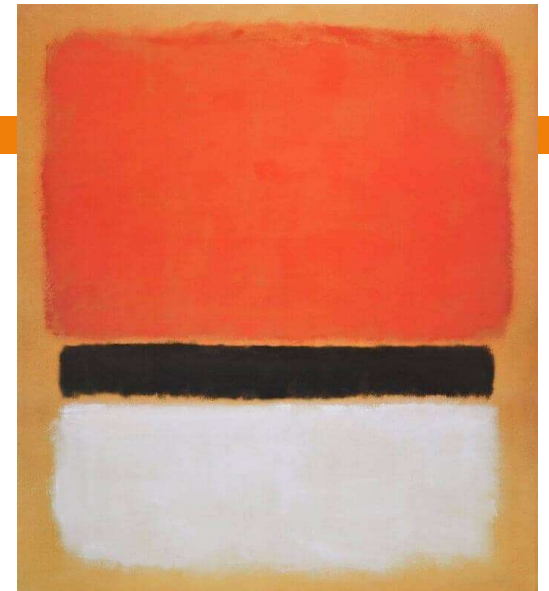


La governance del welfare tra pubblico, privato, terzo settore



Lorenza Violini

**Professoressa di Diritto Costituzionale Università degli Studi di
Milano**

Servizi di welfare: le domande chiave



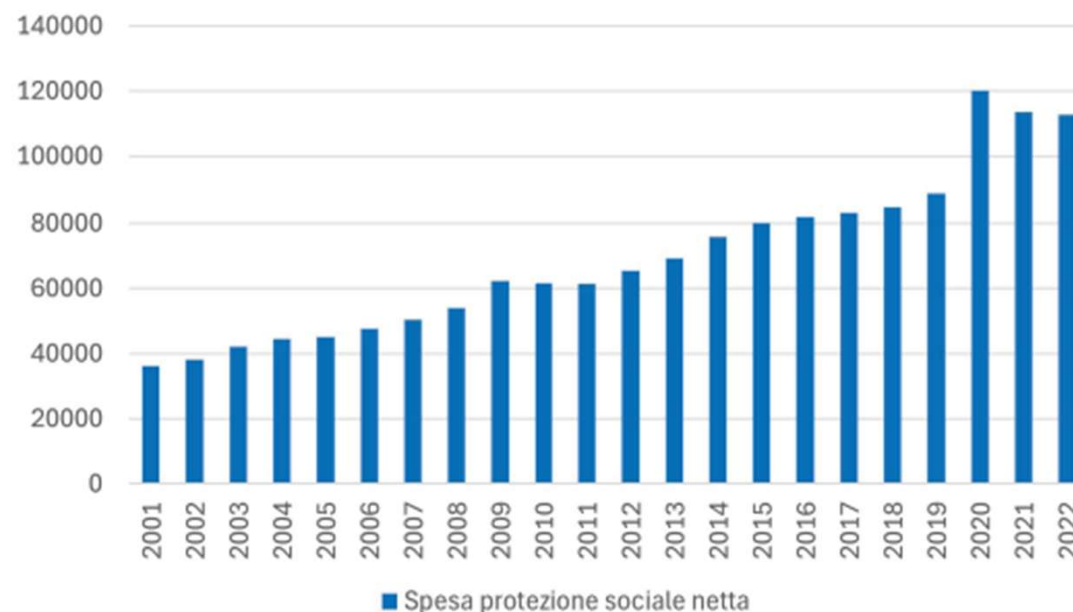
Il contesto: la spesa per il welfare

Il welfare italiano è caratterizzato da uno **squilibrio nella allocazione delle risorse**: le prestazioni pensionistiche (comprehensive di vecchiaia, invalidità e superstiti) assorbono quasi la metà di tutta la spesa sociale, mentre alle politiche sociali (famiglie e minori, disabilità e disoccupazione) è destinato meno del 20% delle risorse.

! **Difficoltà a ricostruire la spesa** anche a causa dalla frammentarietà del sistema costituzionale e legislativo, sviluppatosi senza una visione organica e integrata.

Rapporto, p. 284 ss.

Figura 5.1 La spesa sociale al netto delle pensioni. *Milioni di euro*



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Rapporto, p. 66

La spesa per il welfare: fra il 2019 e il 2022

Dal 2019 al 2022 la spesa sociale italiana (che comprende le prestazioni erogate in denaro o in natura e il costo dei servizi amministrativi) è **cresciuta** di circa 20 miliardi.

L'incremento osservato è la conseguenza:

- della risposta a una situazione emergenziale (sociale ed economica) dovuta alla pandemia da Covid-19;
- dell'introduzione di specifici provvedimenti normativi volti a sostenere la spesa sociale complessiva (Fondo di solidarietà comunale)
- degli interventi legati al PNRR e al nuovo ciclo di Programmazione Nazionale ed Europeo 2021-2027.

Si segnala l'erogazione l'individuazione di risorse **aggiuntive a destinazione vincolata**, ad esempio, a partire dal 2021-22, ha interessato i servizi di forte rilevanza sociale a livello comunale, tra cui gli asili nido e i servizi sociali.

Welfare: i livelli di governo della spesa

Enti di previdenza 79%
(qui anche «pensioni» finalizzate
assistenza invalidi)

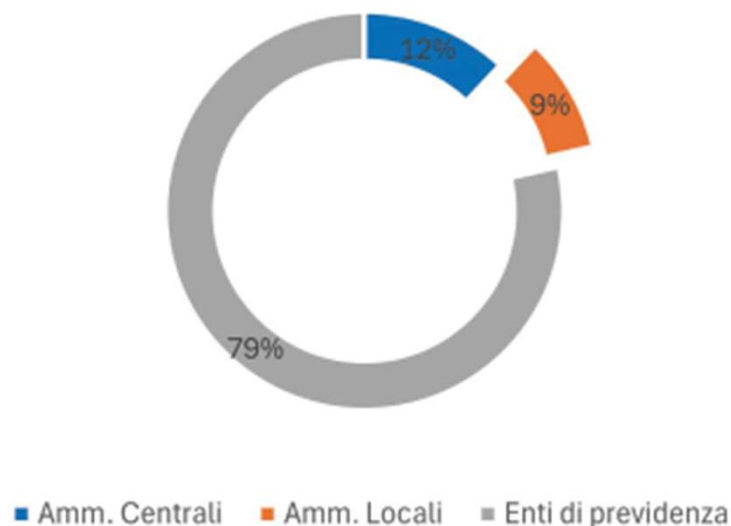
PA centrale 12%

Enti locali 9%



La spesa per il welfare: i livelli di governo

Figura 5.2 La spesa sociale, al netto delle pensioni, per livelli di governo. Composizione percentuale, Anno 2022



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Rapporto, p. 67

N.B.: le **Regioni**, pur gestendo in autonomia alcuni programmi di spesa nel campo della protezione sociale, trasferiscono molte risorse ai **Comuni** e agli **ambiti territoriali sociali**.

Il quadro costituzionale e normativo

Competenza esclusiva statale (art. 117, co. 2)	Competenza concorrente (art. 117, co. 3)	Competenza residuale regionale (art. 117, co. 4)
n) Legislazione su norme generali sull'istruzione	istruzione (con esclusione istruzione e formazione professionale)	politiche sociali istruzione e formazione professionale servizi al lavoro (erogati dalle Province)
o) previdenza sociale tramite gli enti di previdenza	tutela della salute con una parte destinata alla non autosufficienza	L'erogazione delle prestazioni è per il resto sugli enti locali

Il quadro costituzionale e normativo

Competenza esclusiva statale (art. 117, co. 2)	Competenza concorrente (art. 117, co. 3)	Competenza residuale regionale (art. 117, co. 4)
n) Legislazione su norme generali sull'istruzione	istruzione (con esclusione istruzione e formazione professionale)	politiche sociali istruzione e formazione professionale servizi al lavoro (erogati dalle Province)
o) previdenza sociale tramite gli enti di previdenza	tutela della salute con una parte destinata alla non autosufficienza	L'erogazione delle prestazioni è per il resto sugli enti locali

Il quadro costituzionale e normativo

I livelli essenziali delle prestazioni - LEP

(di competenza esclusiva statale –
materia trasversale)



Il quadro costituzionale e normativo

Costituzione



competenza esclusiva statale (art. 117, co. 2)

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

Materia «trasversale»

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale, con riferimento alla determinazione dei LEP, si tratta «non tanto di una 'materia' in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale **idonea ad investire tutte le materie**, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sent. n. 121 del 2014).

Il quadro costituzionale e normativo

L'art. 118 Cost.

1. Le **funzioni amministrative** sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.
2. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.
3. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.
4. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Il quadro costituzionale e normativo

Legislazione

- trasferimento e deleghe delle **funzioni amministrative** ex **D.P.R. 616/1977**
- conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali ex **I. 59/1997** (e ss.)
- legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (**I. 328/2000**)
- Art. 14, co. 27, **d.l. 78/2010**:

«Ferre restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni [...] sono funzioni fondamentali dei comuni» ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. p), Cost.:

«g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione»

- Codice del Terzo Settore (**d.lgs. 117/2017**)

Welfare: gli intrecci nella legislazione

Dalla definizione...

alla disciplina

Assistenza sociale

Previdenza

Diritto del lavoro

Tutela della salute



Gli «intrecci» nella legislazione del welfare

Dalla definizione...

Per *servizi sociali* si intendono «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia» (art. 128, d.lgs. 112/1998).

...alla disciplina

Al termine *welfare*, radicato nel linguaggio legislativo, non è attribuito un preciso valore definitorio. Esso si atteggia, dunque, come un contenitore che le singole leggi possono riempire dei contenuti più svariati, non solo di natura assistenziale o previdenziale. Esso indica, piuttosto, una dinamica di contaminazione tra le differenti materie dell'**assistenza sociale**, della **previdenza sociale**, del **diritto del lavoro** e della **tutela della salute**.

Welfare: gli intrecci nella legislazione

Un labirinto di leggi
e regolamenti

Sovrapposizione

Stratificazione

Manca di coordinamento



Gli «intrecci» nell'attuazione del welfare

Il **sistema di governo multilivello** che coinvolge Province e Comuni circa la titolarità delle funzioni amministrative implica il rapporto con diversi enti e soggetti finanziatori che hanno anche differenti requisiti di accesso.

Ministeri, Regioni, Province, città metropolitane, Comuni, enti previdenziali e assistenziali pubblici e privati si muovono entro un quadro legislativo e regolamentare affetto da problemi di sovrapposizione, stratificazione, mancanza di coordinamento e integrazione delle competenze in materia di welfare.

I problemi in fase di progettazione e monitoraggio delle politiche sociali, così come la caotica sovrapposizione degli enti deputati, si riflettono nell'incapacità di sopperire alle diseguaglianze territoriali.

Rapporto, p. 285

Una idea: un «welfare di precisione»

Un welfare di precisione e integrato (G. Azzone)

Basato su dati e prossimità territoriale



Attraverso investimenti
su competenze digitali
e innovazione tecnologica

L'idea di un «welfare di precisione»

Nel *Rapporto*, G. Azzone evidenzia la necessità di addivenire a un **welfare di precisione e integrato**, caratterizzato dall'analisi dei **dati** sulle principali dimensioni del welfare (previdenza, sanità, politiche sociali, istruzione) e sulla **prossimità territoriale**, al fine di innovare i servizi e i processi con l'obiettivo di garantire a ciascuno una risposta quanto più possibile tarata sulla propria, specifica esigenza.

Come?

Investendo:

- ❑ sull'acquisizione di **competenze digitali** (PA e ETS) e sull'**innovazione tecnologica**;
- ❑ promozione di una "**cultura della scienza dei dati**" per cogliere il potenziale informativo e predittivo che l'immensa mole di dati a disposizione di singoli e istituzioni permette di esprimere.

L'amministrazione condivisa

Uno strumento
per la collaborazione
fra pubblico e privato



Il canale dell'amministrazione condivisa: art. 55 CTS e ss.

Uno **strumento ordinario di esercizio dell'azione amministrativa**, non più limitato ad interventi innovativi e sperimentali, attraverso il quale si realizzano forme di collaborazione pubblico/privato

Un **modello** che «non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla **convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi** diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico» (Corte Cost., n. 131 del 2020).

L'amministrazione condivisa

La co-programmazione

La co-progettazione



Gli istituti disciplinati dall'art. 55 CTS

Co-programmazione (co. 2)

La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

Co-progettazione (co. 3)

La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.

L'individuazione del «partner»

Gli enti del terzo settore

Che perseguono il bene comune

Con attività di interesse generale

Senza finalità di lucro

Iscritti nel Registro

Soggetti a rigorosi controlli

Chi?

L'individuazione dei «partner» / 1

L'art. 55, co. 1, CTS stabilisce che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'art. 5 CTS, assicurano il **«coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento»**.

Gli enti del Terzo settore, ivi richiamati, sono da intendersi quelli identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11), individuato nel Registro unico nazionale del Terzo settore (art. 45), nonché a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97).

L'individuazione del «partner»

Un nuovo rapporto
collaborativo
con i soggetti pubblici
Le «regole essenziali
di correlazione
con le autorità pubbliche»



Chi?

L'individuazione dei «partner»

Come precisato dalla Corte Costituzionale, nella **sent. n. 131 del 2020**, gli elementi poc'anzi descritti sono «valorizzati come la chiave di volta di un **nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici**: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale».

La giurisprudenza costituzionale, già con la **sent. n. 185 del 2018**, aveva chiarito come non solo la conformazione specifica e l'organizzazione degli ETS, ma anche **la definizione delle «regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche»**, rientrino nell'alveo della competenza statale esclusiva nella materia «ordinamento civile» ex art. 117, co. 1, lett. l), Cost.

L'implementazione degli strumenti

Le linee guida

Le leggi regionali

I regolamenti comunali



L'implementazione degli strumenti

Linee guida (DM 72/2021)

Offrono un quadro di analisi completo e una serie di indicazioni operative con specifico riferimento agli istituti previsti dal Titolo VII del CTS (art. 55 e ss.).

Leggi regionali e regolamenti locali

- L.r. Toscana 62/2020
- L.r. Molise 21/2022
- L.r. Umbria 2/2023
- L.r. Emilia-Romagna 3/2023
- L.r. Piemonte 7/2024
- D.G.R. Lazio 987/2023

es. Regolamento di disciplina generale sui rapporti tra il Comune di Milano e gli enti del Terzo settore in attuazione del codice del Terzo settore (2023)

Le criticità che emergono dalla prassi

Incompatibilità con regole UE (?)

Sovrapposizioni con regole

sui contratti pubblici

Qualificazione di risorse a ETS

Aspetti procedurali



Le sfide del welfare territoriale

Spunti per riorganizzare

Riparto di competenze

Monitor dei bisogni

Innovazione dei servizi



Le sfide del welfare territoriale

Spunti per riorganizzare

Determinare i LEP
e gli «obiettivi di servizio»

Sviluppare «politiche differenti»

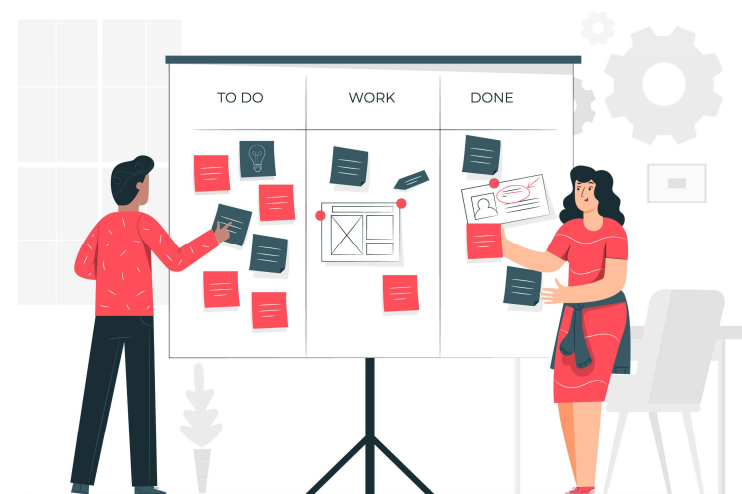


Le sfide del welfare territoriale

Spunti per riorganizzare

L'amministrazione condivisa

Il «welfare di prossimità»



Grazie



lorenza.violini@unimi.it