

I sistemi di Welfare in Italia negli ultimi decenni

dott. Dario A.Colombo
dott. Alessandro Battistella
Ufficio di Coordinamento

18 maggio 2022
Comune di Calco



***1. Il contesto normativo e
istituzionale italiano dalla legge
328/2000***

e

Qualche anno prima

L'EVOLUZIONE NORMATIVA (1)



Ascesa del *Welfare state*

GRANDI RIFORME

Anni 70 – IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO

- le Regioni,
- il ruolo dei **Comuni** (DPR 616/77 con **Ambiti territoriali** adeguati per istruzione, sanità, socioassistenziale),
- Il Servizio Sanitario Nazionale**, L.833/78 - L. 180/78 (BASAGLIA - salute mentale)
- Handicap e Scuola**, diritto alla frequenza scolastica L. 517/77
- Handicap e Lavoro** L. 482/68, assunzioni obbligatorie presso PA e aziende private
- De-istituzionalizzazione**, chiusura Enti inutili,
- ecc.



L'EVOLUZIONE NORMATIVA (2)

Ascesa del *Welfare state*

GRANDI RIFORME



Anni 80-90

COMUNE e NUOVI SOGGETTI SOCIALI (le formazioni intermedie)

- ❑ **Il Comune** - L.142/90 Ordinamento delle autonomie locali (ex TULCP 1934) e L.241/90 (procedimento amministrativo e diritto di accesso),
- ❑ **Volontariato e Cooperative sociali** L. 266/91, L. 381/91,
- ❑ **Handicap/Disabilità** L. 104/92,
- ❑ **Riorganizzazione e programmazione dei servizi socio-assistenziali della Regione Lombardia** L.R. 1/86
- ❑ **Aziendalizzazione SSN con Aziende ASL** D.Lgs 502/92
- ❑ **Riordino sanità regionale** L.R. 31/1997 e integrazione delle funzioni sanitarie con quelle socio-assistenziali di competenza degli enti locali

Il Comune «nuovo» (1)

L.142/90 e TUEL 267/2000

passaggi chiave.....



«Il **Comune** è l'ente locale che **RAPPRESENTA** la propria **COMUNITÀ**, ne **CURA** gli **interessi** e ne **PROMUOVE** lo **sviluppo**.» (art. 3 c.2 TUEL 267/2000)

- ❑ da **Comune-ordinamento** a **Comune-azienda** a **Comune -sistema**, cioè regolatore,
- ❑ da un **modello prevalentemente burocratico** a **modelli più flessibili-manageriali**,
- ❑ da un'organizzazione del lavoro per **compiti e mansioni** a una per **obiettivi**,
- ❑ da una **responsabilità sul procedimento** a una **responsabilità sui risultati**,
- ❑ dal **fuoco su procedure/competenze** a quello su **processi/ prodotti**
- ❑ **separazione della funzione politico-istituzionale** da quella **organizzativo-gestionale** per poter improntare quest'ultima ai principi di efficacia, efficienza ed economicità (*New Public Management*)
- ❑ **attore e promotore** dello **sviluppo** economico e sociale della **propria comunità**

Il Comune «nuovo» (2)

LA QUALIFICAZIONE DEL RUOLO DEL COMUNE

- **Titolare di competenze** e gestore delle **POLITICHE** dei **SERVIZI ALLA PERSONA**
- **Soggetto che promuove, rappresenta e cura gli interessi della comunità**, promuove la sussidiarietà orizzontale, attiva processi di concertazione, si fa garante dell'esigibilità di alcuni diritti sanciti
- **Soggetto titolare dell'integrazione delle politiche sociali con le aree:** lavoro, formazione, abitare (sostenibilità ambientale), ecc.

Considerazioni finali ed Esiti di queste fasi in Sanità e Sociale



- ❑ Un Welfare universalistico, ampio, pagato esclusivamente dalle finanze pubbliche, comincia a risultare difficilmente sostenibile
- ❑ Inizia a manifestarsi una certa consapevolezza dei singoli Comuni di non poter più affrontare con efficacia le grandi sfide (globalizzazione in primis, ecc.), se non in forma associata e con forme maggiormente imprenditoriali rispetto alla pubblica amministrazione
- ❑ La necessità di introduzione di logiche economico-produttive nell'organizzazione delle attività amministrative e gestionali pubbliche per rispondere ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità
- ❑ La sussidiarietà fa intravedere la possibilità di valorizzare le trasformazioni sociali, che vedono le COMUNITÀ e le formazioni intermedie nel loro insieme più interessate a giocare un ruolo attivo nel proprio territorio

PROCESSO di «AZIENDALIZZAZIONE» in SANITA' e SOCIALE??

Ne nasce un **profondo ripensamento della funzione dell'intervento pubblico a livello locale (ruolo di regia)** e tutto ciò **spinge le Regioni a incentivare i Comuni** nella gestione dei servizi pubblici in varie forme, fra le quali **la costituzione di forme associative** (Consorzi, Unioni, convenzioni intercomunali, aziende speciali, ecc.).

- **L'aziendalizzazione dei servizi pubblici** avviene per confronto con altre realtà amministrative europee (ispirate dall'*agencification* britannica)
- **La possibilità di trasferire a soggetti di diritto privato ma di proprietà pubblica i servizi di carattere più erogativo**

Tra le forme giuridiche derivanti dai processi di aziendalizzazione **l'istituto dell'Azienda speciale si distingue come capace di coniugare un forte controllo pubblico a modelli gestionali improntati all'efficienza, garantendo a tempo stesso il pieno rispetto della rappresentatività democratica dell'Ente**

2. Il contesto normativo e istituzionale italiano con la legge 328/2000 sino ai giorni nostri

Legge 328/2000

Art. 1.

(Principi generali e finalità)



1. La Repubblica

- ASSICURA alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali,
- PROMUOVE interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza,
- PREVIENE, ELIMINA O RIDUCE le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare..., in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione.

2. Ai sensi della presente legge, per "interventi e servizi sociali" si intendono tutte le attività previste dall'articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

3. La programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali competete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato

4. Gli enti locali, le regioni e lo Stato, ... riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose ... nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

5. Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonche', in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale...

Definizione di Servizi sociali

art. 128, d.lgs. 1998 Bassanini, n. 112 e UNIONE EUROPEA aprile 2006



Per "servizi sociali" si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di

- servizi, gratuiti ed a pagamento, o
- 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.

In seguito, la Commissione sull' "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale dell'Unione Europea»,

- si fa riferimento alla materia dei servizi sociali prestati direttamente al cittadino che sono individuati in quei "servizi che svolgono un ruolo preventivo e di coesione sociale e forniscono un aiuto personalizzato per facilitare l'inclusione nella società e garantire il godimento dei diritti fondamentali"

L'EVOLUZIONE NORMATIVA

Anni 2000-2010



- ❑ la legge quadro nazionale 328/2000 sul sistema di interventi e servizi sociali,
- ❑ la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n° 3/2001) e leggi conseguenti;
- ❑ l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale, con la attribuzione in capo al Comune di tutte le funzioni amministrative e di governo principali rivolte ai cittadini del proprio Ambito territoriale,
- ❑ l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, intesa come partecipazione di più soggetti del privato e del privato-sociale (non profit) nella erogazione dell'offerta, ma anche alla programmazione e alla organizzazione del sistema di welfare,

QUADRO DI RESPONSABILITA'

In termini di **responsabilità istituzionali**, stante alcune **piccole variazioni tra le Regioni**, le reti del “sistema integrato di interventi e servizi” **costituenti il welfare** risultano così suddivise:

- la rete dei **servizi sanitari** di totale competenza delle **Aziende sanitarie locali**, cioè delle **Regioni**,
- la rete dei **servizi ad elevata integrazione sociosanitaria** di competenza delle **Aziende sanitarie**, con intese più o meno forti **con i Comuni**,
- la rete dei **servizi sociali** (o **socioassistenziali**) di totale competenza dei **Comuni**.

L'EVOLUZIONE NORMATIVA

Anni 2010 ad oggi



Diverse definizioni di WELFARE

- Welfare municipale,*
- welfare mix,*
- welfare community,*
- welfare di prossimità*
- welfare generativo*
- sussidiarietà circolare*
- amministrazione condivisa*
- secondo welfare***
-***

Famiglie di strumenti per sussidiarietà circolare amministrazione condivisa



Patti di collaborazione
(regolamenti Labsus)

Patti per la presa in carico di
beni comuni, anche da
parte di cittadini e soggetti
informali

Partenariati istituzionali
(es. Lecco)
Società mista sotto
forma di impresa sociale

Accreditamenti
«collaborativi» (es.
Brescia)

Relazioni strategiche
con soggetti
filantropici

Altri strumenti
collaborativi del
CTS Art. 56 e 57,
strumenti per la
gestione di
immobili

Istruttorie di coprogettazione
d.p.c.m. 30/3/2001
Servizi sperimentali e
innovativi in
ambito welfare

Utilizzo «avanzato»
del Codice degli
appalti

Forme consultive di
amministrazione
partecipata Es. cosa
fare di un immobile
recuperato

Sistemi pattizi – Es. patti
sussidiarietà
Liguria LR 42/2012
Sostegno a interventi
realizzati in autonomia dal
Terzo settore

COSA SI INTENDE? «secondo» welfare (1)



è indicato come “*un mix di protezione e investimenti sociali a finanziamento non pubblico, forniti da una vasta gamma di attori economici e sociali collegati in reti caratterizzate con forte ancoramento territoriale, ma aperte al confronto e alle collaborazioni trans-locali, che va progressivamente affiancandosi al primo welfare di natura pubblica ed obbligatoria*”.

Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2019

COSA SI INTENDE?

«secondo» welfare (2)



NEL PRIMO WELFARE, di natura pubblica e obbligatoria, prestazioni e servizi considerati “essenziali” per una sopravvivenza decorosa e un’adeguata integrazione nella comunità, che garantiscono il godimento dei diritti di cittadinanza (previdenza e sanità pubblica, ammortizzatori sociali, schemi di reddito minimo, ecc.),

IL SECONDO WELFARE ricomprende — nel campo delle pensioni e della salute — forme di protezione sociale di natura volontaria e integrativa, nonché quella parte di servizi sociali che il settore pubblico non è oggi in grado di garantire per fronteggiare i nuovi rischi legati, ad esempio, alla non autosufficienza, alla precarietà lavorativa e ai problemi di conciliazione vita personale e lavorativa.

NON SONO DA CONSIDERARSI DUE AMBITI CONTRAPPOSTI

Sono piuttosto sfere che sfumano l’una nell’altra a seconda delle politiche e delle aree di bisogno, in cui la seconda, sussidiariamente, si configura come **INTEGRATIVA E NON SOSTITUTIVA RISPETTO ALLA PRIMA.**

GLI ATTORI

«secondo» welfare (3)



Imprese

Fondazioni di comunità

Banche

Fondazioni di origine bancaria

Fondi integrativi

Fondazioni

Associazioni di categoria

Fondazioni di impresa

Cooperative

Imprese sociali

Mutue/società di mutuo soccorso

Enti religiosi

Enti bilaterali

Sindacati

Associazioni di volontariato

Assicurazioni

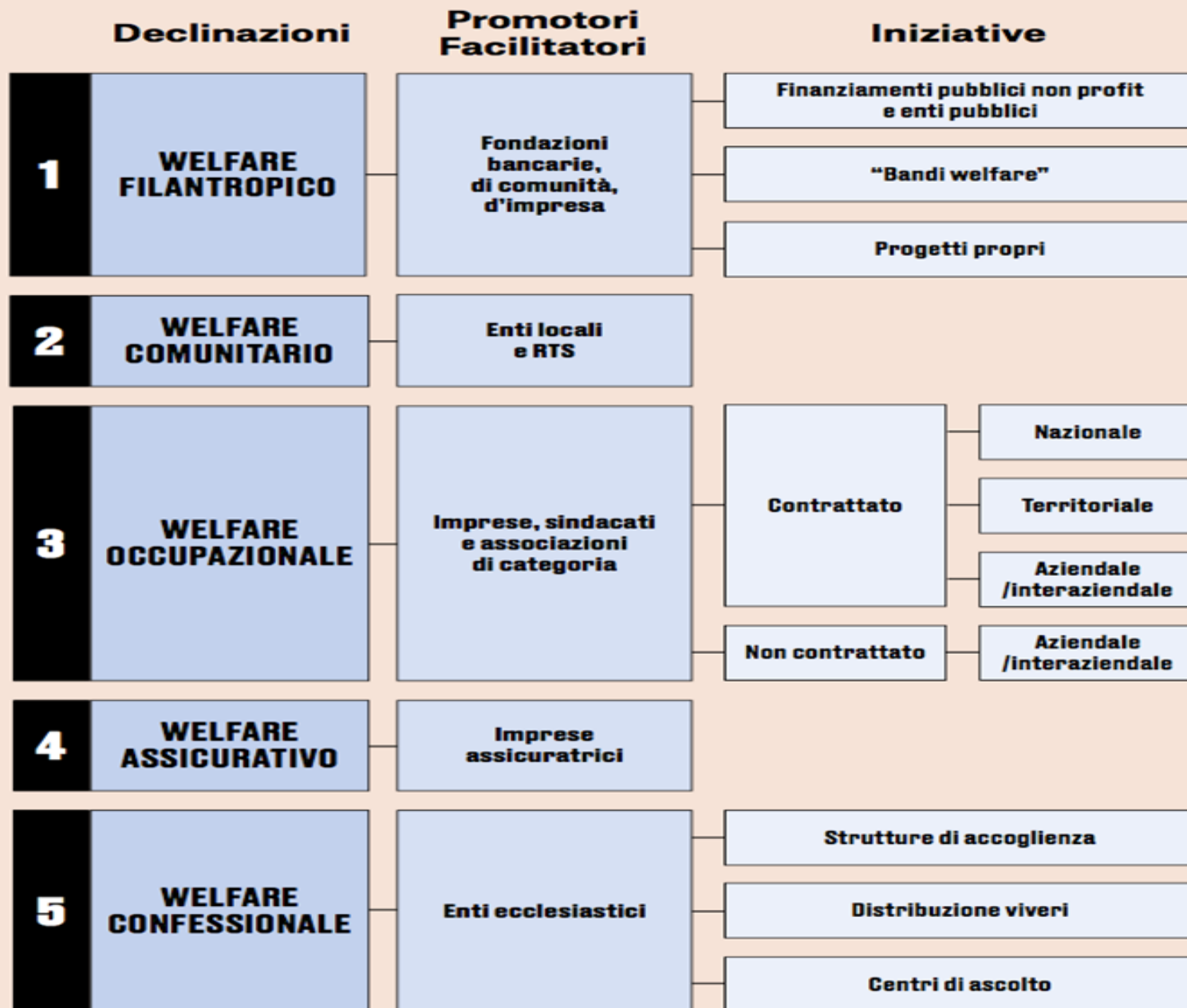
I principali comparti che lo compongono:

IL WELFARE AZIENDALE TERRITORIALE (WAT),

IL WELFARE FILANTROPICO (WEF) e

IL WELFARE DI PROSSIMITÀ (WEP).

Un modello a rete



mobilizzazione di altri soggetti pubblici/non pubblici per offrire protezione sociale

Il “peso” nel sistema italiano

«secondo» welfare (4)

solo WAT (aziendale)



CERVED 2021

- **La spesa di welfare familiare**, complessiva è stata circa **136 miliardi di euro**, pari al 17,5% del reddito familiare netto e il 7,8% della ricchezza nazionale. A questo dato potrebbero **aggiungersi i 21,2 miliardi del welfare aziendale e collettivo**, cioè quelle formule promosse dalle parti sociali e dalle imprese, per un valore di circa 9% del Pil.

4° RAPPORTO di Secondo welfare 2019

- **Il Centro Studi di Confindustria** ha rilevato che **circa il 58% delle proprie associate garantisce almeno un servizio di welfare ai propri dipendenti**;
- **Ocsel, l'Osservatorio Cisl** sulla contrattazione di secondo livello: **oltre il 32% degli accordi siglati nel 2017 prevedevano forme di welfare aziendale** (erano il 18% nel biennio 2014/2015).
- **MINISTERO Lavoro 2019**, indicava **la presenza di servizi di welfare in oltre il 51% dei contratti di secondo livello** che prevedono forme premiali correlate alla produttività (nel luglio 2016 erano appena il 17%).
- **ENTI BILATERALI** : **circa il 51%** dei 426 enti bilaterali dei settori agricolo, edile, artigiano, servizi e turismo offrono **almeno una prestazione di welfare**.

Fonti sito-bibliografiche



Per approfondimenti su

- L'Amministrazione condivisa di ARENA GREGORIO https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2015/02/STAMP-Arena_Introduzione-allAmministrazione-condivisa.pdf
- la Sussidiarietà circolare STEFANO ZAMAGNI (2022) *Dell'origine e del fondamento del principio di sussidiarietà circolare*, SHORTPAPER 23, AICOON

Slide 15

- Liberamente rielaborato da presentazione online di Marocchi G. in *Laboratorio Formativo Coprogrammazione e Coprogettazione tra Ente Pubblico e Terzo Settore* - NeASS Lombardia 29/10/2021

Slides 16, 17 e 19

- Maino F., Ferrera M. (2019) (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Giappichelli,

Slides 18 e 20

- Maino F. (2021) (a cura di), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare*, Torino, Giappichelli.
- Cerved - *Bilancio di welfare delle famiglie italiane* | Rapporto Cerved 2022 – www.cerved.com/bilancio-di-welfare-delle-famiglie-italiane-rapporto-cerved-2022/

Grazie
dell'attenzione e
buon lavoro