente, fondato sulla democrazia rappresentativa, senza dover necessariamente passare a un regime radicalmente *ex novo* (Moro, 2009, p. 67-69). Tuttavia, a tutela dell'uguaglianza, della coesione sociale e dell'universalità dell'accesso ai diritti e servizi, nonché

per scongiurare il rischio del disimpegno dell'una o dell'altra sfera istituzionale, serve un modello in cui l'iniziativa autonoma dei cittadini non sia occasionale ma sistematica e integrata al più ampio quadro delle politiche sociali che interessano una comunità.

Il modello che cerchiamo potrebbe incarnarsi nella *sussidiarietà circolare*, teorizzata già in epoca medievale da Bonaventura da Bagnoregio e ripresa di recente dal movimento dell'Economia Civile (Bruni e Smerilli, 2008, p. 85; Zamagni, 1991).

Se lo slogan della sussidiarietà verticale e orizzontale è “non faccia lo Stato ciò che meglio possono fare gli enti inferiori e i soggetti della società civile”; quello che descrive la sussidiarietà circolare è “faccia lo Stato assieme alle imprese e ai soggetti non profit” (Zamagni in Venturi, Rago, 2015: 18).

Nel concreto, il modello della sussidiarietà circolare prevede che gli attori delle tre sfere istituzionali interagiscano con pari dignità a livello dei singoli territori, sulla base di protocolli che vincolino le parti alla condivisione delle responsabilità e al rispetto delle prerogative di ciascuno, senza cessione di potere o deleghe (Zamagni, 1991; 2015). Ciò deve avvenire sia in fase di progettazione, sia di attuazione e valutazione degli interventi.

Per l'autonomia e il benessere delle persone, ciascuna delle tre sfere è indispensabile. Lo Stato e le sue declinazioni territoriali, detentori dell'autorità per mezzo del consenso, devono porsi a garanzia dei diritti e dei principi costituzionali, dato che la regolamentazione dell'accesso alla cura e ai servizi sociali non può essere lasciata all'autonomia dei privati e nemmeno interamente delegato agli enti del Terzo settore, pure se animati dai migliori propositi. D'altra parte, è luogo comune che, nel suo attuale assetto politico-economico, lo Stato non sia più nelle condizioni di rispondere da solo alla crescente domanda di welfare. Le imprese che operano sul mercato, incluse le società cooperative e le imprese sociali, sono chiamate a intervenire in virtù del loro potere economico impiegando la razionalità strumentale per migliorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi, a condizione però che i legittimi interessi particolari siano conseguiti nel comune orientamento all'interesse generale, nella consapevolezza che il profitto poggia sul substrato dei beni comuni e relazionali.

Tuttavia, da come viene comunemente intesa la *governance* territoriale, la società civile organizzata ha una indubbia debolezza contrattuale rispetto allo Stato e al mercato. Troppo spesso, tali organizzazioni sono chiamate a intervenire soltanto *ex-post*, in funzione ancillare allo Stato oppure “a danno fatto” per coprire i fallimenti del mercato. Per generare una *situazione discorsiva ideale* non basta che gli attori delle tre sfere istituzionali siano seduti intorno a un tavolo, che partecipino in ugual misura e che comunichino liberamente, ma occorre che tutti abbiano la stessa capacità giuridica e che anche la società civile goda delle quote di autorità che gli derivano dalla sua partecipazione democratica al conseguimento di obiettivi di interesse generale. La società civile organizzata, infatti, non esprime un vuoto consenso, ma una volontà popolare che si alimenta dalla sua funzione partecipativa.

Nel modello della sussidiarietà circolare, tutti gli attori in campo sono coinvolti nei processi di co-programmazione e co-progettazione degli interventi con pari dignità e poteri decisionali e ciò rende gli enti di Terzo settore e la società civile organizzata attori proattivi nei processi di cambiamento dotati di una *autonomia dialogante*, ovvero una condizione in cui ciascuna delle sfere istituzionali, lo Stato, il mercato e la società civile organizzata, conserva *specificità, compiti e capacità deliberativa*. Certamente la Riforma del Terzo settore ha compiuto dei passi importanti in questa direzione, anche grazie alle recenti Linee Guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo settore, ma rimangono ancora spazi di ambiguità che potranno essere risolti nella sperimentazione degli istituti di «amministrazione condivisa» sui territori (Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72 del 31 marzo 2021).

Le organizzazioni della società civile, poste nelle condizioni di impiegare al meglio le proprie competenze relazionali e nel rispetto della specifica vocazione partecipativa che si esprime nel metodo democratico di deliberazione e gestione, possono davvero rappresentare il cuore di quel laboratorio permanente di democrazia partecipativa che la L. n. 328/2000 auspicava per il cambiamento sociale dei nostri territori.

5. I Sistemi Informativi dei Servizi Sociali come veicolo di cambiamento dei territori

di *Grazia Moffa*

Introduzione

Nel presente contributo si propone una riflessione critica su un aspetto spesso tacitato della Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato dei servizi sociali (L. n. 328/2000) ovvero la rilevante funzione dei Sistemi Informativi dei Servizi Sociali. In considerazione degli impatti della pandemia da Covid-19, appare ancor più di interesse soffermarsi sulle azioni necessarie all'istituzione e gestione di tali Sistemi.

Gli eventi più recenti¹, hanno evidenziato la necessità di porre il *topic* indicato al centro della discussione.

Le considerazioni offerte nelle prossime pagine partono da tre punti di osservazione.

Il primo si avvale dell'esperienza personale di chi scrive in quanto soggetto attivo² di un gruppo di ricerca di istituzionalizzazione e implementazione del Sistema Informativo Sociale della Basilicata (SISB).

Il secondo si muove lungo l'asse delle problematiche messe a nudo dall'attuale pandemia e sui vuoti da fronteggiare.

¹ Il presente contributo è stato chiuso nel mese di febbraio 2021.

² Si fa riferimento all'esperienza (2014-2016) come Referente e Coordinatore Scientifico nell'ambito del Sistema Informativo Sociale della Basilicata (CIG 542803080D). In qualità di Coordinatore scientifico per l'analisi e l'interpretazione dei dati del SISB ha realizzato insieme al suo gruppo scientifico 23 Rapporti sui diversi flussi.

Il terzo, infine, pone al centro del focus di analisi: il territorio, gli squilibri territoriali verticali (Nord-Sud) e orizzontali (aree interne) che caratterizzano il nostro Paese, nonché la mancata parità geografica.

In riferimento a quest'ultima prospettiva, è opportuno ricordare che la L. n. 328/2000 nasce con l'importante finalità di fornire uniformità territoriale nello sviluppo e nell'erogazione dei servizi. Essa, a nostro avviso, rappresenta un'importante risposta a quella politica di decentramento, avviata negli anni '70, che nel corso dei decenni ha nei fatti determinato un crescente sfilacciamento del sistema delle politiche socioassistenziali. La legge n. 328/2000 – nel tentativo di arginare un'offerta di servizi e interventi polverizzata e poco integrata – ha inteso coordinare lo sviluppo del welfare territoriale (pianificazione di zona) attraverso il principio cardine della sussidiarietà. Al suo interno si pongono le basi per la sperimentazione di un approccio bottom-up, teso ad incoraggiare il coinvolgimento degli attori del cosiddetto “privato sociale” sin dalle prime fasi di organizzazione progettuale.

Al riguardo va, tuttavia, rilevato che il dibattito teorico sviluppatosi in merito agli effetti prodotti dalla legge a più di vent'anni dalla sua promulgazione ci consegna un quadro non molto promettente. Sebbene la nostra posizione intenda raccogliere soprattutto i risultati positivi, non è possibile sottacere che tra gli obiettivi auspicati e quelli realizzati ci sia quantomeno uno scollamento. Più in dettaglio, si evidenzia che sul piano fattuale la riforma del Titolo V ha minato le fondamenta stesse della L. n. 328/2000 (Kazepov, 2009). Essa, attribuendo in via esclusiva alle Regioni la competenza sui servizi sociali, ha visto tra i suoi esiti il riverbero delle forti differenze territoriali sull'applicazione della L. n. 328/2000. In tal modo si sono riprodotte differenze e ampliate le distanze nella programmazione e organizzazione dei servizi assistenziali (Ranci Ortigosa e Ghetti, 2012). Tali criticità si sommano, inoltre, alla graduale riduzione delle risorse che accompagnano gli interventi previsti dalla legge, cosa che nei fatti ne ha limitato la portata di azione.

Non è interesse di questo breve saggio affrontare gli aspetti sopra richiamati, né si intende fare un bilancio di quanto sinora raggiunto (o meno), tuttavia tali elementi fanno da corollario al ragionamento proposto. Oggi più che mai, occorre riflettere sulle questioni lasciate

ancora aperte e riconsiderare alcuni degli interrogativi istituenti: quanto è diffusa una modalità di lavoro che vede al centro l'analisi dei bisogni e dei problemi di un territorio? Quanto la programmazione delle politiche sociali si fonda sulle pratiche della concertazione e della co-progettazione? Quali sono all'interno della rete pubblica i nodi di accumulazione delle informazioni e delle conoscenze necessarie a registrare il cambiamento e l'evoluzione dei problemi? Quali sono le modalità più adatte a raccogliere informazioni qualitative e a delineare efficaci profili di comunità?

Interrogativi che inevitabilmente chiamano in campo quei vuoti che ancora non si è riusciti a colmare. Dar seguito a tali priorità è un aspetto che non può più essere posto in secondo piano: risposte efficaci ci avrebbero consentito di affrontare diversamente la pandemia attuale. Il Covid-19 ha mostrato il "Re nudo" e tutte le falle di un sistema che purtuttavia era stato ben concepito, e avrebbe dovuto essere in grado di fronteggiare in modo efficace anche situazioni di crisi sociosanitaria simili a quella che stiamo attraversando.

In questo scenario, ancora incompiuto, diventa rilevante la funzione dei Sistemi Informativi dei Servizi Sociali (d'ora in poi: SISS), ovvero di quegli strumenti finalizzati a gestire dati e informazioni per il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali a supporto della programmazione e valutazione degli interventi volti a soddisfare i bisogni sociali. L'ipotesi di fondo che anima il ragionamento proposto è che vi sia un imprescindibile legame tra conoscenza continua e decisione per la realizzazione di un servizio integrato. Oggi più che mai, è evidente che l'organizzazione dei servizi non possa essere disegnata su conoscenze lasciate all'intuito, rabberciate, estemporanee, raccolte in fretta nel tentativo di trovare risposte su due piedi, all'impronta; prova ne è quanto sta accadendo in questi anni di pandemia. Si è dell'idea che per superare gli effetti di un'offerta frammentata – i cui esiti stiamo pienamente sperimentando – sia necessario raccogliere i dati con rigore scientifico, in modo regolare, esatto, metodico e sistematico, attraverso un continuo, costante e rapido controllo dei risultati per non lasciare nulla all'improvvisazione. A questo fine appare indispensabile far ricorso a un modello basato su un sistema integrato di raccolta. Attraverso questo mezzo è possibile superare alcuni ristagni attualmente presenti e dar vita a un *cir-*

cuito circolare e continuo (informazione in entrata – azioni in uscita) teso ad alimentare un modello che risponde agli obiettivi della *qualità totale* attraverso una revisione e una correzione continua – e non solo *ex post* – delle azioni. Questa ci appare la via maestra per collocare al centro delle priorità gli utenti, e quindi i bisogni della collettività.

In queste pagine si intende porre in luce come i SISS – così come previsti dalla L. n. 328/2000 – non siano un mero strumento tecnico, ma piuttosto un modo complessivo di pensare ai servizi sociali e al welfare. I SISS nella loro piena attuazione, se intesi all'interno di una filosofia complessiva, possono rappresentare un vero e proprio veicolo per il cambiamento dei territori.

La vera rivoluzione riguarda la volontà di attivare la progettazione, realizzazione e gestione permanente di un Sistema Informativo Sociale effettivamente funzionale. Si tratta di fare un salto di qualità, cambiar passo, concentrandosi sui bisogni emergenti dei cittadini per raccogliere le vulnerabilità e le fragilità e fornire risposte adeguate in tempo reale. Alla luce di queste osservazioni di seguito ci si concentrerà sugli aspetti portanti e caratterizzanti di questi Sistemi.

1. Il Sistema Informativo dei Servizi Sociali: i nodi normativi

Prima di entrare nel merito del ragionamento proposto, per meglio inquadrare il ruolo e la rilevanza dei Sistemi Informativi dei Servizi Sociali è opportuno richiamare brevemente il quadro normativo di riferimento in cui esso si inserisce. I SISS sono stati istituiti con la L. n. 328 del 2000 e ricoprono, come anticipato, un ruolo centrale per la piena realizzazione dell'integrazione territoriale attraverso una funzione di orientamento, valutazione e controllo.

Il richiamo esplicito al Sistema Informativo dei Servizi Sociali è riportato all'art. 21 della L. n. 328/2000 che al *comma 1* riconosce la necessità per lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni di istituire un Sistema Informativo dei Servizi Sociali *per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla*

valutazione delle politiche sociali per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione. Quanto c'è di più valido per riflettere sugli squilibri territoriali e per sollecitare i cambiamenti delle aree interne nella gestione di forme di innovazione?

Nell'art. 22, inoltre, sono specificati sia i livelli essenziali delle prestazioni erogabili sia l'erogazione delle prestazioni previste per ogni ambito territoriale³.

Un rilevante passaggio che ha contrassegnato il quadro normativo che fa da sfondo all'istituzione del Sistema Informativo dei Servizi Sociali va identificato nel conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dello Stato alle Regioni.

Provando brevemente a tratteggiare il *frame* di riferimento più nello specifico, bisogna ricordare che gli elementi embrionali e cruciali che accompagnano l'istituzione dei SISS, vanno rintracciati nella riforma del welfare locale, realizzatasi in Italia a partire dal D.lgs. n. 112/1998. Meritano di essere richiamati in particolare: l'art. 128, in cui si dà la definizione di Servizio Sociale; l'art. 129, relativo alle Competenze dello Stato; l'art. 131, che definisce i conferimenti agli Enti locali; l'art. 132, dove si sancisce che la legge regionale conferisce ai Comuni e agli altri Enti locali le funzioni e i compiti amministrativi concernenti i servizi sociali⁴.

Questi elementi assumeranno una forma più definitiva, come già evidenziato, all'interno della legge quadro per la riforma del welfare (L. n. 328/2000). Poi, la successiva riforma del Titolo V della Costituzione (L. Cost. n. 3/2001), con il suo richiamo al processo di riorganizzazione dello Stato e delle Pubbliche Amministrazioni in senso federalistico, tratterà una nuova strada per la gestione dei servizi pubblici locali nel settore dei servizi alla persona.

³ Parallelamente, si definisce l'erogazione delle prestazioni prevista, per ogni ambito territoriale.

⁴ La struttura tecnica preposta al coordinamento delle attività dei sistemi informativi è il Coordinamento Interregionale per i Sistemi Informatici Statistici e Geografici (CISIS).

2. Il Sistema Informativo dei Servizi Sociali: scopo e funzioni

L'istituzione di Sistemi Informativi regionali appare funzionale e indispensabile per affrontare con successo i cosiddetti *debiti informativi*, ossia rispondere all'esigenza di una raccolta informativa a livello nazionale.

Volendo osservare più da vicino l'idea istitutiva di un Sistema Informativo, si deve tener presente che esso contempla due specifiche finalità. Una prima riguarda l'analisi della realtà dei servizi e dei bisogni sociali, espressi e non espressi, di natura sociosanitaria. Una seconda attiene al monitoraggio e la valutazione di fenomeni ed eventi caratterizzati da un'elevata multidimensionalità e dinamicità.

In questa prospettiva, il Sistema Informativo dei Servizi Sociali si configura come lo strumento cardine del sistema di welfare in quanto ha la funzione di supportare l'azione programmatrice regionale/locale e quella normativo/decisionale. Inoltre, ne deriva che i SISS, se operanti in modo efficiente, consentono di raggiungere senza spreco di risorse l'efficacia delle azioni.

Agli occhi di tutti è ormai evidente che l'acquisizione dei dati e la loro trasformazione in informazioni è essenziale affinché un sistema sociosanitario possa incidere in maniera innovativa sulla tutela della salute e sul soddisfacimento dei bisogni sociali della popolazione. In questo periodo di pandemia stiamo sperimentando la carenza dell'implementazione di sistemi efficaci fondati sulla qualità dell'informazione raccolta; il Sistema informativo sociosanitario per essere di supporto alle decisioni non può essere concepito in funzione di una semplice raccolta di dati.

In breve, lo scopo dei SISS risiede nel favorire lo scambio dei dati tra tutti i soggetti del welfare locale, generando le informazioni indispensabili per programmare gli interventi in base ai reali bisogni dei cittadini e verificando l'adeguatezza e la congruità dei servizi predisposti per soddisfarli.

Il processo di costruzione, revisione e aggiornamento dei SISS, dunque, non deve tendere a realizzare uno strumento "fine a se stesso", ma deve essere diretto a mettere in piedi uno strumento per i de-

cisori e gli attivatori di processi di coinvolgimento dei destinatari⁵. Il tema portante dei SISS, infatti, è il processo di valutazione partecipata dell'adeguatezza e della congruità dei servizi alla persona, diretto ad accompagnare e sostenere il processo di programmazione regionale *ex ante* e quello di pianificazione territoriale (Piani di Zona). Come si avrà modo di argomentare di seguito, i SISS vanno messi in relazione al processo di adozione delle "Carte dei Servizi", in tal modo possono fornire informazioni e restituire analisi a tutti gli agenti (decisionari, operatori e destinatari dei servizi). A titolo esemplificativo si pensi alla definizione di schede digitali di accesso e presa in carico, di valutazione del bisogno sociale e sociosanitario e di progetto personalizzato. Tali schede, se impiegate da tutti gli attori istituzionali, forniscono in tempo reale i dati non solo su chi richiede l'accesso ai servizi ma anche sul contesto familiare, relazionale e ambientale.

La valenza dei SISS per il supporto ad analisi approfondite sulle fragilità territoriali è data, dunque, dall'importante funzione di progettare strumenti di rilevazione della domanda e del bisogno espresso. Ne deriva che il valore dei SISS risiede nella capacità di veicolare i cambiamenti oltrepassando la funzione meramente tecnica. Quanto sin qui illustrato trova una faticosa applicazione sul piano operativo dato che al momento, come si è accennato, ci si muove su un terreno ancora spinoso e frastagliato.

3. Il Sistema Informativo dei Servizi Sociali: punti di forza

Nell'insieme, i Sistemi Informativi sono necessari per ricomporre un mosaico informativo attualmente contrassegnato, per lo più, da grandi archivi di dati locali in possesso di singoli enti che difficilmente riescono a comunicare tra di loro. Si pensi all'utilità che la messa a sistema avrebbe potuto avere rispetto alla campagna vaccinale di contrasto al Covid-19 o nel fornire un orientamento nell'utilizzo dei fondi del PNRR.

I monitoraggi esistenti, e gli approfondimenti personali condotti

⁵ Questo principio è in linea non solo con la L. n. 328/2000 ma anche con le indicazioni nazionali (il decreto legislativo n. 82/2005, "Codice delle Amministrazioni digitali") ed europee (Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000).

all'interno del gruppo di studio per l'implementazione del SISS della Regione Basilicata, evidenziano che le amministrazioni pubbliche trovano difficoltà a operare in contesti compositi. Le ostruzioni incontrate sono, in buona parte, riconducibili alla difficoltà di tenere insieme la diversificata domanda dei vari gruppi di utenza, e dei loro relativi bisogni, in uno scenario che presenta un'elevata frammentazione di politiche, interventi e servizi.

D'altra parte, si è convinti che tale complessità possa essere risolta; infatti, ci sono tutti gli elementi per raggiungere risultati efficaci e, soprattutto, già esistono esperienze positive che lasciano ben sperare. Qui a titolo esemplificativo, si richiama la sperimentazione portata avanti dal Friuli-Venezia Giulia. Quest'ultima, per la sua rilevanza è stata oggetto di una ricerca condotta da Lisetto, Marcolin e Tomasin (2014)⁶, di cui di seguito si riprendono brevemente i risultati in quanto ben esprimono in cuore della questione.

Nel lavoro di ricerca citato, viene messo in evidenza come la Regione Friuli-Venezia Giulia sia una delle prime realtà locali a prevedere lo sviluppo di un sistema informativo sociale nel proprio ordinamento giuridico teso a lavorare per lo sviluppo di un sistema regionale di raccolta dati omogeneo. Per comprendere i punti di forza – potenzialmente replicabili – bisogna ricostruire il percorso di sviluppo che, come evidenziato dagli autori dello studio, ha portato all'istituzione e implementazione di un Sistema Informativo dei Servizi Sociali di successo. In primo luogo, dalla ricerca si evince che nel corso degli anni tale sistema si è evoluto e articolato ruotando attorno allo sviluppo della Cartella Sociale Informatizzata (CSI) e dei suoi moduli aggiuntivi.

Il punto di partenza – e di forza – riguarda proprio l'intuizione di partire dalla cartella sociale. È questa che ha trasformato una raccolta di dati – inizialmente soggettivi, destrutturati e scarsamente comparabili – nel caposaldo del sistema informativo sociale.

Un passaggio avviatosi già sul finire degli anni '90, quando un'équipe di lavoro costituita da assistenti sociali del territorio, operatori dell'area informatica e funzionari della Regione, hanno fatto in modo che la Cartella Sociale si trasformasse sempre più in uno strumento

⁶ Le informazioni riportate in questa parte sono tratte dalla rassegna della ricerca di Lisetto, Marcolin e Tomasin (2014).

con finalità conoscitive e programmatiche per i Servizi Sociali dei Comuni (SSC) e il SISS regionale.

La vera messa a sistema si concretizzò con l'introduzione della cartella informatizzata, nel Duemila, fissandone le tecniche, i principi di classificazione, le procedure e le norme.

Una modalità di raccolta che ha «cercato di dare definizione alla struttura del linguaggio del servizio sociale – condividendola con l'intera comunità professionale del Friuli Venezia Giulia –, seguendo il principio secondo il quale chi fornisce informazioni deve trovare un senso e aspettare benefici da ciò che fa, evitando l'imposizione di standard di raccolta che la renderebbero più faticosa o inefficace» (2014, p. 8).

Un ulteriore passaggio si è realizzato grazie al trasferimento della cartella sociale da Access a quella sul web (2007) e al successivo sistema di business intelligence che ha reso possibile l'estrazione e l'elaborazione dei dati raccolti a livello locale (2008).

Gli aspetti tecnici richiamati sono certamente importanti per il buon esito del Sistema analizzato ma «i suoi maggiori pregi si possono riscontrare a livello professionale, culturale e organizzativo. (...) la cura del dato informativo come parte integrante della propria attività ha prodotto uno strumento di dialogo tra tutti i Servizi della Regione. Esso, infatti, ha offerto un mezzo di lettura delle problematiche emergenti e di profilatura tipologica sia dell'utenza che degli interventi ed ha evidenziato gli aspetti di complessità del lavoro nel settore, attraverso un processo che ha lasciato spazio al metodo oltre che al risultato» (2014, p. 8).

Questa esperienza – considerata una “buona pratica” – ci fornisce gli elementi di confronto per individuare i punti di fragilità che ne ostacolano la replicabilità nelle altre aree italiane (soprattutto in quelle meridionali). Argomento questo che meriterebbe una ricerca ad hoc, qui si evidenzia che gli studi di riferimento fanno notare che le difficoltà incontrate possono essere riferite in buona parte ad una resistenza verso i significativi cambiamenti che dovrebbero realizzarsi negli assetti organizzativi, nei processi di lavoro, nella distribuzione delle responsabilità, nelle prassi operative, nella dotazione strumentale e tecnologica.

4. I Sistemi Informativi come vettori di cambiamento: alcune riflessioni

In sintesi, la funzione dei Sistemi informativi non può essere limitata alla mera descrizione delle risorse impiegate e delle attività svolte nelle diverse aree territoriali e organizzative. È necessario un cambio di passo che faccia ricorso ai SISS per fornire risposte alle problematiche del complesso mondo del welfare e alle tante soluzioni frammentate. L'articolo 21 della L. n. 328/2000 individua, a nostro avviso, la necessità di un mutamento di cultura nei campi del sociale, del servizio, dell'informazione, segna *un punto di civiltà*. In questa visione i SISS, proponendo una rigorosa analisi delle attività e dei risultati raggiunti in relazione ai risultati attesi e alle esigenze della popolazione, hanno la fondamentale funzione di facilitare la lettura dei bisogni per sostenere il processo decisionale a tutti i livelli di governo.

L'esperienza sopra richiamata della Regione Friuli-Venezia Giulia mette in evidenza che un Sistema Informativo dei Servizi Sociali, se realizzato avendo a riferimento l'insieme delle funzioni, si configura come un vero e proprio volano di un processo di trasformazione nel campo dei servizi sociali.

L'architettura del sistema informatico dei servizi sociali, che incorpora la cartella sociale, presuppone la necessaria messa a punto delle sue definizioni teoriche. La strada da percorrere in questa direzione appare ancora lunga; affinché si realizzi questo passaggio è necessario rivedere modalità di lavoro e assetti organizzativi saldi e radicati per consuetudine e, quindi, di difficile rimozione. Pratiche vischiose lasciano i Sistemi informativi a un livello di semplice progetto o di pura sperimentazione, e impediscono il loro consolidarsi in modo stabile e a un livello tale che consenta di ottenere informazioni attendibili e aggiornate.

In altre parole, la costruzione di un sistema informativo è certamente il punto di partenza ma non sufficiente in sé. Come si evince da alcuni contributi del Formez⁷, la messa a regime funzionale di un SISS dipende spesso dal fattore umano e più specificamente dall'impegno di singoli dirigenti.

⁷ Il Formez ha prodotto diversi studi negli anni in questa parte del lavoro si richiamano quelli dal 2004 al 2007, si veda bibliografia.

Sintetizzando molto i risultati dei vari studi condotti da questo Istituto, si può concludere che i blocchi di frenata più importanti per la piena efficacia di tali Sistemi sono essenzialmente due: (i) I SISS risultano subordinati all'impegno di coloro che ne promuovono la costruzione e ne sostengono la realizzazione. Se la loro presenza viene meno tutto si blocca disperdendo immediatamente gli investimenti compiuti per la sua costruzione. (ii) Lo sforzo di quanti si dedicano alla implementazione dei SISS può essere vanificato dal non pieno utilizzo degli applicativi da parte di tutti i soggetti del sistema informativo per il quale è stato costruito.

Tali risultati mostrano che è necessario puntare, al di là della dimensione informatica del sistema, su un approccio di rigore, costanza e cultura del dato condiviso dai soggetti coinvolti.

Le riflessioni di analisi condotte da chi scrive attraverso la partecipazione diretta di progettazione e implementazione di un SISS confermano che non si tratta di adottare le nuove tecnologie per erogare in modo diverso i vecchi servizi: una pura modalità *necessaria* perché *doverosa*. Questo sarebbe un approccio sterile che impedirebbe il compimento delle vere finalità dei SISS. Significa, invece, cogliere l'occasione che gli strumenti tecnici offrono per svecchiare fortemente il sistema di offerta dei servizi, facilitando la comunicazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione.

Oggi più che mai, in tempi di pandemia da Covid-19 questo processo potrebbe, e dovrebbe, subire un'accelerazione utilizzando proficuamente le opportunità fornite dalla scienza tecnologica per realizzare l'interoperabilità: ovvero l'interscambio di informazioni o servizi per facilitare la produzione oltre che la gestione di dati a livello locale.

In questa direzione i SISS rappresentano un punto di forza della L. n. 328/2000 ancora non sufficientemente valorizzato, in quanto come si è visto gli obiettivi non sono stati del tutto raggiunti. Un problema centrale resta ancora quello del coordinamento tra Enti dello stesso territorio. Nei fatti, il sistema Informativo Sociale a supporto della programmazione degli interventi, come immaginato dalla Legge n. 328/2000, non si è completato. Non si registra ancora uno schema di azioni unitarie che uniformi le Regioni a un'attenta lettura del territorio, e numerosi sono ancora i passi da compiere affinché l'informazione divenga realmente il motore dello sviluppo.

Sin dal momento in cui sono stati concepiti nell'art. 21, i SISS hanno promosso un salto di qualità. Un salto che, tuttavia, può avvenire solo se la rete informatica non viene utilizzata per erogare semplicemente servizi, ma viene considerata soprattutto un modo per risolvere le problematiche ancora non superate. Allo stato attuale, restano da raccogliere le sfide individuate nel 2014 nello studio, sopra citato, condotto da Lisetto, Marcolin e Tomasin. In proposito si è segnato il passo, ma oggi di fronte ai crescenti squilibri territoriali e alla Pandemia sarebbe necessario recuperare il tempo perduto e compiere alcuni balzi in avanti. Facendo riferimento a quanto a suo tempo segnalato (Lisetto, Marcolin e Tomasin, 2014) almeno tre questioni mostrano la loro massima urgenza.

In primis, manca il passaggio più importante, ossia tesaurizzare la *funzione di utilità* dei SISS così come messa in luce in queste pagine. In quasi tutti i rapporti di monitoraggio che negli anni hanno seguito lo sviluppo dei SISS si pone l'accento proprio sulla scarsa consapevolezza delle funzioni che un sistema informativo può ricoprire a supporto della programmazione e pianificazione dei servizi e degli interventi.

In secondo luogo, le problematiche correnti evidenziano in modo lampante la mancanza di una *qualità dell'informazione* tempestiva, chiara e basata sull'interoperabilità tra tutti i soggetti del territorio preposti alla produzione dei dati.

Infine, ma non ultima per importanza, vi è la questione di una *partecipazione* in grado di garantire un'osmosi tra l'entrata e l'uscita dei dati.

Nel periodo attuale di co-progettazione al fine di utilizzare in modo appropriato i fondi del PNRR per i territori è necessario uno sforzo in questa direzione, una convergenza verso una nuova impostazione culturale tesa a ottimizzare le risorse a disposizione in modo integrato sulla base dell'interoperabilità.

Riflettendo su quanto sta accadendo, non c'è dubbio che la prevenzione e la gestione della pandemia attuale deve fare i conti con i fattori di rischio e di vulnerabilità nel loro insieme (epidemiologici, economici e sociali). Il Covid-19 ha drammaticamente squarciato il velo, ma si auspica che i cambiamenti intervenuti a causa dello stesso – tra cui il processo di accelerazione nell'adeguamento tecnologico –

possano favorire, una volta superata l'emergenza, lo sviluppo di nuove opportunità. Possa essere questa un'occasione da cogliere per avviare una nuova cultura del dato, inteso come volano di sviluppo da porre al centro delle decisioni che verranno prese sull'utilizzo delle risorse europee. D'altra parte, questo tipo di gestione è tutt'altro che scontata; in questa direzione, riportare a tema la funzione dei SISS in un'ottica di parità economica, sociale e geografica potrebbe essere un valido approccio strategico.

6. Verso un welfare digitale?

di Fabio M. Esposito

1. Riflessioni introduttive

Le tecnologie digitali hanno vissuto negli ultimi decenni una vastissima implementazione nei più disparati ambiti, tanto da spingere alcuni autori a descrivere il digitale come un fatto sociale totale (Lury e Marres, 2015), cioè come uno di quei fenomeni che «mettono in moto, in certi casi, la totalità della società e delle sue istituzioni¹» (Mauss, 2002, p. 199). L'aggettivo digitale si riferisce a un ampio insieme di dispositivi e infrastrutture computazionali software e hardware che spaziano dai PC, tablet e smartphone di uso comune; alle app, piattaforme e pagine web che questi rendono accessibili; fino ad apparati più nascosti e impercettibili, come i data center, gli algoritmi, le intelligenze artificiali, la vasta e capillare rete di cavi e altri elementi che costituiscono l'infrastruttura che chiamiamo internet (Constantinides, Henfridsson e Parker, 2018). Il termine deriva dall'espressione inglese *digit* (cifra numerica), a sua volta derivata dal latino *digitus* (dito), il più basilare degli strumenti di conteggio. Le tecnologie digitali reggono infatti – tra le altre cose – su vari processi di classificazione e quantificazione del reale, ovvero sulla codifica e traduzione di informazioni in un linguaggio numerico. Come ogni operazione di traduzione, questo processo di codifica «coinvolge la creazione di convergenze e omologie attraverso la messa in relazione di elementi precedentemente diversi tra loro» (Callon, 1980, p. 211).

¹ M. Mauss (1968, p. 25, traduzione dell'Autore) definisce le istituzioni in maniera ampia come «norme pubbliche che guidano pensiero e azione».

Ciò pone le basi per lo svolgimento di operazioni che ci consentono di conoscere, comunicare e agire in modo nuovo e ci fanno percepire il digitale di per sé «generativo di nuove pratiche, legami e relazioni sociali» (Marres, 2017, p. 24). Le tecnologie digitali – al pari e forse più di altre tecnologie – oltre ad essere caratterizzate da una loro peculiare logica di funzionamento, sono in grado di oggettivare norme, valori e interessi di chi le progetta e gestisce e di riconfigurare significati e relazioni (Eyert, Irgmaier e Ulbricht, 2020). Ad esempio, nel contesto produttivo, gli strumenti digitali sono riusciti a incorporare valori di efficienza, risparmio, controllo e razionalizzazione, con alcuni autori che delineano lo spettro di un “capitalismo della sorveglianza”, nel quale lo sfruttamento di dati e l’implementazione di tecnologie informatiche ricoprirà un ruolo sempre più centrale (Balkin, 2008; Zuboff, 2015).

L’implementazione di queste tecnologie non riguarda però solo i contesti produttivi, ed inoltre, come evidenziato anche nel saggio di Grazia Moffa, non si limita a mutamenti di natura meramente tecnica, comprendendo altresì «significativi cambiamenti negli assetti organizzativi, nei processi di lavoro, nella distribuzione delle responsabilità, nelle prassi operative» (Moffa, cap. 5). Vista dunque l’eterogeneità di ciò che definiamo come tecnologie digitali, e viste le molteplici dimensioni non tecniche che vengono riarticolate in relazione alla loro implementazione, sembra opportuno che l’adozione di tali tecnologie sia accompagnata da riflessioni che ne prendano in considerazione gli aspetti critici e problematici, soprattutto quando in gioco c’è, come sottolineato da Gargiulo «la condizione essenziale della persona umana, che dev’essere garantita, tutelata, conservata e, se necessario, recuperata» (Gargiulo, cap. 1).

2. Welfare digitale: una prospettiva internazionale

Cosa succede allora quando gli strumenti digitali si applicano alla pianificazione ed erogazione di servizi pubblici, e quali rischi si corrono andando verso una trasformazione digitale del settore del welfare?

Spesso la digitalizzazione dei servizi di welfare viene presentata in maniera acritica come «un’impresa nobile e altruistica concepita

per assicurare ai cittadini i vantaggi derivanti dalle nuove tecnologie, l'esperienza di una governance più efficiente e più elevati livelli di benessere» (United Nations, 2019, p. 22), mentre d'altra parte sembra che gli strumenti digitali vengano impiegati in questo settore senza che abbiano luogo un dibattito o delle forme di rendicontazione a riguardo (McCully, 2020); per questo motivo sembra che la scelta più opportuna sia quella di soffermarsi sui loro possibili aspetti critici.

In generale, la digitalizzazione del settore pubblico ha luogo su diversi livelli di governo e coinvolge attori del settore privato e della società civile, configurandosi come un processo di innovazione non-lineare dai confini vagamente definiti che comprende lo sviluppo di un'infrastruttura di progetti e servizi integrati tra loro (Bertot, Estevez e Janowski, 2016). Un'infrastruttura per definizione dovrebbe incorporare caratteristiche quali ubiquità, affidabilità e ampia accessibilità; la sua creazione comprende però sempre delle scelte e delle conseguenze non meramente tecniche che, come l'infrastruttura stessa e il lavoro necessario per il suo funzionamento, rischiano di rimanere in parte o del tutto invisibili (Woolgar e Cooper, 1999). Infatti, una volta attive, le infrastrutture risultano essere trasparenti, nel senso che sia la loro presenza che la loro logica di funzionamento appaiono come a-problematiche e scontate (Star e Strauss, 1999).

Un punto cardine nella costruzione dell'infrastruttura digitale pubblica riguarda lo sviluppo di cosiddetti *Digital Public Services*, orientati alla digitalizzazione della relazione che intercorre tra stato e singolo cittadino. Tra i casi più avanzati vi sono lo sviluppo del sistema di crediti sociali in Cina e la pressoché completa digitalizzazione del rapporto tra PA e cittadino in Estonia. Le differenze formali e sostanziali che emergono dal confronto dei diversi sistemi, e i diversi livelli di digitalizzazione raggiunti nel contesto internazionale, indicano che la digitalizzazione dei servizi pubblici non è un processo univoco e omogeneo, e che anzi i cambiamenti possono assumere forme eterogenee che si configurano in relazione al più ampio contesto politico, economico, sociale e culturale (OECD, 2017). Nonostante questo, le soluzioni adottate nei diversi contesti presentano dei punti in comune tra loro; questo è riconducibile al fatto che spesso le aziende coinvolte nei processi di digitalizzazioni dei diversi Paesi siano le stesse, al fatto che le soluzioni vengano sviluppate prenden-

do spunto da policy implementate in altri Paesi o in generale, alla logica di quantificazione tipica delle tecnologie digitali.

Nel seguente paragrafo verrà sviluppata una breve panoramica sullo stato della digitalizzazione del welfare nel contesto internazionale: attraverso alcuni casi concreti, si proverà a capire come le tecnologie digitali si inseriscano nelle diverse pratiche coinvolte nella pianificazione ed erogazione dei servizi di welfare. L'innovazione di un servizio in funzione di nuove opzioni tecnologiche comprende quasi sempre dei cambiamenti nell'interfaccia con l'utenza e nei sistemi di distribuzione, i quali possono avere ripercussioni sul concetto stesso di servizio e sulle relazioni che lo compongono (Hertog, 2000), questo vale ancor più quando a cambiare non è un singolo servizio, ma la logica di funzionamento di un intero settore.

3. Welfare digitale: panoramica su casi di applicazione e rischi

Le possibili ripercussioni derivanti dalla digitalizzazione dei servizi nel settore del welfare riguardano la logica di funzionamento delle tecnologie digitali. In questo senso, il rischio è che i dati non siano in grado di rispecchiare la complessità ed eterogeneità della realtà sociale e che nel processo di traduzione di problematiche e bisogni in numeri, variabili e modelli qualcosa vada perso o distorto. Le conseguenze vanno dall'esclusione di intere fasce della popolazione dai servizi, all'opacità e inappellabilità di scelte prese da sistemi di decisione algoritmica, fino al rischio che questioni quali povertà o vulnerabilità vengano inquadrare in maniera riduttiva (come problematiche che possono essere affrontare e risolte tout court tramite più innovazione tecnologica). Nello specifico, le trasformazioni più profonde legate a una transizione digitale del welfare riguardano i mezzi di comunicazione tra autorità e beneficiari, le forme di identificazione digitali necessarie per la raccolta di dati utili alla valutazione di bisogni e idoneità; il calcolo dei benefit e/o dei pagamenti di sussidi ed altri aiuti economici, la rilevazione e prevenzione di frodi e l'automazione dei processi di cura alla persona attraverso l'impiego di tecnologie robotiche (United Nations, 2019).

Nell'organizzazione, pianificazione ed erogazione dei servizi di

welfare l'identità dei soggetti e le informazioni a questa collegate ricoprono un ruolo di primaria importanza. Per questo, una delle basi sulle quali poggia un'infrastruttura di welfare digitale è costituita da nuove forme di identità verificabili attraverso strumenti digitali (Commissione europea, 2020). Queste comprendono firma digitale, documenti di riconoscimento elettronici e identità digitali autenticate dallo Stato o da provider privati da questo accreditati. La produzione di identità digitali, che spesso si basa su prerequisiti come il possesso di determinati documenti cartacei, di un indirizzo e-mail o di tecnologie digitali, consente operazioni di back-end legate alla creazione, archiviazione, e autenticazione di profili individuali e al recupero e aggiornamento dei dati a questi collegati (Bertot, Estevez e Janowski, 2016). In questo senso sembra fondamentale attenzionare i processi attraverso cui l'identità digitale dei soggetti viene ricostruita, attribuita e fissata (Lips, 2013). Tra gli esempi a livello internazionale, si possono annoverare i sistemi di riconoscimento Aadhaar in India e Huduma Namba in Kenya: il primo consiste nell'attribuzione ad ogni cittadino indiano di un codice numerico di 12 cifre collegato a dati anagrafici e biometrici (come iride e impronte digitali), il secondo permette al governo kenyota di raccogliere, oltre alle informazioni anagrafiche, dati come posizione GPS di residenza, geometria di palmo della mano e padiglione auricolare, scansioni di retina e iride, registrazioni vocali e inizialmente anche DNA². I rischi collegati a queste operazioni non riguardano solo la privacy e la sicurezza dei dati collegati ai singoli profili, ma anche la possibilità che ad alcuni soggetti vengano negati servizi per via dell'impossibilità di produrre tali identità, per questioni legate al loro stato di salute, alle loro competenze informatiche, alla scarsa accessibilità di dispositivi e infrastrutture, a malfunzionamenti di queste ultime, o alla mancanza di documenti d'identità formali (usati come base sulla quale 'costruire' l'identità digitale dei soggetti). In generale queste forme di riconoscimento servono infatti come credenziale di accesso a determinati servizi e benefit, indipendentemente dal fatto che questi vengano distribuiti dalle autorità in maniera analogica o attraverso interfacce di-

² In Italia è attivo dal 2016 il Sistema Pubblico d'Identità Digitale (SPID), il totale delle identità digitali emesse è di 31.886.953 (dato rilevato ad agosto 2022, fonte: AGID).

gitali come app, carte, siti web e piattaforme, impiegate sempre più spesso per interazioni tra autorità e beneficiari. Data, in molti casi, l'assenza di intermediari umani, queste forme di comunicazione possono tra l'altro rendere agli individui di difficile comprensione informazioni e decisioni riguardanti i propri diritti.

Le identità individuali e i relativi dati vengono impiegati anche per la valutazione di bisogni e idoneità, per il calcolo di benefit e pagamenti o per la prevenzione e rilevazione di frodi. Questi processi, infatti, sempre più spesso vengono svolti tramite modelli statistici o algoritmici, che in assenza di supervisione umana producono profili e indicatori utilizzati per il calcolo dell'idoneità e delle necessità dei singoli soggetti. Qui i rischi vanno oltre l'esclusione a priori dai servizi di welfare, e riguardano possibili errori nei processi di decisione algoritmica o nell'imputazione dei dati, l'incorporazione di pratiche discriminatorie, profilazioni preventive o condizionalità dei sussidi (McCully, 2020).

A tal proposito gli esempi sono molteplici, in Ontario (Canada) il Social Assistance Management System utilizzato per la valutazione di idoneità e per il calcolo di sussidi finanziari ed altri benefit ha portato in pochi mesi a ben 1,132 decisioni fallaci e ad errori quantificabili in 140 milioni di dollari canadesi. Similarmente, nel Regno Unito il programma Universal Credit si basa sul sistema di calcolo automatizzato Real Time Information (RTI) il quale attinge anche a dati provenienti da altri enti statali per il calcolo e l'autorizzazione dei benefit. L'RTI è stato aspramente criticato in quanto sembra non essere in grado di rivedere decisioni prese in base a dati inaccurati, immessi tardivamente o mancanti, che nel nell'anno fiscale 2016/17 riguardavano il 5,7% dei casi trattati. Il tipo di ripercussioni che tali errori possono causare diventa chiaro guardando al caso di una donna residente in Arkansas (USA), dove dal 2016 è stato introdotto un software per la valutazione dei bisogni di cura. La donna, non autosufficiente, si è vista ridurre gli aiuti domiciliari da 56 a 32 ore settimanali quando i suoi dati sono stati inseriti nel software, cosa che ha avuto importanti ripercussioni sulla qualità della sua vita.

La legittimazione per l'introduzione di tali programmi risiede nel fatto che questi dovrebbero essere in grado di prendere decisioni più oggettive e meno distorte rispetto a quelle dei valutatori umani, ma

spesso questi sistemi non hanno la sensibilità necessaria per valutare correttamente le singole situazioni; rendono le scelte prese difficilmente comprensibili e appellabili per i beneficiari e spesso aumentano il carico di lavoro del personale coinvolto, ad esempio per cercare di correggere decisioni fallaci.

I rischi legati alla digitalizzazione dei servizi pubblici riguardano anche possibili derive discriminatorie o pratiche di sorveglianza: nel Regno Unito, ad esempio, il sistema Asylum Support Enablement (ASPEN) – creato per facilitare l'accesso ad assistenza finanziaria per i soggetti richiedenti asilo in attesa di permesso di residenza – prevede il versamento dei sussidi su carte bancarie assegnate ai beneficiari ed è stato criticato sia perché le carte, facilmente riconoscibili, innescano nei richiedenti sensazioni di imbarazzo o vergogna durante gli acquisti, sia perché i dati relativi ai pagamenti effettuati sono stati usati per sanzionare alcuni richiedenti che avevano effettuato pagamenti al di fuori delle loro aree di permanenza consentite. Infatti, in questo come in altri casi, i metodi di pagamento digitale non solo consentono la limitazione delle tipologie e quantità di spesa effettuabili o la rilevazione di dati comportamentali (ad esempio per trasferimenti monetari condizionali), ma vengono implementati quasi sempre tramite organizzazioni non-statali, il che fa sorgere dubbi sul trattamento di dati sensibili non solo da parte delle autorità di welfare, ma anche da parte degli attori privati coinvolti nei sistemi di pianificazione e distribuzione.

Inoltre, la profilazione dell'utenza è stata in alcuni casi usata per la prevenzione di rischi, la rilevazione di frodi o il recupero debiti. Gli esempi a tal proposito riguardano i Paesi Bassi, dove il sistema SyRi³ ha incluso dati provenienti da diversi enti governativi in un modello di calcolo algoritmico per prevenire frodi e altre irregolarità, applicato soprattutto alle aree più svantaggiate del paese; la Nuova Zelanda, dove modelli di analisi predittiva dei rischi vengono applicati per la prevenzione dei maltrattamenti infantili nelle famiglie coinvolte in programmi di aiuto statale; e l'Australia, dove l'impiego del sistema di recupero debiti automatizzato OIC ha messo migliaia di persone nella condizione di dover dimostrare di non aver ricevuto

³ Nel febbraio 2020 la Corte Distrettuale dell'Aia ha dichiarato il SyRi illegittimo per violazione della privacy.

aiuti in eccedenza da parte dello Stato, innescando migliaia di cause processuali dovute ad errori di calcolo e notifica dei debiti. Questi sistemi non solo operano in maniera “invisibile” (prendendo scelte spesso poco trasparenti o difficilmente contestabili), ma si basano su pratiche di sorveglianza intrusive che generano campi di visibilità (Foucault, 2008) riguardanti le fasce più vulnerabili della società, rischiando di innescare dinamiche di «profilazione della povertà» (Eubanks, 2018) alle quali le classi più abbienti non devono sottoporsi, invertendo così il concetto di trasparenza nella relazione tra stato e cittadinanza.

Infatti, molti dei sistemi – dalla verifica dell’identità ai modelli di recupero debiti – sembrano focalizzarsi quasi solo sulla prevenzione di possibili frodi e rischi, impiegando le tecnologie digitali per erigere labirintiche procedure di accesso e inasprire le pratiche di controllo e sorveglianza coinvolte nell’erogazione di forme di welfare tradizionale, più che sviluppare e implementare soluzioni o servizi del tutto innovativi. Un’eccezione a tal proposito riguarda forse l’applicazione di tecnologie robotiche nei processi di assistenza e di cura a persone anziane o non autosufficienti. In questo ambito l’impiego di tecnologie innovative mira ad automatizzare o facilitare alcune operazioni quotidiane come la mobilità, la comunicazione o l’assunzione di farmaci. Ovviamente anche qui i rischi sono molteplici, e lo spettro di una completa de-umanizzazione e automazione dei servizi di assistenza e cura alla persona fa rabbrivire i più, ma per lo meno in questo campo di applicazione i vantaggi derivanti dalle tecnologie digitali sembrerebbero andare effettivamente a favore degli assistiti e degli operatori, offrendo nuove soluzioni per la risoluzione di problemi quotidiani anziché la mera automazione di comunicazioni e processi decisionali o di programmazione altamente sensibili.

4. Per una gestione consapevole delle trasformazioni digitali

Le concettualizzazioni e gli esempi riportati in questa breve panoramica non hanno la pretesa di riuscire a rispecchiare la complessità di un fenomeno vasto come quello della digitalizzazione del settore del welfare a livello internazionale o di fornire una rassegna esausti-

va dei molteplici campi di applicazione possibili per le tecnologie digitali in quest'ambito. L'intento è invece quello di proporre alcuni spunti di riflessione e di sottolineare l'importanza della nascita di un dibattito pubblico che accompagni l'ampliamento dell'impiego delle tecnologie digitali nel settore del welfare. Spesso, infatti, questo processo viene presentato come inevitabile, univoco e guidato da un obiettivo e neutrale progresso tecnologico; e se indubbiamente le tecnologie digitali possono contribuire a un miglioramento dei servizi di welfare e della qualità della vita in generale, tenere in considerazione i loro aspetti critici sembra essere di fondamentale importanza. Infatti, come visto queste possono nella pratica incorporare determinati interessi e valori a scapito di altri e generare errori, pratiche controverse o discriminatorie che basano su delle scelte spesso anche non meramente tecniche, bensì politiche.

Queste afferiscono alle modalità di rilevazione e impiego di dati sensibili riguardanti la popolazione; le possibili difficoltà di accesso ai servizi da parte dei beneficiari o la loro completa esclusione⁴; i rischi collegati all'introduzione di processi decisionali automatizzati insensibili e poco trasparenti; il ruolo ricoperto dal settore privato (che nella maggioranza dei casi sviluppa e gestisce le tecnologie impiegate) e, non in ultimo, il pericolo che in generale si affermi una visione e gestione tecnicistica di questioni e problematiche profondamente umane.

In questo senso, la speranza è che non ci si faccia prendere dalla fretta di dover innovare tutto a tutti i costi, correndo il rischio di farlo nella maniera sbagliata, ma che si tenga invece conto dei singoli contesti, della diversità delle soluzioni implementabili, della sensibilità delle questioni in gioco e del fatto che, in ultima analisi, non tutto è digitalizzabile. Per questo motivo un attento monitoraggio dei diversi progetti implementati finora sembra essere il primo passo da muovere per l'individuazione dei rischi attuali e l'ideazione di possibili soluzioni future. A tal proposito potrebbe essere di grande aiuto sviluppare degli osservatori permanenti, o degli spazi di confronto, nei quali addetti ai lavori, operatori, beneficiari, sviluppatori, ricercatori, legislatori e altri stakeholder possano dialogare e sviluppare conoscen-

⁴ L'esclusione dei beneficiari rischia di avvenire soprattutto quando i servizi sono *digital by default* o *digital only* come accade in alcuni casi.

ze su buone e cattive pratiche da seguire o evitare durante la progettazione e implementazione di nuovi servizi digitali. Uno dei principi guida auspicabili è che vengano sempre tenute in considerazione in maniera prioritaria le effettive situazioni, esigenze e possibili difficoltà degli utenti finali dei servizi, e che questi vengano coinvolti nella pianificazione e nello sviluppo di nuove soluzioni. Il rischio, infatti, è che siano operatori e beneficiari a doversi adattare alle caratteristiche delle nuove tecnologie, e non viceversa. Focalizzarsi dunque sulle pratiche esistenti e sui processi di costruzione di nuove soluzioni digitali è di essenziale importanza, in quanto il rischio più grande è costituito dal fatto che una volta iscritti nella logica di funzionamento dei singoli servizi, eventuali errori, elementi discriminanti e meccanismi controversi saranno difficilmente contestabili e modificabili, poiché saranno a quel punto già imbricati in una vasta infrastruttura di sistemi interdipendenti tra loro.

5. Riflessioni conclusive: digitalizzazione, PNRR e legge 328/2000

Queste considerazioni di carattere generale riguardano, ovviamente, anche e soprattutto il complesso e frammentato contesto del welfare italiano, dove tra i rischi maggiori della digitalizzazione possiamo annoverare un'elevata età media della popolazione residente e una tendenza che vede le amministrazioni dei grandi centri urbani dotate di una maggiore capacità di innovazione rispetto alle zone rurali e ai piccoli Comuni. Nella creazione di un'infrastruttura di servizi digitali effettivamente accessibile a tutti i cittadini sarebbe perciò auspicabile una condivisione di pratiche e conoscenze non solo in fase di progettazione, ma anche in fase di realizzazione e integrazione infrastrutturale; progettazione e realizzazione che devono tener conto delle differenze locali in termini di erogatori e beneficiari e fornire in tal senso supporto, sia per non lasciare 'indietro' realtà locali con minori risorse e capacità di spesa, sia per non isolare e abbandonare i soggetti più fragili, che non sempre possono o vogliono confrontarsi con il mondo digitale.

Alla luce degli ingenti finanziamenti previsti dal PNRR⁵ per la digitalizzazione dell'apparato pubblico (più di 11 miliardi di euro dedicati esclusivamente alla digitalizzazione della PA) sembra dunque necessario procedere con consapevolezza, senza cadere nella facile trappola del tecno-soluzionismo e dell'innovazione fine a sé stessa. Ciò vuol dire considerare sempre in fase di progettazione possibili controversie, conseguenze e ricadute (che possono riguardare in modo diverso gli attori coinvolti), imparare anche dalle esperienze estere, e soprattutto concepire il digitale non come una soluzione universale, ma come uno strumento utile a supportare e riarticolare – e non a sostituire – l'azione e la sensibilità umana. Perciò, come auspicato anche da Monda (cap. 2) la speranza è che le risorse economiche previste dal PNRR vengano spese in linea con il paradigma culturale, i principi e i metodi (in buona parte inattuati) della legge n. 328/2000, e colte dunque dall'intero settore come una possibilità per rivedere quelle consuetudini che troppo spesso non vengono messe in discussione (Del Forno e Di Gregorio, cap. 4). A tal proposito, come sottolineato anche da Moffa (cap. 5) l'attenzione dovrebbe essere sin dal principio indirizzata – oltre che sulle questioni di natura tecnica – anche e soprattutto su quelle dimensioni preminentemente organizzative e culturali dei processi di digitalizzazione, troppo sovente dimenticate o considerate solo a posteriori. In questo senso, la digitalizzazione del welfare dovrebbe procedere di pari passo con un'analisi e una definizione dei contesi e dei livelli di attuazione e delle loro peculiarità in termini di necessità, bisogni e criticità. A tal proposito, i criteri della sussidiarietà verticale e orizzontale definiti dalla legge n. 328/2000 non devono essere dimenticati, bensì tradotti e incorporati nell'infrastruttura digitale che si sta andando a costruire. Le attuali divergenze territoriali e disparità di trattamento rischiano, infatti, di essere acuite ancor più dall'implementazione disomogenea e frammentaria di soluzioni digitali sul territorio nazionale, soprattutto nel caso che questo delicato processo non venga affrontato con le dovute attenzioni.

⁵ Per un dettaglio della ripartizione dei fondi PNRR consultare: <https://italiadomani.gov.it/it/home.html> (ultimo accesso 10/09/2022).

Parte terza
Governance alla prova
e prospettive di cambiamento:
idee, metodi e pratiche

7. PNISS, PNRR e sistemi di responsabilità territoriali

di Rossella Trapanese

Riflessioni preliminari

Le evidenze storiche, economiche, politiche e culturali degli ultimi decenni e le condizioni generali di vita vissute dalle persone ci hanno fatto comprendere che la politica non riesce a governare l'economia o, per meglio dire, molti politici decidono di sostenere specifici percorsi economici per diversi tipi di interessi.

Le esperienze globali della pandemia e della guerra in Ucraina, con l'assoggettamento alle multinazionali farmaceutiche e delle armi, ne sono l'espressione concreta. L'interdipendenza politica tra gli Stati produce ulteriori limiti e vincoli. Si pensi anche alle disposizioni di Kyoto, rispettate solo in parte e solo da alcuni Stati. Le motivazioni possono essere molteplici, il percorso distruttivo che si sta alimentando invece è unico. D'altronde siamo interconnessi.

Lo sviluppo economico, così come l'abbiamo conosciuto finora, richiede dei sacrifici enormi, pagati soprattutto dai più fragili. Di tutto ciò non c'è una consapevolezza diffusa, ancora convinti o speranzosi che i summit dei politici possano generare risposte adeguate alle situazioni in corso. Intanto, i documenti di analisi e di proposta non mancano, basti pensare all'Agenda 2030, relativa agli obiettivi di sviluppo sostenibile, a cui lo stesso PNRR si rifà nella misura M5C1.2 Servizio Civile Universale. Ciò che manca sono le *decisioni responsabili* e controcorrente, accettando la conflittualità con una parte del sistema economico, locale, nazionale e globale, e dei sistemi di potere politico a essi assoggettati.

I danni che il cambiamento climatico sta determinando a ritmi

vertiginosi ci indicano senza ombra di dubbio che abbiamo attivato il “programma di autodistruzione”. La ricaduta sulle persone, con l’aumento del costo della vita e delle condizioni di disagio di carattere economico-sociale, propongono un quadro complesso, in cui al massimo potremo faticosamente arginare la deriva, e chissà fino a quando, ma non certo immaginare di creare sviluppo (Del Forno, 2004). Le idee guida dell’innovazione e della sostenibilità sociale sono ben lontane dall’essere socializzate, condivise e applicate. Eppure potrebbero salvarci.

Nell’attuale contesto storico tutte le generazioni – non solo quelle giovanili – vivono in modo perverso il dominio della logica economica e digitale, convinti di un protagonismo che è tutt’altro che libertà, ma “semplice” autoassoggettamento (Lamattina, 2022). Al contempo, molti sono i gruppi che si impegnano per la tutela dei più fragili e alla ricerca del benessere collettivo. Moltissimi gli operatori sociali e i volontari che si spendono per gli altri. Il problema resta *l’affermarsi di un nuovo paradigma solidale, costruttivo e inclusivo* con il coinvolgimento da parte dei cittadini, non solo come utenti dei progetti, come ben si spiega nel Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali, ma nella condivisione di *senso*, nell’acquisizione di un *modus operandi*, orientato al rispetto, all’aiuto, a una nuova reciprocità, a un protagonismo positivo e costruttivo, atto a generare le *condizioni di benessere sociale*. Insomma, una cittadinanza attiva, consapevole e solidale.

All’articolo 1, comma 5 della legge n. 328/2000 si legge: «Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata». Come realizzarlo?

Si pensi all’attuale ritorno nelle scuole dell’insegnamento dell’educazione civica e alla possibilità di sostenere i bambini nell’acquisizione di comportamenti prosociali, con esperienze concrete vissute con i servizi sociali locali e le associazioni di volontariato presenti sul territorio. Tale opportunità è stata annoverata anche tra le esperienze extra-scolastiche individuate nella legge n. 92/2019.

Tutti abbiamo bisogno di esperienze concrete, di ritornare a contatto con la realtà, la quotidianità, con persone reali, con le loro di-

versità e il vissuto di bellezza e di difficoltà. Ciò potrebbe attivare sensibilità sociale e la possibilità di costruire una *socialità responsabile*. Dal nostro punto di vista, andrebbero promosse pratiche affinché finalmente si arrivi a considerare come vera e condivisa la massima di Antonio Genovesi: *Homo homini natura amicus*.

Le persone vanno sì attivate affinché acquisiscano una mentalità imprenditoriale, al fine di promuovere la loro autonomia, ma con una logica non di carattere speculativa ma propositiva/cooperativa/inclusiva, pensando a una prosperità inclusiva (Venturi e Rago, 2020; Zamagni, 2021). In un'intervista, una persona che percepiva il Reddito di cittadinanza proponeva questa riflessione: «a ogni imprenditore bisognerebbe chiedere: e se chi sta lavorando per te fosse tuo figlio o tua moglie, offriresti le stesse condizioni di lavoro?». Spesso viene attuato un rispetto differenziato, in base alla *distanza sociale* che l'interlocutore percepisce rispetto a sé e al suo gruppo più prossimo. Ma esistono persone che assumono un comportamento garantista, cioè generalizzato e ancorato a valori di rispetto, di dignità, di responsabilità sociale verso tutti.

La rappresentazione dell'altro come “persona distante, indifferente o nemica” può generare sfiducia, distruzione del *legame sociale* e tronca ogni possibilità di mutuo aiuto, di responsabilità, di condivisione e di costruzione della *coesione sociale*. Cioè, di tutto ciò che ci tiene insieme e rende possibile la nostra sopravvivenza. Invece, considerare l'altro come dotato di dignità come se stessi (o le persone più care) aiuterebbe sicuramente a costruire un sistema di responsabilità sempre più diffuso. Lynn Hunt (2010), con il suo libro *La forza dell'empatia*, ci ha fatto comprendere come si sia arrivati all'acquisizione dei diritti, imparando a “sentire” cosa vive l'altro, cioè condividendo emozioni. Quindi l'esperienza comune potrebbe aiutare a costruire categorie di pensiero, orientate alla responsabilità verso l'altro. Pertanto, dal nostro punto di vista, il cambiamento da attivare è principalmente culturale, che pensi ad ogni uomo come *dotato di dignità e di possibilità* per sé e per gli altri.

È questa l'innovazione sociale da cui partire.

Tutti abbiamo bisogno di sostegno, di sentirci parte di, anche quando abbiamo risorse a sufficienza e ci sentiamo appagati. Beck (1994; 2000) qualche anno fa ci faceva riflettere affermando che «è

finita l'epoca degli altri». Siamo tutti nella stessa barca. Tutti potremmo avere bisogno di aiuto. La crisi economica generata dalla pandemia ha espulso dal mercato tanti imprenditori e professionisti. Le reti più prossime e l'aiuto dei sistemi territoriali di welfare e di sostegno alle persone sono riusciti ad arginare una crisi sociale profonda e di lunga durata. Le reti di prossimità vanno create e valorizzate. Dove già esistono:

queste reti possono contribuire in modo decisivo alle strategie di inclusione sul territorio attraverso lo sviluppo di pratiche di autorganizzazione delle solidarietà e di efficacia collaborazione al miglioramento dei servizi pubblici. La partecipazione diventa dunque elemento fondante dell'efficacia dell'azione di un sistema dei servizi sociali che costruisca quotidianamente inclusione e resilienza (PNISS 2021-2023, p. 20).

In tal senso, sarebbe auspicabile un welfare universalista che operi in un *sistema ampio di solidarietà* e attenzione verso la persona. Questo valore era già chiaro nella legge n. 328/2000, ma viene ribadito anche nell'ultimo Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali: «il sistema dei servizi sociali si rivolge a tutti. Il suo carattere universalistico si esplica a più livelli. Appare quanto mai opportuna un'attività di valorizzazione culturale, in grado di far comprendere il duplice apporto del lavoro sociale, di costruzione di una società resiliente e solidale, ma anche di creazione di valore economico». E ancora «Un sistema di welfare generativo, dunque, in cui diventa possibile intervenire sulle situazioni di fragilità e andare a risolvere piccole o grandi problematiche individuali, ma, al tempo stesso generare benessere e miglioramento sociale per tutta la popolazione» (pp. 7-8).

Bisogna essere consapevoli che solo l'imporre di un nuovo *paradigma culturale*, anche economico (si pensi all'EoF – Economy of Francesco, o a quanto proposto dal gruppo di studiosi di AICCON), orientato alla cultura del rispetto di ogni forma di vita, della solidarietà, della cooperazione, trasversale a tutti i ruoli sociali, scelto su vasta scala, al di là dei territori di riferimento e con una continuità temporale ampia, potrebbe garantire la sopravvivenza del genere umano.

Serve responsabilità. E può essere costruita attraverso pratiche di partecipazione sociale e promuovendo riflessività territoriale, orientata all'inclusione, alla solidarietà, alla giustizia sociale, all'equità.

1. Proposte del PNRR e strategie responsabili

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza individua una serie di proposte che non sono nuove nei contenuti, ma potrebbero essere innovative nella realizzazione e nel successivo impatto sociale. Per quanto concerne il tema della “Coesione e inclusione”, affrontati nella Missione 5 del Piano, le strategie generali individuate centrano l’attenzione sulle politiche del lavoro (M5C1; 6,66 miliardi di euro), soprattutto femminile e giovanile, sulle infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore (M5C2; 11,22 miliardi di euro), sugli interventi speciali per la coesione territoriale (M5C3; 1,98 miliardi di euro).

Nel Piano si legge «Questa missione ha un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all’*empowerment femminile* e al contrasto delle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne» (p. 204). Verranno finanziate attività di *upskilling*, *reskilling* e *life-long learning*.

Tutto assolutamente condivisibile. Dal nostro punto di vista, però, il PNRR dovrebbe rappresentare una *sfida culturale e di metodo*, oltre che economica e strutturale. Dalle indicazioni contenute nel Piano, emerge che si vuole offrire opportunità di formazione al singolo, senza aver ben ragionato sul ruolo che gioca il tessuto socioculturale, in cui ogni persona (Marra, 2016) è inserita. Si potrebbe obiettare che sono risorse aggiuntive, che vogliono infrastrutturare o promuovere competenze. Dalla nostra esperienza sul campo, i cambiamenti avvengono all’interno di sistemi complessi in cui si attivano *processi di empowerment territoriali collettivi* e di successiva *riflessività relazionale* (Donati, 2011), così da generare terreno fertile alla cooperazione, ai rapporti fiduciari, alle differenti forme di responsabilità.

La responsabilità è una parola poco utilizzata, ma che riteniamo essere centrale per il cambiamento richiesto dal PNRR. Ogni cambiamento ipotizzato va inserito all’interno di un progetto più generale di condivisione e di definizione delle responsabilità per *dare gambe e futuro* alle attività progettate (sostenibilità). L’esperienza territoriale ci ha fatto comprendere che chi progetta, non sarà poi chi coordinerà

nella realizzazione e neppure chi si occuperà poi della gestione e manutenzione, nel caso, ad esempio, delle strutture. Un passaggio di consegne in cui si potrebbe perdere il *senso* e il *valore*. Quindi serve condivisione del progetto e la volontà (non solo perché si riceve un tornaconto) di impegnarsi a dare linfa, energia, valore, impegno affinché un progetto sia partecipato già nella sua definizione o una struttura non deperisca e diventi un danno anziché una risorsa per la comunità (si pensi alle strutture sportive o ai cohousing). Se nella testa dei politici e degli amministratori e a volte anche degli imprenditori c'è un percorso lineare, nella realtà i percorsi non lo sono mai, perché si scontrano con le specifiche *identità dei luoghi*, delle comunità, con persone concrete, con la loro *complessità identitaria e di relazioni sociali*.

Un *sistema di responsabilità condivise* nasce solo immettendo nuovi input culturali, attivando nuovi processi di socializzazione al vivere collettivo, al fine di generare *reti di sostegno* e di *coesione sociale*. Nel Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023, a cui il PNRR si rifà, si legge:

Il sistema dei servizi sociali svolge un ruolo chiave nella promozione della coesione sociale e nella costruzione di sicurezza sociale. Promuove la coesione sociale in quanto mantiene, sostiene, sviluppa quella rete di relazioni, attività, iniziative collettive che sono alla base della piena partecipazione e contribuzione alla società di ciascuno di noi. Ciò anche in ragione della duplice capacità delle politiche sociali di favorire esperienze e pratiche di cittadinanza attiva, nonché di agire direttamente sui fattori di crescita culturale e civile delle persone e delle comunità. A tale scopo sono assai utili le iniziative culturali divulgative ed esplicative dei valori e dell'importanza degli interventi di politica sociale, esse possono contribuire a rafforzare i livelli di credibilità e autorevolezza dei servizi sociali migliorandone l'operato e rafforzando il livello di fiducia tra i cittadini e le amministrazioni (p. 7).

Fronteggiare *in rete* la complessità sempre crescente vissuta nei contesti di vita, data dalle interdipendenze a più livelli, potrà aumentare le possibilità di resilienza dei singoli e dei nuclei familiari, ma anche degli stessi enti (si pensi alle aree interne o alle piccole realtà di Terzo settore, espressione di nuclei familiari in rete). Tale resilienza non è il prodotto delle semplici competenze acquisite dai singoli, ma è

sostenuta emotivamente dalla *fiducia* (Cotesta, 1998; Bassi, 2000) bene primario per la coesione sociale, verso la comunità di appartenenza, e nelle possibilità di superare le difficoltà, cioè di restare autonomi (proteggere la propria identità), nella consapevolezza di avere una rete di sostegno e un'ancora di salvataggio. Per realizzare tali processi servirà costruire in modo collegiale dei sistemi territoriali inclusivi e solidali già nella fase di analisi territoriale, per poi proseguire verso una programmazione e progettazione negoziata e la definizione delle specifiche responsabilità, in un percorso compiuto di governance sociale. Le esperienze di concertazione e di cooperazione ben riuscite aiuteranno a costruire una fiducia forte e generalizzata che determinerà il terreno fertile per i futuri progetti comuni di ogni comunità locale.

Ritornando al PNRR, la nostra preoccupazione è che della formazione ai giovani e alle donne si potranno occupare centri di formazione in una logica speculativa e non cooperativa. E che si genereranno nuove aspettative senza cambiare le *condizioni sociali di contesto* all'intero delle quali quelle aspettative possano trovare terreno fertile alla realizzazione personale. Si cresce insieme. Una scuola di cooperazione di comunità (come proposta dal nostro gruppo di lavoro a Sviluppo Italia), ad esempio, creerebbe input ai territori, soprattutto alle aree interne, investendo la comunità di nuova responsabilità sociale attraverso un processo di condivisione intergenerazionale.

L'auspicio è che gli enti territoriali, attraverso la collaborazione "simmetrica" con il Terzo settore, riescano a creare non solo formazione specifica, ma empowerment territoriale, valorizzando concretamente la dimensione sociale del benessere, che non si lega solo a processi di inclusione materiali, ma relazionali. È la *dimensionale culturale* che va posta al centro, già nella valutazione *ex ante* dei contesti, nel coinvolgimento dei differenti attori territoriali, nella progettazione collegiale, nella definizione dei ruoli e delle responsabilità, nell'implementazione dei processi, nella valutazione e successiva riprogettazione e modifica delle attività promosse. Vanno costruite le *condizioni di partecipazione*. D'altronde, i diritti sociali non sono diritti di partecipazione ma condizioni (*conditional opportunities*) per la partecipazione alla società (Barbalet, 1992).

I giovani, le donne sapranno attribuire valore alla formazione solo se ne avranno compreso la possibilità di cambiamento per le proprie

condizioni di vita e per la loro comunità di appartenenza, altrimenti assumerà solo un valore materiale, un ennesimo titolo da conseguire nella speranza che qualcuno ci dia possibilità. La dimensione individuale si lega a quella collettiva. Lavorare alla costruzione di *comunità solidali*, sostenuta da reti di reciprocità e responsabilità, significa oggi dare possibilità al singolo quanto alla comunità delle aree interne come a quelle urbane da rigenerare. Bisogna ricostruire *il senso di appartenenza*, la fiducia, i legami, se si vuole *attivare le persone*. Si possono creare tutte le condizioni materiali possibili, ma resta sempre qualcosa di esterno all'individuo; la molla è all'interno della persona e presuppone una scelta, una volontà di impegnarsi, che arriva solo se quel percorso proposto assume *senso e valore*, per se stessi e in relazione agli altri.

2. Generare innovazione e sostenibilità sociale

Gli enti, sostenendo processi di sussidiarietà circolare, potrebbero promuovere le *condizioni culturali e materiali per l'inclusione*.

Si crede che la *vision* del PNRR sia chiara, come lo era anche nella legge n. 328 del 2000, la difficoltà è darsi una *mission* condivisa sui territori, definendo collegialmente le strategie, gli obiettivi, le responsabilità, anche nelle scelte di implementare percorsi formativi, sistemi informativi, una o più forme di welfare digitale, una cooperativa di comunità o delle strutture specifiche. I tempi ristretti di sicuro non aiuteranno la concertazione, tanto meno ad attivare un coinvolgimento attivo dei cittadini e delle comunità. Sono già passati 22 anni dall'emanazione della legge n. 328/2000. Un banco di prova notevole.

Sicuramente non si parte da zero, ma si deve chiarire il fine e avere ben chiaro che le innovazioni senza la *predisposizione di processi di sostenibilità sociale* non potranno mai creare impatto. La vera innovazione è data dalla possibilità di rendere sostenibili i sistemi territoriali e gli stessi servizi. Avere gambe e futuro, significa che la comunità ha accettato la *sfida etica* di prendersi cura di ogni suo membro, di riconoscere dignità e di impegnarsi in processi di solidarietà. Ma questo avviene se sono state create le *condizioni culturali* del sa-

persi fare carico collettivamente, assumendosi le responsabilità del proprio presente, oltre che del futuro. Generare le condizioni del Welfare dei diritti e delle responsabilità, in cui *le responsabilità diventano la condizione delle garanzie sociali*.

Non sarà mai abbastanza il solo impegno degli specialisti, dei sistemi esperti del welfare. Se non riusciremo a creare sistemi territoriali di responsabilità e corresponsabilità, qualsiasi *investimento economico* non potrà generare impatto sociale. La possibilità di generare innovazione e sostenibilità sociale è data dal cambiamento culturale. Nel sociale, il cambiamento è il prodotto della condivisione di significati. Sostenere le persone nell'acquisizione di competenze e poi non aver lavorato a una cultura imprenditoriale territoriale responsabile e attivato processi di controllo (non solo istituzionale ma sociale, con un'avversione allo sfruttamento e non un'accettazione, anch'essa legata alla dimensione culturale) dei sistemi territoriali di lavoro, renderebbe ancora più frustrante per i giovani e le donne che si sono attivati l'aver fatto l'ennesimo sforzo per costruire *skills*. Sul lato dell'offerta è la motivazione che manca ed è quella che va sostenuta, costruendo un sistema di garanzie che generi fiducia, oltre che delle competenze tecniche per potersi offrire sul mercato.

Attribuire un valore sociale al welfare, che non è solo quello di solidarietà verso chi è meno fortunato, ma come *sistema di promozione e sostegno* per ogni persona all'interno delle comunità, diventa prioritario:

... ricondurre al centro la persona, nella sua unicità, e i suoi bisogni, superando l'ottica categoriale incentrata sull'inquadramento e la riduzione delle persone in condizioni di bisogno all'elemento che più ne può caratterizzare la fragilità... I fattori di rischio sociale, è bene sottolinearlo, riguardano tutti, in ogni età, in ogni luogo, in ogni condizione (PNISS, p. 12).

Cioè, creare le condizioni affinché a ognuno venga riconosciuta dignità sociale, lavorativa, culturale, politica. Tutto ciò presuppone la condivisione di significati, la salvaguardia e la loro applicazione.

Si auspica che con la collaborazione del Terzo settore si riesca a fare un *lavoro costante* di costruzione di *reti di reciprocità* aperte tra loro, in cui le competenze socio-relazionali (anche di empatia, di confronto, di cooperazione, ecc.) vengano acquisite a scuola fin da bam-

bini, e continuano ad essere alimentate al fine di essere parte attiva dei sistemi territoriali di vita. In questo modo sarà possibile che alcune forme di esclusione si possano evitare e altre di inclusione si possano costantemente attivare. Le persone saranno capaci di “vedere” e “sentire” chi è in difficoltà. E anche di sapersi tutelare dalle forme di dipendenza, di saper chiedere aiuto una volta caduti in difficoltà, senza provare disagio emotivo. Si attiverebbe un sistema di consapevolezza e di responsabilità generalizzata. Non è un mondo ideale, ma un processo complesso da attivare, che si andrà ad aggiungere a quello di strutturazione sempre maggiore dei servizi sociali e di garanzia dei LEPS: «Non si tratta di dare tutto subito, quanto di costruire, anche gradualmente e con un’opportuna programmazione finanziaria, certezze sulle prestazioni, caratterizzandole come diritti» (PNISS, p. 8).

I problemi a cui fornire risposta sono molteplici, ma creando autonomia, empatia, responsabilità, capacità di interazione, una parte delle difficoltà vissute dalle persone, anche nella ricerca di lavoro retribuito correttamente, potrebbero essere affrontate direttamente dalla cittadinanza all’interno delle reti d’interazione. In pratica, sostenere le persone non solo nell’acquisizione di competenze tecniche, ma nell’acquisizione di capacità di relazione, al fine di costruire partecipazione e alimentare il proprio *capitale sociale* (Pendenza, 2008), all’interno di un sistema culturale orientato al rispetto e alla responsabilità collettiva. Di solito, le donne che non riescono ad emanciparsi sono inserite in contesti chiusi, con identità tradizionali, in cui il ruolo della donna viene subordinato a quello della famiglia o dell’uomo, accumulando un capitale sociale limitato. Lo stesso capita per i giovani o gli ultracinquantenni che hanno perso il lavoro e non riescono a rientrare nel sistema economico. Ritornando al discorso delle condizioni, non solo creare opportunità attraverso la formazione di *skills*, ma creare *condizioni esterne* in cui quelle *skills* possano essere utilizzate. Per condizioni esterne intendiamo quelle materiali e quelle immateriali o culturali, con l’attivazione di processi di responsabilità collettiva anche degli imprenditori locali, come delle scuole che dovrebbero sempre meglio e costantemente interagire con il sistema economico locale, «riducendo così il mismatch tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e i programmi formativi del sistema di istruzione e formazione» (PNRR, p. 209).

Nel piano trova dignità anche il Servizio Civile Universale come «un percorso di apprendimento non formale per accrescere le proprie conoscenze e competenze e meglio orientarle verso lo sviluppo della propria vita professionale» (p. 210). Va anche ricordato che la Strategia dell'UE per la gioventù si struttura su tre assi d'intervento: Mobilitare, Collegare, Responsabilizzare. Si pensi, anche alla *cooperativa scolastica*, ipotizzata nel PNISS, cioè «...un'organizzazione del tutto simile a una “normale” cooperativa è dunque un luogo di sperimentazione di forme di democrazia, autogestione, collaborazione e solidarietà» (p. 73). Un altro strumento ipotizzato è il service learning: «una metodologia di insegnamento che combina lo studio, che avviene all'interno della scuola, con l'impegno in favore della comunità locale» (p. 73).

Una riflessione sullo sport si ritiene necessaria, visto quanto indicato nel PNRR: «La cultura e lo sport sono validi strumenti per restituire alle comunità identità e negli interventi di rigenerazione urbana e sociale previsti, concorrono attivamente alla promozione dell'inclusione e del benessere oltre che ad uno sviluppo economico sostenibile» (p. 203).

Lo sport ha dimostrato la sua valenza sociale in tantissimi progetti sociali. È un medium di significati che consente l'acquisizione di valori quali il rispetto dell'altro e il valore dell'impegno. Canalizza la forza non solo fisica ma soprattutto quella emotiva. Potrebbe risvegliare l'energia positiva non solo dei giovani se solo riuscissimo a coniugare lo sport, come pratica personale o di gruppi ristretti a pratica generalizzata di condivisione di esperienza. Promuovere gruppi aperti capaci di coinvolgere, includere, generare cambiamento culturale, orientate all'aiuto, al sostegno, ecc. «Infine, è riconosciuto un ruolo strategico alla riqualificazione delle strutture sportive, volte a favorire l'inclusione e l'integrazione sociale attraverso la cultura dello sport, e alla progettazione integrata, tesa alla rivitalizzazione e al miglioramento di ampie aree urbane degradate del territorio nazionale» (p. 213). E alla misura M5C2.3 Sport e inclusione sociale viene aggiunto: «L'investimento è finalizzato a favorire il recupero delle aree urbane puntando sugli impianti sportivi e la realizzazione di parchi urbani attrezzati, al fine di favorire l'inclusione e l'integrazione sociale, soprattutto nelle zone più degradate e con particolare attenzione alle persone svantaggiate» (p. 218).

Grande attenzione viene posta anche alle persone con disabilità. Infatti, nel Piano si legge «...sostenere la vita indipendente, anche con la ristrutturazione di alloggi che sfruttino le tecnologie innovative per superare le barriere fisiche, sensoriali e cognitive che sono di impedimento allo svolgimento autonomo degli atti della vita quotidiana» (p. 203). Molto interessante risulta l'apertura alle nuove tecnologie per sostenere la domiciliarità: «Elementi di domotica, telemedicina e monitoraggio a distanza permetteranno di aumentare l'efficacia dell'intervento, affiancato da servizi di presa in carico e rafforzamento della domiciliarità, nell'ottica multidisciplinare, in particolare con riferimento all'integrazione sociosanitaria» (p. 213).

Il PNRR, sulla base di quanto già indicato nel PNISS, apre a scenari di cambiamento importanti. Sarà poi compito delle comunità far diventare quelle proposte innovazioni sociali reali e generare quella sostenibilità necessaria a dare continuità e garanzia sociale alle persone sui territori.

3. Il valore del welfare per le persone e la comunità

«I servizi sociali debbono essere i principali alleati della ripresa economica e civile dei nostri territori e possono esserlo perché “con le persone” a cui si rivolgono, essi ne costituiscono i percorsi di crescita e di sviluppo sulla base di diritti e di prestazioni in grado di promuovere e di proteggere “tutti e ciascuno” secondo le diverse necessità e condizioni» (PNISS, p. 19).

Comprendere il valore e la complessità del welfare, che risponde a bisogni diversi e specifici delle persone e delle comunità locali, potrebbe aiutare a costruire una sostenibilità territoriale e sociale. La poca conoscenza di questo settore e le rappresentazioni negative enfatizzate da politici e riproposte dai media, sono nocive non solo per le persone che sono in difficoltà, ma per la coesione e il benessere delle comunità. Il sentire comune ha un valore enorme nella costruzione di un legame sociale comunitario. Va ricordato che all'art.4 della legge n. 328/2000 si dice che va promossa la solidarietà sociale. E l'unica strada dal nostro punto di vista è generare riflessività territoriale positiva e costruttiva. Sono le immagini del mondo che poi

generano la realtà, i pensieri e le azioni delle persone. Il welfare deve uscire dai recinti della politica e degli addetti ai lavori, istituzionali e di Terzo settore, e promuovere all'esterno, nelle comunità, una nuova etica della responsabilità sempre più diffusa.

È palese che ci sia una complessità multidimensionale e multiteritoriale da fronteggiare. La bussola c'è (L. n. 328/2000), le indicazioni sono arrivate (LEPS, PNISS e PNRR), le *idee* devono nascere ed alimentarsi dai territori, in base alle specificità e al confronto costante tra attori specializzati e la comunità dei cittadini, i *metodi* sono ormai consolidati (analisi dei contesti, concertazione, coprogettazione, valutazione, ecc.), ma andrebbero applicati e aggiornati costantemente, attraverso le competenze acquisite dagli stessi attori territoriali; infine, le *pratiche* vanno sempre implementate e monitorate collegialmente per attivare una continua analisi e ridefinizione sulla base dell'effettiva appropriatezza ed efficacia, valutata con i cittadini. Pratiche che riporterebbero l'attenzione su una democrazia partecipativa (laboratori permanenti).

Gli enti pubblici, con l'essenziale collaborazione degli Enti di Terzo settore, devono creare le condizioni culturali per la partecipazione e l'inclusione e non solo quelle materiali, che non saranno mai sufficienti. Riesce di più a generare sviluppo territoriale un insegnante o un allenatore che motiva i suoi allievi all'impegno civico e alla responsabilità verso il proprio territorio di appartenenza, che tanti trasferimenti economici. Nel primo caso, la sostenibilità è garantita dalle persone, che continueranno con i loro pensieri e le loro attività a dare gambe e futuro ai processi attivati. E a coinvolgere con il loro esempio altre persone. Quindi, non sono i fondi che generano lo sviluppo territoriale, ma le persone motivate che sanno utilizzare i fondi a favore delle comunità e non dei singoli interessi. I cambiamenti avvengono sempre in risposta a delle spinte culturali, che hanno bisogno di terreno fertile. La variabilità dei finanziamenti non può garantire la sostenibilità dei processi ma solo un sostegno per brevi periodi. L'obiettivo dovrebbe essere attivare processi capacitanti, atti a generare, nel contempo, abilità tecniche e fiducia, volontà di fare, di impegnarsi, di prendersi delle responsabilità, sapendo che anche gli altri assumeranno comportamenti cooperativi. Consapevoli, però, che sono equilibri fragili e instabili. Per fortificarli sarà necessario che gli

enti diano coerenza al lavoro comune con i loro impegni. Tali comportamenti diverranno “agopuntura della fiducia”, che allevieranno le difficoltà e genereranno benessere al corpo sociale.

Dal nostro punto di vista, le esperienze territoriali di reti, in cui il welfare è il prodotto di sistemi di responsabilità dinamici e aperti, capaci di condividere una *vision*, di darsi una *mission* e dove le responsabilità siano chiare, definite e valutate, attivando processi costanti di riflessività collettiva, in quelle comunità si possono generare concretamente le *condizioni di un nuovo patto sociale* per l’inclusione, in cui tutti si sentano parte di un processo in corso, consapevoli di avere possibilità di autonomia e di emancipazione. In tali contesti c’è consapevolezza del valore del welfare. E ciò genera fiducia e possibilità di impegno sociale.

Occorrerà lavorare ancora tanto su una comunicazione sociale efficace, che sappia attivare forme di partecipazione sempre maggiore dei diversi attori sociali ai quali riconoscere dignità nella co-progettazione, nell’implementazione dei processi e nella loro valutazione e riprogettazione. L’idea di fondo è riconoscere dignità a ogni ente territoriale e a ogni cittadino, costruendo luoghi reali e virtuali di conoscenza, di partecipazione, di condivisioni, di progettazioni e responsabilità sociale.

Serve realizzare non un welfare, ma comunità, in cui ognuno si assuma le proprie responsabilità perché le considera “naturalì”, e non un’imposizione esterna. Insomma, una democrazia partecipativa, che diventa reale e non solo proclamata.

Riprendiamo il pensiero di Del Forno quando afferma:

La sfida per l’inclusione si vince creando sul territorio le condizioni per l’autonomia [...]. L’esperienza dell’inclusione non è riparativa ma principalmente emancipativa, una premessa indispensabile per restituire l’autonomia a chi l’ha persa, per far crescere nei cittadini la consapevolezza dei processi in cui sono coinvolti, per favorire lo sviluppo di conoscenze, di competenze, per promuovere comportamenti responsabili fondati sulla reciprocità ed esperienze di partecipazione sui territori che li portino a sentirsi parte attiva nella soluzione dei problemi che affliggono le loro comunità (cap. 4).

I LEPS ribadiscono il concetto di diritto e di esigibilità. Un enorme passo avanti, che ripropone la centralità dell’universalità delle ga-

ranzie sociali. Ora, come sostiene Gargiulo: «Si tratta di definire il rapporto e l'incontro tra sistema delle responsabilità istituzionali e di quelle sociali, entrambe chiamate a svolgere funzioni cruciali nella difficile dialettica tra diritti e doveri sociali» (cap. 1).

8. #fareComunità. Progetto di RicercAzione a Salerno

di Massimo Del Forno, Rossella Trapanese*

Introduzione

La pandemia ci ha fatto comprendere quanto sia importante puntare all'innovazione sociale, sperimentare modelli di governance che rilancino esperienze di democrazia partecipativa tra soggetti istituzionali e comunità all'interno dei territori (Moro, 2005; 2009; 2020). Sul piano normativo, tali obiettivi di fondo, già anticipati dalla L. n. 328/2000, sono stati opportunamente rilanciati dall'attuale Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023 (PNISS) e, per certi versi, supportati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Concepito nell'orizzonte etico-politico della sussidiarietà presente nel PNISS, il PNRR riesce a smussare alcune lacune di fondo dovute allo schiacciamento della norma sulle organizzazioni e sull'efficienza, ritenute capisaldi di un'economia politica che subordina la coesione economica e sociale alla crescita del comparto economico-produttivo, limitando il campo di azione della *governance territoriale* a una valutazione d'impatto fortemente centrata su parametri standardizzati e sul loro valore economico. Certo, la produzione di beni e servizi sono una condizione indispensabile per la salute e il benessere delle persone, ma non serve ridurre il cittadino allo status di cliente. Gli interventi strutturali e normativi non agiscono idraulicamente sulle condotte delle persone e sulla formazione delle loro coscienze. C'è

* Il saggio è stato ideato in modo congiunto da entrambi gli autori: Rossella Trapanese è responsabile dell'Introduzione e del paragrafo 1; Massimo Del Forno dei paragrafi 2 e 3.

bisogno che gli interventi costruiscano dal basso le loro condizioni di possibilità che riguardano l'autonomia, la responsabilità, la partecipazione, la promozione di rapporti improntati alla reciprocità (Del Forno, 2016, 2020).

La costruzione di una multilevel governance sulla base di network tra attori territoriali (Bertin, 2009; Trapanese e Di Gregorio, 2020; Trapanese *et al.*, 2021) non può essere orientata da sole richieste stringenti (norme) o da possibilità economiche (PNRR) ma da idee di valore e principi etico-politici. Per rendere efficaci i processi, c'è bisogno che lo spirito della sussidiarietà si incarni in principi ordinativi, che facciano da sfondo ai metodi e alle pratiche di implementazione degli interventi sul territorio, partendo dal basso (Del Forno, 2016). Ciò significa dover attivare processi di ascolto per acquisire idee, rilevare bisogni, mettere in campo strumenti, capaci di promuovere nuovi metodi di lavoro, implementare pratiche in collaborazione con gli altri attori del sistema territoriale, nella consapevolezza che gestire tutto questo è sicuramente complesso, ma può creare nuove condizioni di vita per i cittadini e le comunità (Morelli, 2019).

All'interno di questo quadro teorico, il PNISS e il PNRR si offrono come una grande sfida al cambiamento volta a coniugare la centralità della persona, i suoi bisogni e le sue aspirazioni, l'innovazione sociale (e tecnologica) e lo sviluppo territoriale. Tuttavia, c'è il concreto rischio che le nuove linee di intervento con la definizione dei LEPS (Livelli essenziali di prestazione sociale), una volta fatte proprie dagli asset organizzativi, subiscano gli effetti di una logica prestazionale, dominante in ambito nazionale, favorita dallo stato perenne di emergenza cronica che si alternano sui territori. Bisogna considerare che lo straordinario investimento di risorse finanziarie impegnato oggi nella costruzione di un nuovo welfare dovrà domani entrare a regime ordinario, nel rispetto di criteri di appropriatezza, proporzionalità e sostenibilità economica e sociale.

È importante capire come si stanno organizzando i sistemi di welfare territoriali in relazione alle comunità locali in cui operano, se e come le ultime spinte normative stanno modificando il loro *modus operandi*. Proprio con il duplice scopo di indagare lo stato dell'arte delle politiche sociali sul territorio e offrire un contributo ai processi di cambiamento, è in corso un lavoro di RicercAzione condotto dal-

l'Osservatorio Politiche Sociali UniSa (da ora OPS) nell'ambito territoriale S5 – Regione Campania, a cui afferiscono il Comune di Salerno e quello di Pellezzano.

1. Il progetto #fareComunità

L'idea è nata nell'inverno 2017, quando l'Università partecipò per interessi scientifici a un Tavolo tecnico per i senza fissa dimora, organizzato dal Comune di Salerno. Dal confronto nacque la volontà dell'allora Presidente della Commissione Politiche sociali, attuale assessore alle Politiche sociali comunale, di stabilire un confronto aperto con UniSa, nel campo della ricerca, dell'accompagnamento e della definizione delle attività del Comune sul territorio. Il Comune di Salerno ha sempre mostrato una certa sensibilità e un'apertura verso i temi del sociale, tant'è che spende in media 169 euro pro capite per i Servizi Sociali, ben al di sopra della media italiana (124 euro), di quella regionale (56 euro) e delle altre aree del Sud (58 euro)¹.

Negli anni gli scambi tra l'OPS e il Comune sono diventati sempre più intensi e frequenti e caratterizzati da attività di confronto sui dati di contesto raccolti e sulle scelte da prendere in merito alla programmazione e alla progettazione sul territorio, ma anche per discutere sui profili formativi di cui necessitano le imprese sociali sul territorio. Da qui è nato anche un importante sodalizio tra UniSa e il Comune di Salerno grazie al quale sono state intraprese delle iniziative che hanno coinvolto in prima linea l'Osservatorio Politiche Sociali. Grazie allo sforzo comune delle parti è stata attivata la Summer School in *Cooperazione e innovazione sociale* (luglio 2019), e ancor prima il Master in *Management del welfare territoriale* (2018), arrivato alla sua quinta edizione con un tasso elevato (78%) di inserimento dei suoi iscritti e di miglioramento del loro ruolo all'interno delle strutture (enti e organizzazioni) di appartenenza.

L'incontro tra Università, territorio e Comune di Salerno è stato concepito in un'ottica partecipativa di ricerca-azione che è diventata in corso d'opera ricerca-intervento e ricerca-progetto (Colombo, 1997, p. 209), da cui ha preso forma il progetto #fareComunità. La circolarità

¹ I dati Istat sono fermi al 2018.

stabilita tra l'OPS e il Comune di Salerno ha aperto uno spazio di apprendimento strategico che ci ha consentito di osservare i processi dall'interno, di stabilire relazioni personali, di percepire atteggiamenti, di condividere valori e principi, di essere parte integrante della governance territoriale, diventando un nodo significativo nella complessa rete dei partner sul territorio. Non solo raccogliere dati primari e secondari ma fare un'esperienza del vissuto di altri condividendone idee e progetti, ma anche gioie, preoccupazioni e speranze.

Questa strategia ha offerto una grande opportunità per l'emancipazione dell'intero gruppo esteso alla comunità, per chiarire le idee e i concetti di riferimento, ma anche per sperimentare in tempo reale e insieme agli attori nel campo saperi e competenze trasferite sul territorio. Dopo una prima fase di analisi dei dati quantitativi e della programmazione sociale, lo sforzo si è concentrato soprattutto sulla definizione del progetto eticopolitico condiviso con i tanti attori territoriali istituzionali e di Terzo settore. Lo spirito di questo movimento ha fatto da sfondo alla campagna elettorale dell'attuale assessore alle politiche sociali, portando poi alla sua elezione nel settembre 2021. Un impegno sul piano politico che ha alla sua base un progetto di condivisione, confronto, definizione collegiale delle strategie da attuare sul territorio, non solo del Comune ma dell'intero ambito sociale S5.

Il progetto #fareComunità accompagnerà l'intero lavoro dell'amministrazione per i quattro anni di mandato. Attualmente sono in corso di analisi le attività di concertazione, le alleanze emerse dagli incontri organizzati a partire da marzo 2022, le idee programmatiche e progettuali proposte, le strategie, i metodi e le pratiche di intervento individuate, allo scopo di comprendere se tali attività possano agevolare la definizione di una nuova governance territoriale, incidere sugli asset organizzativi e avere importanti ricadute sulla vita attiva delle persone, anche a livello della produzione di lavoro equo e solidale per i professionisti e gli operatori.

I concetti come strumento di programmazione

Prima di passare alla concertazione, è stato fondamentale istruire una fase riflessiva per comprendere e condividere i concetti su cui si

andava a lavorare. Mettere a fuoco i concetti vuol dire attribuirgli significato e sottrarli all'ambiguità e all'astrazione prima di renderli operativi nella costruzione della realtà sociale (Marradi, 2007, p. 47-77). Il primo concetto è il territorio, un termine che diamo spesso per scontato, convinti come siamo che tutti intendiamo la stessa cosa.

Il territorio è una realtà costituita dalla sua struttura fisica, economica, politico-istituzionale e culturale, dimensioni che trovano localmente delle diverse specificazioni, in base alla tipologia delle risorse, dei servizi, delle tradizioni che si sono sedimentate nel tempo. Il territorio non è, però, solo il prodotto di una *eredità storica* che ne condiziona irrimediabilmente il destino, ma è anche un insieme di *attività contingenti* che denotano qualità che afferiscono alle relazioni tra individui, alle loro attitudini alla partecipazione e al confronto, alle scelte politiche responsabili, alle loro capacità e competenze che servono a valorizzare le risorse presenti sul territorio, consolidando, ma a volte anche modificando radicalmente, se necessario, la realtà in cui si vive.

Da una parte, ci sono i condizionamenti ambientali, normativi, economici e culturali che possono agevolare o ostacolare il cambiamento e, dall'altra, c'è la possibilità che l'azione umana, in forma singola o aggregata porti al *cambiamento sociale*, utilizzando in modo costruttivo certe regole e risorse o creandone delle nuove. Oltre che per i suoi *contenuti*, possiamo definire il territorio un *processo* che integra *struttura e agency*, attraverso una fitta rete di relazioni e di interdipendenze tra persone e istituzioni che si collocano nei diversi ambiti e dimensioni della vita sociale. Nel rapporto tra struttura e agency, le scienze e le tecnologie digitali sono stati strumenti di trasformazione straordinari, che ci hanno offerto le condizioni di possibilità per vivere sempre più in sicurezza e in un rapporto armonico con il nostro ambiente.

Dobbiamo ammettere che l'avanzamento tecnologico ha modificato qualitativamente e quantitativamente il nostro rapporto originario con l'ambiente, tant'è che il mondo tecnologico viene considerato come una terza dimensione del territorio oltre alla società e all'ambiente (Gehlen, 2003). Tuttavia, la spinta innovativa della tecnologia è tale se declinata nel perimetro del sociale e non finalizzata di per sé al potere e al successo economico. Un conto è favorire la *resilienza*

nella trasformazione economica del territorio, facendo corrispondere le risorse ambientali, civiche e professionali ai bisogni delle persone, in via prioritaria a favore delle fasce più deboli e vulnerabili, un altro è condizionare economicamente il territorio dall'esterno, rovesciando mezzi e fini (Del Forno, 2004). Purtroppo, le recenti esperienze di catastrofi confermano ancora una volta che quando la scienza e la tecnologia vengono messe al servizio dell'economia politica, i territori vengono dirottati verso obiettivi di sfruttamento delle risorse umane, professionali e materiali, con gravi conseguenze per i cittadini.

Pertanto, le condizioni di vita delle persone su un territorio variano in base alle specifiche strutture locali e ai processi che i gruppi e le persone riescono a mettere in atto per tutelarsi o migliorare le proprie condizioni, adeguando in modo virtuoso i mezzi alle finalità umanitarie e sociali, anche impiegando le tecnologie digitali.

Come è ben noto, le possibilità offerte a ogni singolo cittadino variano da territorio a territorio. Dai nostri approfondimenti sul campo, risulta che spesso tale squilibrio non è dovuto né agli indirizzi programmatici espressi nei piani istituzionali, né al deficit partecipativo delle altre componenti del sociale (il Terzo settore, la società civile organizzata, le famiglie ecc.), ma perché spesso sul territorio le aggregazioni sociali che operano in modo formale o informale non comunicano tra loro, per cui progettano, erogano servizi, offrono processi di partecipazione e di inclusione sociale in modo del tutto autonomo, senza confrontarsi sul lavoro di rete.

Ciò non comporta una reale *presa in carico* della persona in difficoltà offrendole una possibilità di vita dignitosa. Ci sono ancora molti soggetti sociali che, pur mettendo in campo molte risorse umane e materiali, non riescono a intercettare la domanda e intervenire almeno per soddisfare i bisogni essenziali. Chi è in condizione di bisogno spesso non è a conoscenza delle iniziative predisposte per loro e, in alcuni casi, non lo sono nemmeno le istituzioni sul territorio, spesso colpevoli di non creare una rete territoriale *ad hoc* su specifiche tematiche. Una circostanza che mette in risalto il ruolo di *coordinamento* che per legge deve essere esercitato dagli enti sovracomunali (ambiti sociali territoriali).

In primo luogo, svolgere un lavoro di coordinamento presuppone una conoscenza dettagliata del territorio, della cultura/e locali, della

struttura fisica e organizzativa del territorio, delle risorse umane attive e delle loro competenze, delle organizzazioni socioeconomiche e socioculturali, delle problematiche ormai sedimentate e di quelle emergenti, delle modalità di trasporto, dei livelli di disuguaglianza e mobilità sociale. Prima di decidere come intervenire su una comunità territoriale, occorre rapportarsi con essa in maniera complessa e multidimensionale al fine di conoscerla, comprenderla e interpretarla.

In secondo luogo, le politiche non possono essere avulse da un *progetto collettivo di promozione sociale*. Anche quando tendono a risolvere problematiche emergenziali, come è accaduto con la pandemia, il progetto collettivo deve essere orientato alla *sostenibilità sociale* che presuppone conoscenza, definizione di obiettivi, collaborazione con tutti gli attori sociali, individuazione di strategie condivise, coordinamento, attivazione di processi valutati continuamente e riprogettazione. La finalità è fornire ad ognuno la possibilità di una vita dignitosa, che significa sostenerlo nella *strutturazione di capacità* atte a rispondere non solo alle sue esigenze primarie, ma alla possibilità di ritagliare su se stessi un progetto di vita e di espressione, coerente con le sue possibilità interne e con il rispetto delle leggi del vivere comune.

A ciò deve essere aggiunto un ulteriore elemento. Vero è che le condizioni di vita dei cittadini di uno specifico territorio sono dipendenti dalle scelte del sistema politico istituzionale locale. Tuttavia, l'effettiva garanzia dei diritti sociali (di partecipazione) e civili (di espressione) non sono dipendenti solo dall'*organizzazione sociale* in senso normativo ma anche dalla *possibilità* di esercitare o di godere di un diritto (*le condizioni di possibilità*), cioè dalla capacità di cogliere e di utilizzare quelle possibilità, grazie ai processi partecipativi messi in campo (*capability* in A. Sen). Su questo aspetto incidono in maniera preponderante la pianificazione e la progettazione in rete dei servizi offerti sul territorio in forma più o meno organizzata.

Tra i due piani, quello programmatico e quello dell'effettiva fruizione di garanzie e di opportunità, è indispensabile che intervenga la tecnologia digitale che serva a favorire gli scambi in rete delle informazioni. Un'organizzazione funzionale sul piano istituzionale e civile non è sufficiente se non si attivano dei piani di comunicazione efficaci, perché molte delle garanzie e delle possibilità offerte potreb-

bero non essere fruite, con enorme spreco di risorse umane, professionali e materiali. Del resto, anche sul fronte dell'utilizzatore finale dei servizi, lo sforzo tecnologico deve essere destinato a rendere resilienti gli strumenti di comunicazione e di facile accesso a tutti i cittadini, qualsiasi sia il loro livello di istruzione o grado di mobilità e disabilità. Su questo punto si sta realizzando in co-progettazione con gli informatici UniSa uno studio di un'app che consenta a ognuno (cittadini, referenti di enti e organizzazioni) di individuare soluzioni a suoi problemi specifici o a quelli di altre persone.

#fareComunità è un progetto che sposa questa idea di rete, costituita sul nesso tra struttura e agency, convertendola in un processo di empowerment per la costruzione di una *comunità solidale*, capace di stare vicina a ognuno, che sappia coniugare il sostegno alle persone, l'innovazione sociale e lo sviluppo territoriale. Una comunità che sappia mettere insieme istituzioni, imprese, il vasto mondo dell'associazionismo e della cooperazione, singoli cittadini che intendono offrire agli altri la propria umanità e mettere a disposizione le proprie competenze tecniche e professionali. In questo contesto, il metodo della condivisione, le pratiche di concertazione e co-progettazione diventano elementi indispensabili per investire le ingenti risorse umane, professionali, strutturali, monumentali che offre la Città di Salerno.

#fareComunità è una visione e un metodo del cambiamento *per il benessere fisico, mentale ed economico dei cittadini, da realizzare mettendo in rete l'esistente e con proposte innovative ed obiettivi condivisi e realizzabili*. Negli anni il Comune di Salerno ha dimostrato, con investimenti economici propri, di considerare le politiche sociali non un costo passivo nel bilancio comunale, bensì un motore del cambiamento e dello sviluppo del territorio, un settore produttivo che promuove la centralità della persona, degli aggregati sociali e della comunità. Dai confronti territoriali si è compreso che il cambiamento da realizzare è principalmente culturale e organizzativo, in un sistema di condivisioni e di valutazione del fare insieme.

Le risorse che arriveranno in più rispetto agli anni precedenti, comprese quelle del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, offriranno un'occasione irripetibile per mettere a frutto quanto negli anni è già stato seminato: lavorare insieme per strutturare *reti collaborati-*

ve stabili, necessarie per prevenire i bisogni e superare lo stato di emergenza in cui troppo spesso ci si trova ad operare. Nel progetto si pone in evidenza che i servizi di welfare devono fornire risposte personalizzate ai bisogni dei singoli in una dimensione sempre più integrata tra uomo e natura, creando un nesso virtuoso tra protezione sociale e contesto ambientale. L'offerta di servizi sociali compatibile con la qualità dell'ambiente ha intercettato molte buone pratiche innovative come nel caso della rigenerazione urbana.

Programmare un sistema di welfare costruito con una specifica attenzione all'ambiente, che abbia una valenza sociale, relazionale ed economica, diviene quindi una priorità, che parte dalla consapevolezza che i sistemi di welfare, oggi, devono integrare le politiche sociali con quelle ambientali, sviluppando approcci innovativi nella relazione tra istruzione, occupazione e redditi e tra dimensioni sociali, economiche ed ecologiche. Tali riflessioni e ragionamenti sono stati raccolti nello spirito del gruppo che ha dato inizio e continuità ai lavori.

2. Il metodo di implementazione

Abbiamo finora compreso che le politiche sociali possono essere un motore di reale cambiamento e di sviluppo se riescono a tenere insieme centralità della persona, emancipazione sociale e crescita del sistema produttivo territoriale. Per *generare autonomia, salute e benessere nei cittadini* e, allo stesso tempo, produrre reddito e occupazione per tutti, occorre apportare importanti modifiche nel campo delle organizzazioni di welfare. Nell'ottica della costruzione del bene comune e dell'interesse generale, tutti siamo ri-chiamati ad assumere comportamenti responsabili e a individuare *strategie condivise*, ciascuno per il suo ruolo, con le sue conoscenze, competenze specifiche, e in base alle sue possibilità.

Tali aspirazioni devono darsi un metodo per potersi implementare e trasformare lo spirito del cambiamento in azioni concrete da mettere a servizio della comunità e degli ultimi. I punti salienti del metodo sono stati estratti dal “dettato della sussidiarietà” (Del Forno, 2016) ed eletti come principi ordinativi della programmazione territoriale rispetto al Piano nazionale di Ripresa e Resilienza. Diamo un cenno di alcune in-

dicazioni di metodo da cui si evidenzia una certa scaturigine nella disposizione dei temi.

a) Il conseguimento di *obiettivi generali* sul territorio deve riguardare in via prioritaria la costruzione dell'autonomia, della responsabilità sociale, della cooperazione e della solidarietà tra le persone. Data l'immaterialità di questi obiettivi, essi non possono essere conseguiti sostituendoci agli altri limitandosi a un ruolo di "supplenza": si tratta di realizzare le parti mancanti, di creare le condizioni di possibilità in cui ognuno possa diventare autonomo e responsabile della sua vita e di quella degli altri, e di autodeterminarsi liberamente secondo le proprie aspirazioni. La condizione dell'autonomia è un presupposto indispensabile per la responsabilità, poiché chi non è autonomo non può sentirsi nel bene e nel male responsabile della sua vita e della cura degli altri. La responsabilità è allo stesso tempo un principio operativo e una condizione di possibilità che serve ad anticipare il futuro, ponendosi il problema delle conseguenze delle proprie azioni.

Responsabilità non significa conformità al ruolo e alle proprie convinzioni. Dalla lezione weberiana sappiamo che le persone che agiscono secondo un'etica della convinzione non si preoccupano delle conseguenze delle loro decisioni sugli altri, ma si limitano a conformarsi a una regola che viene dall'alto e che li trascende. Responsabilità è anche sottoporre i propri imperativi a critica ogniqualvolta entrano in contraddizione con la centralità della persona e della sua dignità. Questo significa che nella progettazione bisogna abituarsi a mettere in discussione le proprie convinzioni e le proprie scelte, così come le norme, e quando qualcosa non funziona, dobbiamo essere disposti a modificare i nostri orientamenti e premere verso il cambiamento.

b) Adottare un approccio di comunità esteso alle componenti attive sul territorio, al Terzo settore, alla società civile organizzata, alle famiglie. L'elemento partecipativo rinforza il valore fondante del confronto tra le parti e comporta la responsabilità di ognuno nei confronti dell'altro e del territorio. Tuttavia, la partecipazione per potersi implementare ha bisogno di rappresentanze forti e di convergere intorno alle figure apicali all'interno delle istituzioni locali e regionali. Infatti, secondo i teorici della sussidiarietà, anche *partecipazione e rappresen-*

tanza devono essere principi ben bilanciati e circolari (Cotturri, 2008; Moro, 2013). Se si estremizza la partecipazione, si rischia di scadere in una democrazia populista che è fallimentare sul piano degli accordi di programma. Se, invece, si estremizza il principio di rappresentanza, si rischia di scadere in quella che Alexis de Tocqueville nel suo lavoro sulla democrazia in America non esita a definire “dittatura della maggioranza”, una condizione in cui la mancanza dei meccanismi partecipativi non riesce a garantire e a tutelare le minoranze.

c) Costruire sul piano più operativo *reti collaborative di prossimità* più intense, funzionali e capillari, che siano funzionali a generare un più ampio sistema di *network-governance*, che rispecchino l’idea della circolarità nei rapporti che ci devono essere tra le componenti verticali delle istituzioni e quelle orizzontali che operano sul territorio a contatto con la popolazione. Una rete in cui «la governance deve essere in grado di integrare gli stimoli provenienti dai legami che connettono i buchi strutturali della rete (Burt, 2001) con gli attori e i sistemi organizzativi esterni» (Bertin, 2009, p. 262). I ponti aperti dai legami deboli nella rete hanno una potenzialità propulsiva che può essere esercitata verso l’alto e verso il basso, in quanto ognuno è in grado di portarci dentro il proprio vissuto personale, ciò che nessun sistema o legge è in grado di fare con tale immediatezza e incisività.

Mentre nel sistema possiamo sentirci costretti o rimanere impigliati senza avere voce, la rete è un riduttore di complessità che facilita l’interscambio fra persone e fra persone e istituzioni, a cui si accede volontariamente. Le *network-governance* hanno il potere di innescare un processo «riflessivo che porta a ridefinire le mappe cognitive del gruppo, l’identità ed i codici di senso condivisi, i sistemi di relazione fra gli attori sociali» (*ibid.*).

d) Dare priorità al metodo della concertazione tra le parti. La *mission* dell’Assessorato alle Politiche Sociali deve emergere dallo scambio di conoscenze, di idee progettuali e di proposte concrete per il cambiamento. Ed è con questo spirito che sono stati istituiti i *tavoli di concertazione*, il cui metodo partecipativo viene concepito all’interno di una cornice valoriale che è stata resa esplicita ai cooperanti, al cui interno ognuno può presentare la sua proposta progettuale. Lo

scopo è ancorare la discussione e le manifestazioni di interesse sui temi all'ordine del giorno ad alcuni importanti principi ordinativi, che siano condivisi dall'ambito S5 e dagli attori interessati.

- Sussidiarietà circolare: il confronto tra le idee deve tenere conto della centralità della persona, della prevalenza del bene comune e dell'interesse generale sugli interessi particolari. Il dialogo è aperto a tutte le componenti tenendo conto della complementarità delle rispettive competenze e funzioni. La diversità di ruoli e funzioni va distinta dalla comune responsabilità rispetto ai fini di cura e benessere che legittimano l'intervento di ognuno.
- Appropriatezza e proporzionalità: le proposte devono essere congruenti ai valori di fondo rispetto alla centralità della persona e dei suoi bisogni, alle priorità stabilite dai LEPS e condivise dalle componenti del territorio, secondo il metodo democratico della partecipazione pubblica e della rappresentanza istituzionale. Le proposte rese compatibili con le condizioni di possibilità offerte dal territorio devono tendere a generare valore aggiunto attraverso politiche del lavoro eque e solidali.

A garanzia di una concertazione che sia efficace e generativa, è opportuno che i tavoli di concertazione per aree tematiche siano costituiti da persone con piena titolarità di rappresentanza (titolari o delegati da ogni ente o organizzazione) e che siano in grado di seguire per intero il percorso concertativo.

3. L'attività concertativa: i primi risultati

A Salerno, le politiche promosse negli ultimi 25 anni hanno scongiurato una deriva sociale incontrollata di interi quartieri. C'è stata una riqualificazione urbana notevole che ha coinvolto quasi tutti i quartieri, e la città oggi può contare di essere in un circuito culturale rilevante.

Salerno si costituisce di numerosi quartieri, organizzati in quattro circoscrizioni:

- Centro (Centro Storico, Carmine, Carmine Alto, Canalone);
- Irno (Fratte, Rione Petrosino, Calcedonia, Torrione, Torrione Alto, Sala Abbagnano, Brignano Inferiore, Brignano Superiore, Martierno, Pastorano, Cappelle);

- Rioni Collinari (Croce, Ogliara, Rufoli, Sordina, Giovi, Casa Manzo, Casa Roma, S. Angelo di Ogliara);
- Oriente (Pastena, Santa Margherita, Quartiere Italia, Quartiere Europa, Mercatello, Mariconda, Sant'Eustachio, Parco Arbostella, San Leonardo, Fuorni, Ostaglio).

Un territorio vasto, caratterizzato da specificità territoriali molto diverse tra di loro. Pertanto, anche le condizioni di vita e le opportunità offerte alle persone si ipotizzano essere differenziate.

I primi processi di concertazione iniziati già nel 2017, avevano posto una particolare attenzione alla sola area delle “Povertà estreme”. I lavori sono stati interrotti durante il periodo della pandemia e poi ripresi con la definizione del programma eticopolitico concordato con la neoletta assessore De Roberto e poi inviato alla cittadinanza. Immediatamente dopo le elezioni amministrative, sono cominciate delle attività di consultazione con le singole realtà di Terzo settore che erogano servizi. Esse hanno preceduto i tavoli di concertazione collettiva che si sono tenuti a febbraio-marzo 2022. Nel documento di presentazione e di invito ai tavoli, i ricercatori dell’OPS hanno presentato infografiche sui dati sociodemografici e di sintesi delle programmazioni sociali in corso ed erogati dall’ambito sociale S5 con molti attori di Terzo settore. Questi dati sono stati poi commentati durante i tavoli di concertazione. Agli incontri, suddivisi in 6 tavoli tematici, hanno partecipato in totale 220 esponenti territoriali, espressione di 103 enti e organizzazioni di Terzo settore. Circa il 20% non aveva progetti in atto con l’ambito sociale. C’è stato un confronto sulla programmazione in atto e poi sulla definizione delle nuove linee d’indirizzo, in cui ricadrà la nuova programmazione 2022-2024.

I dati più significativi di questa prima fase possono essere così sintetizzati: richiesta di formazione specifica e di tutorato sui temi emergenti (PNRR, ruolo degli assistenti sociali nel rapporto con le nuove figure individuate dal PNISS); richiesta di coordinamento da parte dell’ente pubblico per agevolare la costruzione di reti territoriali tra attori di Terzo settore non ancora in rete, soprattutto del mondo della cooperazione con quello del volontariato; individuazioni di sedi in cui erogare più servizi, così da poter agevolare la presa in carico delle famiglie e della comunità nelle loro molteplici manifestazioni di bisogno. Nei

mesi di aprile e maggio 2022 sono stati organizzati due presentazioni di libri e incontri specifici su temi individuati dagli stessi attori territoriali, quindi PNRR e ruolo dell'assistente sociale.

Dei compiti di ricerca che l'OPS si era dato, alcuni sono stati già portati a termine. È stata ricostruita la struttura socio-demografica del Comune di Salerno; è stato fatto un bilancio tra bisogno rilevato e bisogno ipotizzato dal sistema istituzionale, dal Terzo settore e dai gruppi informali; sono stati individuati tutti gli attori istituzionali, del Terzo settore e dell'associazionismo che operano nei diversi settori sul territorio (assistenza, formazione, ambiente, cultura, sanità, sport) e si è provveduto prima a una loro mappatura, poi a uno studio delle reti con il metodo della SNA (Social Network Analysis). Successivamente, le attività dell'OPS sono state principalmente orientate allo studio e all'analisi di tutti i processi politici, economici, ambientali, socioassistenziali, socioculturali, aggregativi, promossi dal sistema istituzionale locale e dalle organizzazioni di Terzo settore presenti nel capoluogo di Provincia, con lo scopo di comprendere quali tutele dei diritti e quali possibilità di vita vengono effettivamente garantiti ai cittadini e in quali ambiti occorre ancora lavorare.

Attualmente (novembre 2022), l'Osservatorio, applicando il principio di sussidiarietà e nel pieno sviluppo della *governance di comunità*, ha predisposto spazi istituzionali di formazione, divulgazione, condivisione e confronto sulle strategie da adottare sul territorio, tenendo conto delle diverse componenti partecipative. Lo scopo è gestire la complessità degli interventi creando le condizioni di possibilità per l'autonomia, la responsabilità, la salute e il benessere degli abitanti. Le attività sono state disposte su tre fronti strategici:

1) Tavoli tematici di concertazione. Tale attività è rivolta principalmente ai professionisti dei servizi sociali, agli amministratori degli enti coinvolti e in particolare delle ASL, alle rappresentanze del Terzo Settore e sindacali, estesa alle diverse componenti della società civile che manifestano un interesse partecipativo. Al momento questa iniziativa sarà attivata su alcune aree di intervento che presentano situazioni emergenziali: a) Tavolo povertà; b) Tavolo anziani, disabilità e non autosufficienza; c) Tavolo minori.

Ogni tavolo si incontrerà secondo un calendario prestabilito a partire da dicembre 2022 fino a maggio 2023. Seguendo una *logica a*

scorrimento, lo scopo è adattare in tempo reale la programmazione all'attuale evoluzione del sistema dei servizi sociali, alla mutevole situazione dei bisogni sul territorio, alle opportunità di nuove risorse finanziarie che si rendono disponibili. Questa iniziativa una volta sperimentata potrà, con gli opportuni correttivi e accorgimenti, entrare a regime anche per gli altri tavoli, che si deciderà di attivare.

2) Laboratori territoriali di ascolto. L'iniziativa è rivolta alle comunità, ai cittadini, alle realtà associative di quartiere, alle parrocchie, con la finalità di individuare le esigenze dei singoli, far conoscere i servizi attivi e ascoltare le nuove proposte di servizi o di miglioramento di quelli già erogati. Nell'ottica della prossimità, lo scopo è raccogliere informazioni sulle situazioni di disagio in continua evoluzione, dialogando con le parti interessate, e costruire una rete attiva e propositiva sui singoli quartieri. Gli incontri saranno itineranti e si terranno direttamente nei quartieri. Sono previsti incontri ogni mese a partire da gennaio fino ad aprile 2023. Le attività di laboratorio prevedono anche la stesura di un report che raccoglierà i dati di questa esperienza sia come modello per le prossime programmazioni, sia per la divulgazione dei risultati.

3) Formazione congiunta degli assistenti sociali pubblici e del Terzo Settore, e della figura del supervisore. In piena attuazione delle indicazioni del Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali in materia e in considerazione delle risorse finanziarie che sono state rese disponibili, sarà predisposto un piano di formazione allo scopo di riattivare la connessione tra conoscenza del territorio, programmazione, organizzazione, servizi e prestazioni sociali, rivitalizzando la rete di scambio e di confronto tra gli operatori del sociale.

Naturalmente, il lavoro deve poi continuare insistendo sul "fare sistema". Si tratta di individuare insieme agli attori locali coinvolti sempre nuove *Politiche integrate di sostenibilità e di promozione sociale*, di rendere sempre più visibili le possibilità di partecipazione sociale, di costruzione di capability, di nuovi percorsi di promozione sociale, mettendo sempre più i cittadini nelle condizioni di vivere vite dignitose.

Bibliografia

- Aleotti F., Diamantini D. (2021), *Innovazione sociale e strumenti di partecipazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Aliberti S. (2016), *Temi e prospettive della progettazione nel sociale*, in Del Forno M., a cura di, *Nel complesso mondo del welfare. Idee, metodi e pratiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Angelini A., Pizzuto P. (2021), *La società sostenibile. Manuale di ecologia umana*, FrancoAngeli, Milano.
- Baldwin R. (2019), *Rivoluzione globotica*, il Mulino, Bologna.
- Balkin J.M. (2008), “The Constitution in the National Surveillance State”, *Minnesota Law Review*, 93, 1.
- Barbalet J.M. (1992), *Cittadinanza. Diritti, conflitti e disuguaglianze sociali*, Liviana, Padova.
- Bassi A. (2000), *Dono e fiducia. Le forme della solidarietà nelle società complesse*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Beck U. (1994), “Dalla società industriale alla società del rischio. Questioni di sopravvivenza, struttura sociale e illuminismo ecologico”, *Teoria sociologica*, 2.
- Beck U. (2000), “Figli della libertà: contro il lamento della caduta dei valori”, *Rassegna italiana di sociologia*, 2.
- Bedessi S. (2019), *Intelligenza artificiale e fenomeni sociali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Bertin G. (2009), “La governance «ibrida»”, *Studi di Sociologia*, 47, 1: 249-280.
- Bertot J., Estevez E., Janowski T. (2016), “Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework”, *Government Information Quarterly*, 33, 2: 211-222.
- Bodei R. (2019), *Dominio e sottomissione*, il Mulino, Bologna.
- Bregman R. (2016), *Utopia per realisti*, Feltrinelli, Milano.
- Bruni L., Smerilli A. (2008), *Benedetta economia. Benedetto di Norcia e Francesco d'Assisi nella storia economica d'Europa*, Città Nuova, Roma.
- Burgalassi M., Galeone P., Pacini L. (2021), *I vent'anni della legge 328 del 2000 nella penisola*, RomaTre press, Roma.
- Burt S. (2001), *Structural Holes versus network closure as social capital*, in Lin

- N., Cook K.S., Burt R.S., *Social capital: theory and research*, Aldine de Gruyter, New York.
- Caffè F. (2014), *In difesa del welfare state. Saggi di politica economica*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Callon M. (1980), *Struggles to Define What is Problematic and What Is Not: The Socio-logic of Translation*, in Knorr K.D., Krohn R., Whitley R., eds., *The Social Process of Scientific Investigation: Sociology of the Sciences, Vol. IV*. D. Reidel, Dordrecht.
- Castegnaro C., Pasquinelli S. (2010), *Sistemi per conoscere, sistemi per valutare*, Irs, Milano.
- Cavalca G., a cura di (2021), *Reddito di Cittadinanza: verso un welfare più universalistico?* FrancoAngeli, Milano.
- Cesareo V. (2017), *Welfare responsabile*, Vita e Pensiero, Milano.
- Cesareo V., Pavesi N., a cura di (2019), *Il welfare responsabile alla prova*, Vita e Pensiero, Milano.
- Colombo M. (1997), “Il gruppo come strumento di ricerca sociale: dalla comunità al focus”, *Studi di Sociologia*, 35, 2: 205-218.
- Cotturri G. (2008), *Cittadinanza attiva e sussidiarietà circolare*, in www.labsus.net.
- Commissione europea (2020), *Digital Economy and Society Index 2020: Digital public services*.
- Constantinides P., Henfridsson O., Parker G.G. (2018), “Introduction – Platforms and Infrastructures in the Digital Age”, *Information Systems Research*, 29, 2: 381-400.
- Cotesta V. (1998), *Fiducia, cooperazione, solidarietà. Strategie per il cambiamento sociale*, Liguori, Napoli.
- De Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare*, Feltrinelli, Milano.
- De Leonardis O. (2006), “Welfare locale, decentramento e cittadinanza”, *La rivista delle politiche sociali*, 3: 123-157.
- Delle Cave L. (2020), *Reti resilienti. Il Terzo settore nel nuovo welfare territoriale*, FrancoAngeli, Milano.
- Del Forno M. (2004), *Modernità e sviluppo*, Liguori, Napoli.
- Del Forno M. (2016), *Etica, politica, economia nella storia sociale del welfare in Europa*, in Del Forno M., a cura di, *Nel complesso mondo del welfare. Idee, metodi e pratiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Del Forno M. (2020), *Temi, contesti e paradossi della Legge 833*, in Saccheri T., a cura di, *Una riforma da ritrovare*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Del Forno M., Di Gregorio M., Di Lauro P., Trapanese R. (2021), *Comunità educanti e benessere sociale*, Polidoro, Napoli.
- Delumeau J. (2011), *La paura in Occidente*, il Saggiatore, Milano.
- De Masi D. (2018), *Il lavoro nel XXI secolo*, Einaudi, Torino.
- Derrida J. (1991), *Oggi l'Europa* (trad. di M. Ferraris), Garzanti, Milano.
- Divona M.A. (2011), “Il Sistema Informativo dei Servizi Sociali come strumento di governo delle relazioni nei diversi ordinamenti istituzionali coinvolti nella erogazione di servizi socio-assistenziali”, *Interdipendenze*, 4: 44-57.

- Donati P. (2011), *Sociologia della riflessività*, il Mulino, Bologna.
- Eubanks V. (2018), *Automating Inequality*, St. Martin's Press, New York.
- Eyert F., Irgmaier F., Ulbricht L. (2020), "Extending the framework of algorithmic regulation. The Uber case", *Regulation & Governance*.
- Ferrara M., Fargion V., Jessoula M. (2012), *Alle radici del welfare all'italiana*, Marsilio, Venezia.
- Ford M. (2015), *Il futuro del lavoro*, il Saggiatore, Milano.
- Formez (2004), *L'attuazione della riforma del welfare locale*, Roma.
- Formez (2006), *Percorsi regionali per il governo delle politiche sociali: scelte organizzative a confronto*, Roma.
- Formez (2007), *I sistemi regionali di rilevazione e monitoraggio della domanda e dell'offerta di servizi sociali*, Roma.
- Formez (2007), *I sistemi di governance dei Servizi sanitari regionali*, Roma.
- Foucault M. (2008). *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-79*, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Fubini F. (2018), *La maestra e la camorrista*, Mondadori, Milano.
- Gaggi M. (2018), *Homo Premium*, Laterza, Roma.
- Gargiulo S. (2022), *Il dovere di stare accanto*, Centro studi Archè, Pagani.
- Gehlen A. (2003), *L'uomo nell'era della tecnica*, Armando, Roma.
- Gori C. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla social card al Covid-19*, Laterza, Bari.
- Hertog P.D. (2000), "Knowledge-intensive business services as co-producers of innovation", *International Journal of Innovation Management*, 4, 4: 491-528.
- Hunt L. (2010), *La forza dell'empatia. Una storia dei diritti dell'uomo*, Laterza, Bari.
- Karasti H., Blomberg J. (2018), "Studying Infrastructuring Ethnographically", *Computer Supported Cooperative Work*, 27, 2: 233-265.
- Kazepov Y. (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Lamattina V. (2022), *La libertà oltre il capitale. Il controverso legame tra libertà e uguaglianza*, Novalogos, Anzio-Lavinio (RM).
- Lips M. (2013), "Reconstructing, attributing and fixating citizen identities in digital-era government", *Media, Culture & Society*, 35, 1: 61-70.
- Lisetto M., Marcolin M., Tomasin P. (2014), "La governance dei sistemi informativi sociali. Evoluzione e sviluppo in Friuli-Venezia Giulia", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 1, 2: 7-11.
- Longo F., Maino F. (2021), *Platform Welfare. Nuove logiche per innovare i servizi sociali*, Egea, Milano.
- Lury C., Marres N. (2015), *Notes on objectual valuation*, in Kronberger M., Justesen L., Koed-Madsen A., Mouritsen J., eds., *Making Things Valuable*, Oxford University Press, Oxford.
- Mackenzie A. (2012), "More parts than elements: How databases multiply", *Environment and Planning D: Society and Space*, 30: 335-350.
- Magatti, M. (1999), "Il principio di sussidiarietà in un'epoca di cambiamento", *Vita e Pensiero*, 3: 244-251.

- Maino F., a cura di (2021), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare*, Giappichelli, Torino.
- Maino F., Ferrera M., a cura di (2019), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Giappichelli, Torino.
- Marra C. (2016), *La persona e il welfare*, in Del Forno M., a cura di, *Nel complesso mondo del welfare. Idee, metodi e pratiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Marradi A. (2007), *Metodologia delle scienze sociali*, il Mulino, Bologna.
- Marres N. (2017), *Digital Sociology: The Reinvention of Social Research*, Wiley Hoboken.
- Mauss M. (1968), *Oeuvres*, Eds de Minuit, Parigi.
- Mauss M. (2002), *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Einaudi, Torino.
- McAfee A. (2020), *Di più con meno*, Egea, Milano.
- McCully J. (27 aprile 2020). “Explainer: What is the Digital Welfare State?”, *Digital Freedom Fund*. <https://digitalfreedomfund.org/explainer-what-is-the-digital-welfare-state/>
- Morelli M. (2019), *Innovazione sociale. Pratiche e processi per ripensare le comunità*, FrancoAngeli, Milano.
- Moro G. (2005), *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma.
- Moro G. (2009), *Citizens in Europe. Civic Activism and the Community Democratic Experiment*, Springer, New York.
- Moro G. (2013), *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Carocci, Roma.
- Moro G. (2020), *Cittadinanza*, Mondadori, Milano.
- Morin E. (2020), *Il paradigma perduto*, Mimesis, Sesto San Giovanni.
- Nourbakhsh I.R. (2017), *Robot tra noi*, Bollati Boringhieri, Torino.
- OECD (2017), *Digital transformation of public service delivery*, in *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Parigi.
- Pendenza M. (2008), *Teorie del capitale sociale*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Ranci Ortigosa E., Ghetti V. (2012), “A dodici anni dalla 328-2000: eredità, dispersioni, problemi aperti”, *La rivista delle politiche sociali*, 4.
- Saccheri T., a cura di (2020), *Una riforma da ritrovare*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Salisci M. (2018), *Fragili. La costruzione dell'identità nella società liquida*, FrancoAngeli, Milano.
- Staglianò R. (2016), *Al posto tuo*, Einaudi, Torino.
- Stanziani S., Pedercini C. (2012), *Progetti sociali riflessivi nel “Nuovo welfare”*, QuiEdit, Verona.
- Star S.L., Strauss A. (1999), “Layers of Silence, Arenas of Voice: The Ecology of Visible and Invisible Work”, *Computer Supported Cooperative Work*, 8: 1-2, 9-30.
- Tegmark M. (2018), *Vita 3.0: Esseri umani nell'era dell'Intelligenza artificiale*, R. Cortina, Milano.
- Tortuga (2020), *Ci pensiamo noi. Dieci proposte per fare spazio ai giovani*, Egea, Milano.

- Trapanese R. (2016), “Molti sistemi di welfare territoriali e poche garanzie per tutti i cittadini”, *Culture e studi del sociale*, 1, 1: 7-27.
- Trapanese R. (2020). *Dalla legge 833/78 all’attuale complessità dei sistemi territoriali di welfare sociosanitari regionali*, in Saccheri T., a cura di, *Una riforma da ritrovare*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Trapanese R., Di Gregorio M. (2020), *Partecipazione e innovazione sociale*, Rogiosi, Napoli.
- United Nations (2019), *Extreme poverty and human rights, Note by the Secretary-General*. <https://undocs.org/A/74/493>
- Venturi P., Rago S., a cura di (2015), *Dal Dualismo alla Co-Produzione. Il Ruolo dell’Economia Civile*, Aiccon, Forlì.
- Venturi P., Rago S., a cura di (2019), *La sfida etica nella IV Rivoluzione industriale. Economia civile, lavoro e innovazione sociale*, Aiccon, Forlì.
- Venturi P., Rago S., a cura di (2020), *Prosperità inclusiva*, Aiccon, Forlì.
- Venturi P., Baldazzini A., a cura di (2021), *Generazioni. La sfida della sostenibilità integrale*, Aiccon, Forlì.
- Woolgar S., Cooper G. (1999), “Do Artefacts Have Ambivalence: Moses’ Bridges, Winner’s Bridges and other Urban Legends in S&TS”, *Social Studies of Science*, 29, 3: 433-449.
- Zamagni S. (1991), “Mercato, Stato, Società Civile”, *Rivista di Teologia Morale*, 22: 301-311.
- Zamagni S. (2015), “L’evoluzione dell’idea di welfare: verso il welfare civile”, *Quaderni di economia del lavoro*, 103: 337-360.
- Zamagni S. (2021), *Prosperità inclusiva. Saggi di economia civile*, Studium, Roma.
- Zuboff S. (2015), “Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization”, *Journal of Information Technology*, 30: 75-89.

Gli autori

Massimo del Forno insegna Metodologia delle scienze sociali e Sociologia del corpo presso l'Università degli Studi di Salerno. Ha svolto diversi studi sulle teorie sociologiche classiche e contemporanee e su temi più specifici della modernità, del mutamento sociale e dell'Europa. Da diversi anni è membro dell'Osservatorio Politiche Sociali UniSa, in cui svolge attività di ricerca e analisi sulle idee, i metodi e le pratiche del welfare territoriale. È vicedirettore del master di I livello in Management del welfare territoriale presso UniSa. Ha pubblicato diversi saggi per ogni settore di interesse.

Marco Di Gregorio è sociologo e dottore di ricerca in Mutamento sociale e politico. Collabora come libero ricercatore alle attività dell'Osservatorio Politiche Sociali e del Centro di Documentazione sulle Nuove Migrazioni dell'Università degli Studi di Salerno. Tra le sue ultime pubblicazioni il volume (con M. Angrisano, C. Caldarini, C. Caltabiano e G. Moffa) *L'associazionismo dell'emigrazione italiana in transizione*, Futura, Roma, 2022; i saggi “Cento detersivi per pulire i dati” e “Analisi in componenti principali delle facoltà preferite dagli intervistati italiani” in *Percezione del sé e senso della natura. Una ricerca tra Italia e Argentina* (a cura di A. Marradi), FrancoAngeli, Milano, 2021.

Fabio Maria Esposito è dottorando in Scienze sociali e statistiche presso il Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università Federico II di Napoli, ove collabora con la cattedra di Sociologia delle cul-

ture digitali e svolge attività di ricerca riguardante la dimensione sociotecnica e organizzativa dei processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Tra le sue pubblicazioni: “Digital Platforms and ‘Connective’ Inequalities: The Case of Airbnb”, in Jared A. Jaworsky (ed.), *Advances in Sociology Research* Vol. 39; “Nova Science e Digital Platforms: Producing and Infrastructuring Users in the Age of Airbnb” in U. Meyer *et al.* (eds.) *Digitalization in Industry*, Palgrave-Macmillan.

Salvatore Gargiulo è giurista e insegna Organizzazione del Servizio sociale presso l’Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli. È docente di Legislazione sociale al Master in Management del welfare territoriale all’Università degli studi di Salerno. Svolge da diversi anni attività di consulenza per gli ambiti sociali e di ricerca nel campo della legislazione sociale e della tutela dei cittadini, a partire dalle persone più fragili. Giornalista pubblicista, dirige la rivista *Qualità sociale*. Ha pubblicato diversi testi in materia di politiche sociali e sviluppo, l’ultimo dei quali è *Il dovere di stare accanto. Piani di zona e servizi alla persona* (2022), edito dal Centro culturale Archè.

Grazia Moffa, PhD, professoressa associata, insegna *Sociologia del mercato del lavoro e processi migratori* presso il Dipartimento di Studi Politici e Sociali (DISPS) e *Sociologia del lavoro e del welfare* presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche (DISES) dell’Università degli Studi di Salerno. Per lo stesso Ateneo è responsabile scientifico del Centro di Documentazione sulle nuove Migrazioni (Ce.Do.M.-UniSa) e membro del Direttivo dell’Osservatorio interdipartimentale per gli studi di Genere e le Pari Opportunità (OGEPO-UniSa). Tra i contributi più recenti: *La nuova emigrazione italiana a Shanghai. Riflessioni ai tempi della Pandemia*, FrancoAngeli, 2022.

Porfidio Monda è docente a contratto in Gestione dei servizi sociali nel Corso di laurea magistrale in Programmazione, amministrazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali presso l’Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli, componente del

Comitato scientifico e docente del Master di primo livello in Management del welfare territoriale presso UniSa, componente del Comitato scientifico e docente del Master di secondo livello in Management della pubblica amministrazione presso UniSOB, già direttore di Uffici di Piano e Aziende Consortili in Campania, direttore editoriale della rivista quadrimestrale di politiche sociali *Qualità sociale* edita dal Centro Culturale Archè.

Elena Palma Silvestri è presidente del Consorzio di cooperative sociali La Rada, vicepresidente del Gruppo Cooperativo Nazionale Gino Mattarelli e membro del Consiglio Nazionale di Confcooperative. È stata promotrice su Percorsi di Secondo Welfare del focus tematico Prima infanzia: il sistema integrato zero sei e La Città in Crescita. Tra le sue pubblicazioni: *Percorso di sviluppo di competenze e abilità per il ciclo educativo infanzia zero sei*, con Claudia Calafati, Rogiosi, 2020; per la rivista *Impresa Sociale* ha curato, con Michele Mosca, *Acini di Fuoco Dossier Mezzogiorno*, 2021, Iris Network; *Social Worker: Sono loro i nuovi proletari?* edito da Vita, maggio 2022; per la Rivista *Qualità sociale*, n. 57, febbraio 2022, *Come parlare del PNRR senza parlare del PNRR*, Centro Culturale Archè.

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835150251

Questo 
LIBRO

 ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/opinione



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835150251

La complessità dell'attuale contesto storico richiede una profonda riflessione sulla condivisione del fine ultimo del welfare, da costruire sulle idee, i metodi e le pratiche della sussidiarietà. L'esperienza della pandemia ha evidenziato che le innovazioni da proporre non possono disconnettersi dall'attuazione di obiettivi e processi di sostenibilità, principalmente di carattere sociale, coniugando il sostegno alle persone all'empowerment e allo sviluppo territoriale.

Il volume parte dall'analisi della legge n. 328/2000 per rimarcare la portata culturale, prima che tecnico-organizzativa, e per comprendere criticamente quali dei suoi indirizzi originari si possono ritrovare nel Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023 e nel PNRR italiano.

Quali strategie dovrebbero essere messe in atto a difesa dei nostri sistemi di welfare e per recuperare una prospettiva di *welfare delle opportunità*? Nel testo si propone una prospettiva di analisi e di intervento che guarda alla comunità nel suo insieme e non solo a una sua parte, ipotizzando un cambiamento culturale che consideri ogni uomo dotato di dignità e di possibilità per sé e per gli altri.

Ispirandoci ai principi sanciti dall'articolo 1 della legge n. 328, abbiamo bisogno di definire una comune strategia che consenta la realizzazione di un *welfare dei diritti e delle responsabilità*, della partecipazione e dell'autonomia, che potrà vedere la luce solo all'interno di forme più avanzate di democrazia. Le esperienze e gli studi indicano che il welfare deve uscire dai recinti della politica e degli addetti ai lavori, istituzionali e di Terzo settore, e promuovere nelle comunità una nuova *etica della responsabilità*. Sostenendo processi di sussidiarietà circolare, gli enti potrebbero promuovere le condizioni culturali e materiali per l'inclusione.

A conclusione del volume si riporta infine l'esperienza del progetto #fareComunità, nato da una riflessività territoriale e dalla volontà di generare una comunità solidale incentivando attività di conoscenza, confronto, capacitazione e responsabilità diffusa.

Rossella Trapanese insegna Politiche sociali e Innovazione e sostenibilità sociale presso il Dipartimento di Studi Politici e Sociali dell'Università degli studi di Salerno. Dirige il master in Management del welfare territoriale e l'Osservatorio Politiche sociali – UniSa. È membro del Consiglio direttivo della sezione Politica sociale dell'Associazione Italiana di Sociologia. Collabora attivamente con i sistemi di welfare campani e con il Terzo settore nazionale e locale, al fine di generare empowerment territoriale, responsabilità e coesione sociale.