

**POLITICHE
DEL LAVORO**



Provincia
di Milano

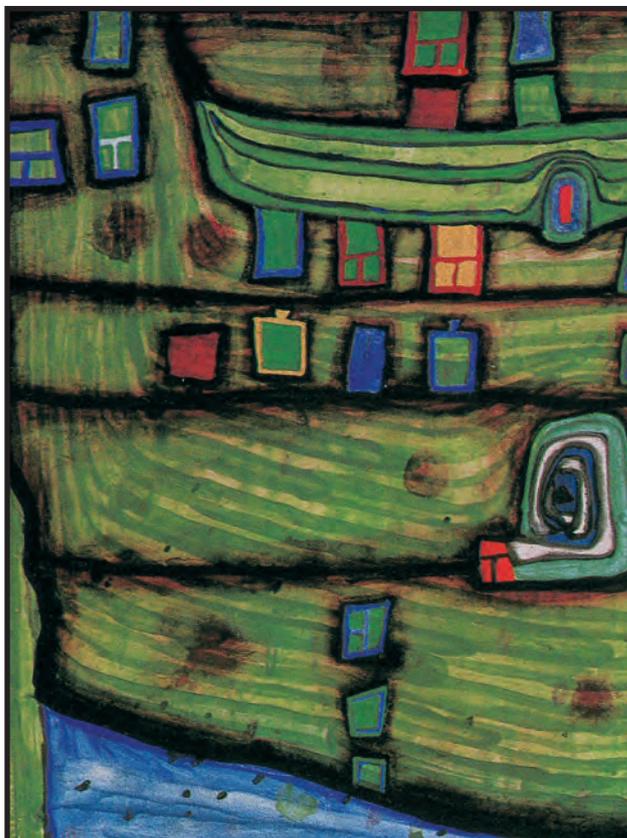


Provincia di Milano

CAMBIARE PASSO

**L'inserimento
delle persone
diversamente abili
tra innovazione
delle politiche
e cambiamenti
istituzionali**

a cura di Matteo Villa



FrancoAngeli

Collana di Politiche del lavoro

La collana editoriale Politiche del lavoro, avviata nel 1985, si propone di diffondere materiali di analisi, ricerca e documentazione sulle politiche locali del lavoro. La scelta della dimensione locale come asse di riferimento non è casuale: essa è frutto della convinzione, sempre più diffusa in Europa, che l'efficacia delle politiche del lavoro è maggiore se vi è una diretta responsabilizzazione dei soggetti locali (istituzioni e parti sociali). Nel nostro Paese questa scelta, assume ancora maggior rilievo alla luce del decentramento di poteri alle Regioni ed agli Enti locali in materia di collocamento, servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469.

La collana ospita quindi studi e ricerche nonché contributi originali su temi ed esperienze rilevanti per le politiche del lavoro attuate in sede locale.

La collana è diretta da Pier Antonio Varesi.



**Provincia
di Milano**

Area sistema produttivo, lavoro e welfare
Settore Lavoro

Provincia di Milano

CAMBIARE PASSO

**L'inserimento
delle persone
diversamente abili
tra innovazione
delle politiche
e cambiamenti
istituzionali**

a cura di Matteo Villa

*In collaborazione con C.D.R.L.
Centro Documentazione
Ricerche per la Lombardia*

FrancoAngeli

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.
L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. 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 www.francoangeli.it

Indice

Presentazione di Paolo Giovanni Del Nero	p. 7
Premessa di Matteo Villa	p. 9

Parte 1 - Quadro di riferimento

1. Lavoro e disabilità nel processo di territorializzazione delle politiche del lavoro di Irene Psaroudakis	p. 17
1.1 Le nuove politiche del lavoro in Europa	p. 17
1.2 Il percorso delle riforme in Italia	p. 18
1.3 Lavoro, occupazione e disabilità	p. 25
2. L'inserimento lavorativo delle persone disabili in Provincia di Milano di Irene Psaroudakis e Matteo Villa	p. 33
2.1 Le variabili dell'attivazione	p. 33
2.2 I piani EMERGO: Esperienze Metodologie e Risorse Generano Opportunità	p. 35
2.3 Il processo di territorializzazione nella pratica	p. 42
2.4 Alcuni dati di inquadramento: la spesa, gli attori, gli inserimenti	p. 47

Parte 2 – Sviluppi e prospettive

3. Attori e Contenuti delle azioni del piano	
<i>di Irene Psaroudakis e Matteo Villa</i>	p. 61
3.1 Gli attori: tratti di storia, caratteristiche e vissuti	p. 61
3.2 L'inserimento lavorativo: tra opportunità e rischi di esclusione	p. 70
3.3 L'inserimento lavorativo: personalizzazione e continuità	p. 80
3.4 L'inserimento lavorativo: tra lavoro e multi-dimensionalità organizzativa e istituzionale	p. 88
4. Processi organizzativi e sviluppi istituzionali	
<i>di Matteo Villa</i>	p. 91
4.1 Verso una crescente territorializzazione?	p. 91
4.2 Lo sviluppo delle reti di attori	p. 99
4.3 Gli strumenti di implementazione, gestione, monitoraggio e amministrazione: caratteristiche rilevanti, innovazioni e aspetti controversi	p. 105
Conclusioni: il futuro del Piano, degli interventi e degli attori	
<i>di Irene Psaroudakis e Matteo Villa</i>	p. 121
Riferimenti bibliografici	p. 127
Appendice	p. 133
Autori	p. 137

Presentazione

Sono passati più di dieci anni da quando alle Province sono state trasferite le competenze in materia di politiche attive del lavoro; quelle relative all'inserimento lavorativo dei disabili hanno costituito, per la Provincia di Milano, uno dei temi sul quale ha voluto impegnarsi con più forza e continuità, recependo e sviluppando in modo innovativo i dettami della Legge 68/1999. Legge che, ed è bene ricordarlo sempre, ha impresso una netta svolta alle politiche sulla disabilità, ottimizzando il raccordo tra le esigenze dei cittadini e quelle delle imprese e superando in larga parte un approccio tutto incentrato sull'imposizione obbligatoria, che prescindeva sia dalle caratteristiche e dalle capacità lavorative delle persone interessate sia dalle opportunità che a queste le imprese potevano offrire.

Questo impegno a coniugare politiche di inclusione sociale con quelle lavorative si è tradotto negli anni in una costante mobilitazione di risorse finanziarie e nella capacità di introdurre elementi di forte novità nell'ideazione e nella gestione di queste politiche.

Il metodo Match, adottato ormai da circa un decennio, ha rappresentato un esempio di come la Provincia di Milano sia stata in grado, sin dall'inizio, di produrre forti elementi di innovazione, recepiti poi come modello da molte altre amministrazioni nello sviluppo di analoghi interventi a sostegno delle fasce deboli. Con questo progetto si è puntato in particolare ad agevolare l'incontro tra domanda e offerta partendo, da un lato, da una conoscenza puntuale delle caratteristiche dell'utenza che accedeva ai servizi e dall'altro dalle mansioni che erano invece offerte dalle imprese. Un approccio completamente innovativo, che si è sempre più affinato e la cui applicazione è stata poi estesa a tutte le altre iniziative messe in campo negli anni successivi.

Tra queste, il Piano EMERGO, di cui è già in fase avanzata di attuazione la terza edizione, rappresenta una delle esperienze più

significative per la complessità dell'azione avviata dalla Provincia e l'impegno richiesto ai servizi dedicati nonché per i risultati conseguiti.

L'esperienza di questi anni, ed in particolare del biennio 2007-2008, è stata infatti caratterizzata da un costante miglioramento degli aspetti gestionali, che si sono accompagnati ad un altrettanto forte processo di innovazione istituzionale.

Nell'edizione di EMERGO oggetto di questo studio, ad esempio, è uscita rafforzata l'esperienza di collaborazione tra il pubblico, il privato ed il privato sociale, e si è arrivati anche a migliorare la capacità operativa dei soggetti che in passato avevano incontrato più difficoltà ad aderire alle nuove metodologie di attuazione introdotte già nell'edizione precedente.

In questo biennio poi è avvenuto il processo d'istituzione delle Agenzie territoriali per la Formazione, l'Orientamento e il Lavoro che attuano con la loro attività un forte decentramento delle funzioni operative. È stato così possibile avvicinare la gestione delle politiche relative alla disabilità al territorio, rendendo tale azione più aderente ai bisogni e alle specificità delle diverse aree della provincia di Milano.

Il volume che viene qui presentato ripercorre questi e altri passaggi che hanno caratterizzato la seconda edizione di EMERGO; non si tratta di un libro autocelebrativo, ma riflessivo sull'insieme delle attività realizzate dando voce a tutti i soggetti che a vario titolo sono stati coinvolti in questa esperienza. Attraverso questo lavoro si è voluto dar conto sia dei risultati e dei successi conseguiti, dei punti di forza che sono emersi grazie a questa modalità di lavoro, sia di alcune problematicità che si sono palesate nel corso di questa esperienza, mettendo a confronto le opinioni delle diverse tipologie di soggetti interessati nell'attuazione del Piano: gli enti attuatori, le associazioni di categoria, le imprese, e solo in ultima istanza la Provincia e gli enti che ad essa afferiscono. Si è così cercato di tracciare un metodo, attraverso il quale le politiche possono essere implementate partendo proprio da una riflessione congiunta, cercando di trarre spunti che consentano di migliorarne in futuro l'efficacia e allo stesso tempo l'efficienza attuativa.

Un problema che, specie in una fase difficile come l'attuale, diventa fondamentale per poter continuare a sviluppare con la dovuta forza politiche fondamentali per l'inclusione sociale dei soggetti più svantaggiati.

Paolo Giovanni Del Nero
Assessore Sviluppo economico, Formazione e Lavoro
della Provincia di Milano

Premessa

di Matteo Villa

Il presente volume costituisce un contributo di restituzione e di analisi dei principali dati sull'attuazione e gli sviluppi del piano EMERGO della Provincia di Milano, raccolti ed elaborati grazie ad un'indagine promossa dalla stessa Provincia e realizzata dal Cdrl - Centro Documentazione e Ricerche per la Lombardia. In particolare, il materiale qui presentato è l'esito dello studio condotto analizzando la documentazione di *reporting* fornita dalla Provincia ed esaminando un campione di quattordici relazioni conclusive relative a progetti realizzati, oltre ad altrettanti questionari di insuccesso¹. L'indagine è inoltre completata dall'analisi delle tredici interviste somministrate ad altrettanti attori variamente coinvolti nei processi di attuazione del piano, testimoni privilegiati dei suoi sviluppi.

L'analisi della documentazione e dei dati forniti dalla Provincia aveva lo scopo di realizzare una ricostruzione degli sviluppi formali, quantitativi ed effettivi del piano.

Dalla reportistica predisposta dalla stessa Provincia di Milano sono stati desunti i dati relativi all'articolazione del Piano (obiettivi), alle sue caratteristiche quantitative (risorse mobilitate e progetti finanziati), nonché ad alcuni esiti conseguiti (numero degli inserimenti lavorativi realizzati, utilizzo delle risorse ecc.).

Le interviste² sono state realizzate con lo scopo di raccogliere i diversi

¹ Le relazioni e i questionari di insuccesso sono parte dei materiali di rendicontazione che gli enti gestori sono tenuti a presentare alla Provincia. Le prime sono richieste per tutti i progetti, mentre i secondi solo nei casi in cui, trattandosi di dispositivi finalizzati all'inserimento lavorativo (progetti quadro 3.5), questo non abbia avuto luogo.

² Esse sono state somministrate ai referenti del Settore Lavoro della Provincia, dello Staff di Emergo, del Servizio Occupazione Disabili, di Afol Sud, di altri

punti di vista informati per il tramite del proprio ruolo, della propria esperienza, ed eventuale sua elaborazione, nonché di una visione più o meno ampia ed articolata sulla realizzazione generale del piano nel territorio provinciale: innovazioni, cambiamenti e continuità; punti di forza, punti di debolezza, aspetti controversi; risultati apprezzabili, questioni implicite meritevoli di valorizzazione ecc.

Relazioni e questionari, infine, sono stati analizzati al fine di far emergere alcuni fattori micro-sociali, organizzativi economici e psicologici che impattano sulle possibilità di successo o fallimento dei percorsi volti all'integrazione e all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

Con l'utilizzo di queste diverse fonti si è cercato di sviluppare uno sguardo di insieme, tenendo conto sia degli aspetti quantitativi che, soprattutto, qualitativi riguardanti il Piano e la sua attuazione. Il dato quantitativo riferito all'attuazione dei numerosi dispositivi per progetti e singole azioni, per soggetti gestori e in base alla spesa, costituisce lo sfondo descrittivo, ma non rappresenta il *focus* dello studio, non essendo l'indagine commissionata mirata a farne una precisa valutazione di merito. La natura della ricerca qui presentata è invece prevalentemente qualitativa, utile a comprendere l'efficacia, il valore e le difficoltà incontrate in corso d'opera, a livello di governo e attuazione di EMERGO. Essa si propone anche come strumento per ampliare la comprensione intorno agli effetti prodotti sullo sfondo di un contesto di politiche del mercato del lavoro protetto in profondo mutamento nel corso dell'ultimo decennio. Una ricostruzione condotta a partire, certo, dall'approvazione della Legge 68/1999³, ma tenendo conto anche delle sperimentazioni che alcuni attori, già nel corso degli anni Novanta, avevano promosso contribuendo alla creazione di un *know-how* su scala locale non sempre riconosciuto o pienamente valorizzato a livello politico, sociale e istituzionale.

Il Piano EMERGO, d'altro canto, costituisce un sistema di interventi di notevole complessità e un potenziale campo di indagine estremamente ricco e variegato, necessariamente solo parzialmente considerato nelle pagine seguenti.

Tuttavia, le elaborazioni che seguono costituiscono molto più che un semplice quadro impressionistico. In primo luogo, perché attraverso tali analisi si tenta di attribuire un corretto valore alle percezioni variamente informate dei protagonisti che, come noto, costituiscono la principale fonte per le *definizioni della situazione* (Goffman, 1974) che orientano e guidano

cinque soggetti attuatori, degli uffici del personale di tre aziende che hanno inserito persone disabili al lavoro.

³ “Norme per il diritto al lavoro dei disabili”.

l'azione e le scelte principali degli attori medesimi. Esse rappresentano, allo stesso tempo, l'esito dei complicati processi di *sensemaking* (Weick, 1995) attraverso cui persone e organizzazioni, facendo leva su determinati schemi interpretativi, costruiscono il senso e attribuiscono significati a ciò che stanno facendo, a come lo stanno facendo, alle decisioni assunte, ai testi prodotti, alle cose che dicono ecc. In qualche modo si cerca di riprodurre lo stesso mondo che tali soggetti credono di vedere, talvolta al di là di *feedback* e informazioni che, provenendo da fonti diverse, tendono a contraddirne e ricolorarne diversamente alcuni tratti caratteristici se non fondamentali. Come si vedrà, infatti, il ruolo delle percezioni e delle costruzioni soggettive appare tutt'altro che indifferente agli effetti dei risultati del Piano, poiché il medesimo rimane oggetto di interpretazione da parte dei vari attori che, nei rispettivi ruoli, tendono a legittimarne, sostenerne o misconoscerne tratti differenti. Talvolta favorendo alcuni aspetti di reciproca incomprensione; e talvolta favorendo un arricchimento delle possibilità e degli esiti che può essere di grande interesse porre in rilievo ai fini di un confronto e di un miglioramento delle prospettive del Piano stesso.

In secondo luogo, perché la dimensione soggettiva degli attori, qui ampiamente considerata, appare fondamentale nelle probabilità di successo delle loro azioni. Infatti, se l'insieme delle risorse e dei vincoli, degli elementi di qualità e quantità, dei criteri e delle norme predisposte dal piano, dagli indirizzi di spesa e dai singoli dispositivi costituiscono solo parte del campo di forze (Lewin, 1951), il punto di vista, le capacità riflessive e le forme di comunicazione e apprendimento, nonché le possibilità di reciproca comprensione ed intesa di destinatari, datori di lavoro e soggetti gestori, giocano una parte altrettanto importante. E ciò emerge chiaramente nell'analisi delle relazioni e dei questionari.

Infine, perché è chiaro come il Piano non agisca nel vuoto ma nel quadro di un sistema di *welfare* in trasformazione che impatta su molteplici aspetti concernenti il governo e l'attuazione del medesimo: mutamenti delle politiche del lavoro e dell'assistenza, quelli del ruolo degli attori pubblici e privati, quelli dei modelli e degli approcci di intervento, nonché dei bisogni e delle attese di cittadini, destinatari e loro famiglie. L'insieme di questi processi, specie nel caso in questione, vanno inquadrati poi nel più vasto disegno delle politiche regionali e, soprattutto, essere esaminati all'interno del riassetto del sistema di governo e attuazione delle politiche della formazione e del lavoro provinciale con la costituzione del sistema integrato delle Afol (Agenzie per la Formazione, l'Orientamento e il lavoro), avviato contestualmente alla realizzazione della seconda edizione del Piano (EMERGO II), qui al centro dell'attenzione.

In generale, dunque, lo scopo del lavoro è quello di comprendere le differenze prodotte dall'attuazione del Piano attraverso l'analisi delle sue caratteristiche qualificanti sulla base di alcuni indicatori utili a comprendere l'aspetto processuale e dinamico, complesso e multidimensionale che, necessariamente, contraddistingue l'azione istituzionale a sostegno dell'inserimento lavorativo di cittadini e lavoratori con disabilità. In questo modo si tenta di dare valore agli effetti che una politica del lavoro, mirata a conseguire risultati di tipo occupazionale, può conseguire sul piano lavorativo ma non solo, a livello di sistema e di singole misure.

Il volume è suddiviso in due parti.

La prima presenta una sintetica descrizione del contesto di politiche all'interno del quale è promosso e realizzato il Piano EMERGO (cap. 1) e ne sottolinea le caratteristiche principali, i mutamenti e le innovazioni introdotte nelle sue diverse edizioni (cap. 2). Inoltre presenta un quadro di riferimento quantitativo dell'impegno profuso dai vari attori in termini di progetti, azioni, soggetti coinvolti e risorse utilizzate.

La seconda parte discute i risultati delle interviste somministrate, dei questionari e delle relazioni, organizzando l'analisi per aree di indagine in coerenza con l'organizzazione della griglia di rilevazione (cfr. Appendici). Il capitolo 3, in particolare, analizza alcune caratteristiche dei soggetti coinvolti nell'attuazione del piano e, soprattutto, i contenuti principali delle misure e dei progetti realizzati: storia e caratteristiche degli attori intervistati nell'ambito di intervento e aspetti cruciali delle azioni volte all'inserimento lavorativo, tra opportunità e rischi di esclusione, tra personalizzazione e continuità, e tra lavoro e multi-dimensionalità progettuale.

Il capitolo 4, d'altro canto, discute alcune questioni inerenti i processi istituzionali di gestione e governo del Piano, le loro principali trasformazioni e alcune prospettive di breve termine. Tra queste, in particolare, la crescente territorializzazione e le dinamiche di sviluppo delle reti di attori, gli strumenti di implementazione, gestione, monitoraggio e amministrazione e alcune ipotesi in termini di prospettive future del Piano stesso.

Diverse sono le persone da ringraziare per il contributo variamente offerto per la realizzazione di questa indagine. Tra esse, in particolare, si ricordano: per la Provincia di Milano, Maria Cristina Pinoschi (Settore Lavoro), Isabella Ippoliti e Stefano Ruggiu (Staff Emergo) e Costantino Costanzi (Servizio Occupazione Disabili). Per gli enti gestori, Pierluigi Ariazzi (Capac), Cristina Bernardini e Rossana Bolchini (Afol Sud),

Massimo Monti (Cooperativa Sociale Spazio Aperto), Roberto Moroni (Cooperativa Sociale Arca di Noè), Luigi Pizzuti (Cooperativa Sociale A&I), Daniele Viola (Anffas). Per le aziende, Antonella Brambilla (Mediaset), Antonio Gusmini (Gruppo Mediolanum), Alessandra Palmisano (Europ Assistance).

Parte 1
Quadro di riferimento

1. Lavoro e disabilità nel processo di territorializzazione delle politiche del lavoro

di Irene Psaroudakis

1.1 Le nuove politiche del lavoro in Europa

I nuovi orientamenti di politica del lavoro in Europa hanno funzionato come un volano nel processo di rimodellamento dei servizi pubblici per l'impiego italiani, del ruolo e delle funzioni ad esse attribuite. Comprese quelle riferite all'inserimento lavorativo delle persone disabili.

Dopo un decennio di sperimentazione autonomamente promossa dai singoli stati¹, nel 1997 il Consiglio Europeo, con il Trattato di Amsterdam, ha sancito l'avvio di una fase concertativa per la predisposizione o il consolidamento di alcune finalità e approcci comunitari in ambito di politiche per l'occupazione e il sostegno del reddito. Questa ha condotto all'implementazione di una comune, seppur non vincolante, Strategia Europea per l'Occupazione (Seo)², strutturata su quattro principali pilastri: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità.

A partire da essi, nel 2000 è stata promossa la Strategia di Lisbona che, indicando alcuni obiettivi quantitativi da raggiungere entro il 2010, tra cui un forte incremento del tasso di occupazione, ha stimolato la ricerca di modelli e misure mirati a migliorare l'efficienza lavorativa dei mercati e regolativa degli stati; anche attraverso una più articolata partecipazione alle funzioni di governo degli attori non pubblici.

I paesi membri hanno tradotto gli orientamenti comunitari in Piani di Azione Nazionali guardando in particolare al lato dell'offerta e insistendo

¹ Per esempio, il Reddito minimo di inserimento (*Revenu Minimum d'Insertion*), la cui sperimentazione è stata avviata in Francia a fine anni '80.

² European Employment Strategy (Ees). Cfr. per esempio Magatti, Rizza (2001).

soprattutto sulla riforma delle politiche attive del lavoro e, quindi, ad un sistema di *welfare* più generalmente e chiaramente orientato all'attivazione (van Berkel, 2002)³.

Nel 2003 la SEO è stata in parte rivista, sostituendo i pilastri iniziali con macro obiettivi di carattere generale mirati al principio di piena occupazione, al binomio tra qualità e produttività, e al nesso tra inclusione lavorativa e coesione sociale.

Nel 2005 è stata inoltre discussa e ridefinita la Strategia di Lisbona, dove è stata ulteriormente sottolineata la necessità di collegare le politiche economiche a quelle del lavoro (Consiglio dell'Unione Europea, 2005).

Tale necessità ha ottenuto ulteriore legittimazione più recentemente, dove la crisi economica e la riduzione della disponibilità di posti di lavoro ha inciso negativamente sulla possibilità di conseguire gli obiettivi occupazionali stabiliti. In particolare, riaccendendo l'attenzione politica al nesso fra domanda ed offerta di mercato sotto una luce diversa da quella degli anni '90, quando il peso maggiore delle scelte politiche pareva dover essere concentrato soprattutto nell'ambito della seconda (Jessop, 2002). E riaprendo un dibattito che, a tutt'oggi, non ha portato a strategie alternative o migliorative efficaci rispetto a quanto messo in campo nel corso degli ultimi vent'anni.

1.2 Il percorso delle riforme in Italia

Con vari ritardi e in modo frammentato a causa delle molte criticità esistenti, gli orientamenti europei hanno influenzato anche le politiche sociali e del lavoro italiane (Kazepov, 2009; Pirrone, Sestito, 2006). In particolare, a partire dalla seconda metà degli anni '90, a livello nazionale sono state promosse varie innovazioni nell'ambito delle politiche per

³ Soprattutto a partire dalla fine degli anni '80 e dalla prima metà dei '90, le politiche di contrasto della povertà, della disoccupazione e dell'esclusione sociale sono state sempre più concepite come politiche di *attivazione*. Da un lato, esse si basano sulla premessa che questi problemi si possono meglio risolvere favorendo o forzando un'assunzione di responsabilità da parte delle persone, verso soluzioni autonome e indipendenti sul mercato del lavoro o in altri ambiti della vita sociale ed economica. Dall'altro, esse puntano a che le stesse istituzioni si attivino, trasformandosi in strutture integrate e flessibili, in grado di incontrare bisogni diversificati e orientare la propria azione a sostegno della *partecipazione attiva* degli individui, riducendo, di conseguenza, gli interventi di natura *assistenziale*. Tali premesse risultano però almeno in parte controverse, difficili da tradurre nella pratica e con esiti, ad oggi, almeno in parte contraddittori (Solow, 2008; Villa, 2007; Serrano-Pascual, Magnusson, 2007).

l'occupazione, espresse attraverso l'incremento di flessibilità in ingresso nel mercato, il decentramento delle funzioni di governo e attuazione, la promozione della partecipazione dei privati alle medesime, lo sviluppo del ruolo dei servizi pubblici per l'impiego⁴ e, infine, lo sviluppo di approcci di intervento maggiormente orientati all'attivazione (Villa, 2009b).

Il territorio è stato sempre più interpretato come contesto ideale d'incontro tra emergenza del bisogno e articolazione delle risposte, attribuendo alle regioni e agli enti locali una crescente importanza, grazie anche all'effetto sinergico delle riforme di politica del lavoro⁵ e dell'assistenza⁶, e all'approvazione della Legge 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione. La ridefinizione dei legami tra i diversi livelli territoriali, ha tuttavia anche comportato crescenti livelli di conflittualità e disorientamento.

Da un lato, infatti, la costituzionalizzazione del criterio di sussidiarietà ha dato una notevole spinta all'idea di una programmazione del sistema dei servizi e delle politiche sociali ispirata alla partecipazione⁷, implicando l'adozione di nuovi criteri per l'individuazione dei livelli più appropriati di competenza e responsabilità per la prestazione di beni pubblici⁸, e la messa in pratica di sistemi di concertazione tra le varie realtà e livelli territoriali di

⁴ Seppur con risorse molto limitate (Pirrone, Sestito, 2006).

⁵ Cfr. *infra*.

⁶ L. 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali*.

⁷ La L. 328/2000 sancisce che la partecipazione alla programmazione è prevista per gli attori del Terzo Settore che "partecipano con risorse proprie alla realizzazione della rete", per le organizzazioni sindacali di maggior rappresentanza, per le ASL. I cittadini non possono invece generalmente sottoscrivere accordi di programma, pur se, a livello regionale, si riscontrano alcune differenze in merito al potenziale ruolo dei cittadini intorno alle funzioni di governo e programmazione.

⁸ Allo stato attuale, si è determinato una sorta di pluralismo istituzionale per cui si riconosce pari rango ai vari livelli di governo che svolgono compiti differenti: (1) ai Comuni le funzioni relative all'amministrazione, alla cura degli interessi locali, ai servizi erogati in ambito locale; (2) alle Province la programmazione sovra-comunale e un ruolo di coordinamento, tanto più incisivo quanto l'area territoriale di competenza è caratterizzata dalla presenza di Comuni di piccole e medie dimensioni; (3) alle Regioni le funzioni amministrative nazionali soppresse, la programmazione e il coordinamento sub-nazionale, con una potestà legislativa concorrente (il vincolo è la legislazione statale) ed esclusiva (gli unici obblighi sono quelli derivanti dai principi costituzionali, dall'ordinamento comunitario e dai doveri contrattati in ambito internazionale). L'assistenza sociale, l'istruzione, le competenze in ambito sanitario sono tra i principali settori di intervento delle Regioni.