

Marco Burgalassi
Università degli studi Roma Tre

Gli approfondimenti tematici: una introduzione

Coloro i quali si occupano professionalmente di politiche e servizi sociali – come studiosi o in quanto addetti ai lavori – sono concordi nel ritenere che la Legge n. 328/2000 ha rappresentato un autentico punto di svolta. È con la sua approvazione, infatti, che si sono create le condizioni per dare corpo alla sostanziale riconfigurazione di un sistema socioassistenziale fino a allora frammentato e lacunoso. Il processo di sviluppo e di innovazione che quel sistema ha conosciuto negli ultimi due decenni e che hanno inaugurato la stagione del welfare locale, pertanto, può senza alcun dubbio essere ricondotto all'impulso e agli orientamenti forniti da quel provvedimento.

L'evoluzione che in questi anni ha interessato il quadro dei servizi sociali, tuttavia, non si è prodotta allo stesso modo nei diversi ambiti di intervento che caratterizzano il welfare locale. In ragione di circostanze di varia natura, la dinamica di sviluppo e innovazione che ha segnato tali ambiti è infatti avvenuta seguendo traiettorie e ottenendo risultati anche sensibilmente differenti. È sulla base di un comune interesse a tracciare un bilancio su questo particolare aspetto della questione che all'interno di un più ampio accordo di collaborazione sottoscritto da Anci, Fondazione Ifel, Fondazione Cittalia e Dipartimento di Scienze della Formazione della Università Roma Tre ha quindi preso avvio una iniziativa il cui obiettivo è stato, appunto, quello di effettuare una ricognizione sul ruolo che la Legge n. 328/2000 ha avuto nel riorientare i processi di programmazione e di realizzazione dei servizi sociali nelle principali aree di intervento dei sistemi locali di welfare.

Il modo più idoneo per conseguire un obiettivo del genere è stato individuato nella costituzione di gruppi di lavoro a cui affidare il compito di analizzare l'impatto che i principi e gli strumenti introdotti dalla 328/2000 hanno avuto nel ridefinire le modalità di programmazione e di realizzazione degli interventi nelle aree in cui tipicamente si dispiega il welfare sociale: "anziani e non autosufficienza", "disabilità", "minori e famiglie", "povertà ed emarginazione sociale", "politiche di integrazione dei cittadini stranieri".

Tali gruppi sono stati formati prevedendo la partecipazione di studiosi dei sistemi locali di welfare e di addetti ai lavori che a vario titolo risultavano essere o essere stati protagonisti del loro funzionamento. In relazione ai diversi ambiti, quindi, per ogni gruppo di lavoro sono stati selezionati accademici ed esperti di riconosciuto valore scientifico, amministratori locali con competenze nel campo dei servizi sociali, dirigenti e responsabili della pubblica amministrazione con una significativa esperienza nel settore, esponenti di realtà del Terzo settore impegnate in attività di *advocacy* o di produzione dei servizi. Questa articolata composizione dei gruppi di lavoro è stato ritenuto fosse particolarmente indicata in funzione dell'obiettivo da raggiungere in quanto consentiva di far interagire tra loro i punti di vista dei diversi soggetti che scientificamente o professionalmente si sono occupati o si occupano di welfare locale.

Per dare un profilo omogeneo alle attività svolte dai gruppi di lavoro è stato proposto loro un percorso suddiviso in tre incontri della durata di circa due ore per ciascuno dei quali vi era una check list degli argomenti da trattare sostanzialmente predefinita. Questa modalità molto strutturata di organizzazione è stata ritenuta funzionale a promuovere un confronto e la produzione di materiali il cui impianto risultasse – per quanto possibile – comparabile e consentisse pertanto sia un dettagliato riscontro sulle vicende degli specifici contesti presi in esame sia una ricca e articolata visione d'insieme.

In particolare, per il primo incontro è stato chiesto ai gruppi di lavoro di approfondire il tema delle trasformazioni che la Legge n. 328/2000 ha portato nel sistema dei servizi sociali, tema rispetto al quale era suggerito venissero considerati con attenzione lo strumento del Piano di zona, il metodo della programmazione e la partecipazione, l'ampliamento della rete delle prestazioni e l'innovazione dei servizi, l'integrazione tra la politica socioassistenziale e le altre politiche di competenza locale, l'andamento delle risorse finanziarie disponibili. Per il secondo incontro, invece, il fuoco è stato posto sul ruolo dei diversi attori presenti nella comunità locale rispetto alla realizzazione dei processi di programmazione e di organizzazione della rete delle prestazioni. A tale riguardo, con specifica attenzione all'area di intervento assegnata veniva suggerito di analizzare il rapporto tra gli enti locali e le strutture del sistema sanitario, il ruolo degli enti locali come protagonisti dei processi di programmazione e il coinvolgimento del Terzo settore, il diverso contributo offerto dal Terzo settore di *advocacy* e da quello che produce i servizi, le opportunità e le criticità che derivano dalla esternalizzazione delle prestazioni da parte degli

enti locali. Per il terzo incontro, infine, l'oggetto da trattare è stato indicato nella eredità della 328/2000, di cui è stato chiesto di vagliare tanto i lasciti positivi quanto le promesse mancate. Lo sviluppo di questo argomento è stato proposto considerasse la questione della normativa regionale che ha fatto seguito alla riforma del Titolo V continuando ad assumere come riferimento la legge che quella riforma aveva di fatto spodestato e il tema dei livelli essenziali delle prestazioni.

Il percorso svolto dai cinque gruppi di lavoro ha portato alla redazione di altrettanti documenti densi di analisi e riflessioni riguardo a come la dinamica innescata dalla Legge n. 328/2000 ha segnato le vicende delle diverse aree di intervento dei servizi sociali negli ultimi due decenni. Questi documenti – che in una forma sintetica sono stati presentati al convegno *Vent'anni della Legge n. 328/2000 nella Penisola: le trasformazioni del welfare locale* svoltosi il 13 novembre 2020 – vengono proposti in versione integrale nelle pagine che seguono, che forniscono sia un bilancio circa l'impatto che la legge ha avuto sulla organizzazione e sul funzionamento del welfare locale sia una serie di indicazioni su ciò che di essa rimane attuale per qualificarlo ulteriormente.

Prima di dare spazio ai documenti prodotti da gruppi di lavoro, tuttavia, può essere utile segnalare alcune indicazioni che emergono in modo analogo nei testi relativi alle diverse aree di intervento e che meritano dunque particolare attenzione. Tali indicazioni riguardano questioni che si propongono come spunti forniti dalla 328/2000 che nel tempo non sono stati pienamente dispiegati oppure come lasciti che sono stati progressivamente abbandonati e che invece sarebbe opportuno recuperare e rilanciare. Proprio per questo, quindi, più volte nei documenti vengono anche formulate interessanti proposte.

La prima questione riguarda i tratti di innovazione che la Legge n. 328/2000 ha introdotto nel sistema dei servizi sociali allorché ha posto al centro del processo di cambiamento il metodo della programmazione e valorizzato in esso la dimensione partecipativa. La introduzione di una prospettiva del genere ha infatti significato orientare fortemente lo sviluppo del sistema verso una logica di governance con cui ha preso corpo un ampio coinvolgimento delle comunità territoriali, condizione imprescindibile per la costruzione del welfare locale. Tuttavia, se in una prima fase ciò si era prodotto su larga scala attraverso l'esperienza dei piani di zona e delle pratiche di concertazione e cooperazione, con il passare del tempo questa esperienza e queste pratiche hanno spesso assunto la veste di adempimenti formali e sembrano aver perso la centralità che in origine era

loro riconosciuta. Su questo aspetto, dunque, l'esigenza appare quella di immaginare una manutenzione e un rilancio degli strumenti e dei percorsi che nella trasformazione del quadro alimentata dalla 328/2000 hanno avuto un ruolo decisivo.

Una seconda questione critica che nei documenti si ritrova richiamata in modo più o meno analogo riguarda il tema dell'universalismo. Come noto, nella Legge n. 328/2000 il principio universalistico è in buona misura attenuato dal tratto della selettività e questo comporta il problema dei diritti sociali affievoliti, vale a dire di una esigibilità condizionata del diritto alle prestazioni anche quando quel diritto alla prestazione è riconosciuto. Si tratta, evidentemente, di un limite importante che si pone come un elemento di forte iniquità nel quadro della protezione sociale. Un passo in avanti nella soluzione di questo problema, tuttavia, lo si sarebbe potuto fare se avessero trovato compiuta definizione i livelli essenziali delle prestazioni, definizione che ancora oggi costituisce invece un passaggio sul quale si procede con lentezza anche perché comporterebbe un cospicuo impegno finanziario a carico dello Stato centrale.

Una terza questione riconosciuta come criticità e il cui inquadramento è avvenuto nei gruppi di lavoro in termini molto simili riguarda proprio il tema del finanziamento. Se infatti è indubbio che la Legge n. 328/2000 ha innescato a favore del sistema dei servizi sociali una dinamica di crescita del finanziamento statale, è vero anche che nel tempo questi trasferimenti hanno conosciuto una consistenza molto variabile e inoltre sono stati erogati con modalità poco funzionali per il welfare locale. Quel che viene registrato, in particolare, è da un lato il persistere di un orientamento che privilegia la messa a disposizione di fondi dedicati e dall'altro lato la presenza di meccanismi di assegnazione delle risorse che rendono difficile poterne programmare nel modo migliore l'impiego. Da questo punto di vista, l'esigenza sembra dunque essere non soltanto quella di poter disporre di risorse finanziarie adeguate ma anche di avere certezza e rapidità nella loro distribuzione e autonomia nella loro destinazione secondo le priorità che vengono individuate nei territori.

Un'ultima ma certo non meno importante questione che emerge nei documenti di tutti i gruppi di lavoro – e che specie in questa epoca appare decisiva – riguarda infine il tema della integrazione. Nella 328/2000 questo tema viene codificato in due direzioni: da una parte vi è la prospettiva della integrazione tra gli attori, che nei processi decisionali e nelle pratiche gestionali-operative trova concretizzazione attraverso la collaborazione tra i soggetti istituzionali presenti sui territori e le variegate realtà del