



Gruppo Consiliare Socialdemocrazia PSDI
Comune di Venezia

ATTI DEL CONVEGNO

“Le nuove frontiere dello stato sociale: il ruolo degli enti locali”

7 febbraio 2009

 **Gruppo Consiliare P.S.D.I.**
Socialdemocrazia

 **CITTA' DI VENEZIA**
COMUNE DI VENEZIA

SABATO 7 FEBBRAIO 2009
Centro Culturale **CANDIANI**
Piazzale Candiani - Mestre - Venezia, ore 10.00

Conferenza - Dibattito

**le nuove frontiere
dello stato sociale:
il ruolo
degli enti locali**

Relatore:
Prof. EMANUELE Francesco Maria Emmanuele
Pro-Rettore Università Europea di Roma

Introduce:
Ezio OLIBONI
Capogruppo PSDI Consiglio Comunale di Venezia

Intervengono:

Sen. Prof. Tiziano TREU <i>Vice presidente Commissione Lavoro</i>	Stefano VALDEGAMBERI <i>Assessore Regione Veneto Politiche Sociali</i>
---	--

Presiede:
Alberto TOMASSINI
Presidente Nazionale PSDI

La cittadinanza è invitata a partecipare

- INDICE ATTI -

Conferenza – Dibattito

**“Le nuove frontiere dello stato sociale:
il ruolo degli enti locali”**

Dott. Ezio OLIBONI

Capogruppo PSDI Consiglio Comunale di Venezia

- Introduzione pag. 3 -

Prof. EMANUELE Francesco Maria Emmanuele

Pro-Rettore Università Europea di Roma

- Relazione pag. 5 -

Sen. Prof. Tiziano TREU

Vice Presidente Commissione Lavoro

- Intervento (sintesi) pag. 12 -

Dott. Sandro DEL TODESCO

Direttore Dipartimento del Welfare Comune di Venezia

- Intervento pag. 13 -

INTRODUZIONE

Lo stato sociale, cioè il sistema di norme che nel mondo occidentale, in particolar modo in Europa, cerca di ridurre le disuguaglianze sociali ed economiche tra i cittadini garantendo diritti e servizi considerati essenziali anche ai ceti meno abbienti e creando una serie di strutture protettive per le situazioni più svantaggiate, è sorto e si è sviluppato nel corso del XX^o secolo.

Con questo strumento, con modalità diverse nei diversi Stati, si sono garantiti ai cittadini servizi e diritti: assistenza sanitaria, assistenza in caso di invalidità, di vecchiaia, di disoccupazione, istruzione, accesso alla cultura, difesa dell'ambiente naturale.

In Italia lo stato sociale si è sviluppato soprattutto nel secondo dopoguerra ed ha raggiunto i livelli attuali alla fine degli anni settanta.

Nel nostro Paese è importante nella realizzazione di questo sistema complesso di protezione locale il ruolo degli Enti Locali che dedicano a questo capitolo una quota cospicua del loro bilancio.

Ad esempio il Comune di Venezia ha stanziato nel 2008 per il Dipartimento del Welfare oltre 120 milioni di euro.

Anche altri soggetti svolgono rilevante ruolo in questo campo: il volontariato sociale e l'associazionismo con fini assistenziali della Chiesa Cattolica.

Da circa vent'anni questo sistema è entrato in crisi sia per motivi di ordine culturale sia per motivi di ordine pratico.

L'aspetto culturale è rappresentato dall'affermarsi del pensiero neoliberista americano secondo il quale viene esaltato l'individualismo e ridotto al minimo l'intervento dello Stato ovviamente a scapito della solidarietà.

L'aspetto pratico è rappresentato dalla esagerata espansione dei costi soprattutto per l'assistenza sanitaria e la spesa pensionistica aumenta rispettivamente due e quattro volte in trentacinque anni, per il progressivo invecchiamento della popolazione, mentre le risorse sono andate progressivamente riducendosi per l'azione di vari fattori: abbassamento costante dei tassi di natalità, ritardato ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e occupazioni precarie che comportano una riduzione di introiti per lo Stato.

Nell'ultimo anno la grave crisi finanziaria ed economica in atto ha notevolmente allargato la platea del bisogno aggravando così una situazione già molto difficile.

Per far fronte all'emergenza, negli ultimi mesi ci sono stati stanziamenti straordinari da parte di Stato e Regioni, mentre i Comuni hanno in genere dovuto ridurre le previsioni di spesa per le Politiche Sociali in conseguenza di una riduzione delle entrate per effetto di provvedimenti legislativi del Governo (abolizione ICI prima casa).

Anche la Chiesa Cattolica ha messo in atto a sostegno delle classi più deboli, iniziative che hanno avuto l'onore delle prime pagine dei giornali negli ultimi giorni.

Questi interventi tuttavia, pur avendo temporaneamente ridotto le conseguenze della crisi economica sullo stato sociale non sono assolutamente in grado di risolvere il problema; è ormai evidente, per le ragioni su esposte, che è fortemente compromessa nel nostro Paese la possibilità di mantenere gli attuali livelli di Welfare con il presente sistema di spesa sociale e che bisogna quindi rapidamente trovare soluzioni che pur a fronte di riduzione delle risorse garantiscano un livello di protezione sociale che permetta a tutti i cittadini di partecipare pienamente alla vita politica, economica e sociale del Paese, presupposto indispensabile per il conseguimento di una società democratica e coesa.

Su questo tema si svolgerà l'incontro di oggi cui parteciperanno il Prof. Emanuele Pro Rettore Università Europea di Roma, il Prof. Tiziano Treu Senatore della Repubblica, l'Assessore Politiche Sociali della Regione Veneto Stefano Valdegamberi, e il Presidente Nazionale Socialdemocrazia PSDI Ing. Alberto Tomassini.

(EZ)

IL RUOLO DEL TERZO SETTORE E GLI ENTI LOCALI

- Credo sia noto a tutti che il *welfare state*, anche detto stato sociale, o stato del benessere, realizza il paradigma socio-economico-politico in base al quale a tutti i cittadini viene garantito un livello minimo di reddito disponibile e l'accesso a quei servizi (come, ad esempio, l'abitazione, la tutela della salute e l'istruzione) che sono ritenuti socialmente indispensabili, ma che, se offerti unicamente dal mercato, risulterebbero preclusi in ragione del loro prezzo, a consistenti fasce di popolazione poco abbiente. Come diceva Harold Wilensky, lo stato del benessere è tale in quanto preposto ad assicurare "un insieme di prestazioni di sicurezza personale, considerate fondamentali, a tutti gli abitanti e non solo a quelli ritenuti più bisognosi".
- Il complesso sistema di *welfare* costruito nei secoli in Europa è entrato in crisi perché lo Stato non ha più la capacità, per scarsità di risorse, di fronteggiare le esigenze sempre crescenti avanzate dalla società civile.
- Da tempo questo problema turba il sonno di politici, studiosi, operatori, economisti, e la letteratura sul tema è sconfinata, ma fondamentalmente si confrontano due posizioni: quella di chi vede la soluzione in una svolta di tipo neo-liberista che, favorendo l'espansione del mercato, ipotizza di trarre, dalle crescenti risorse generate, i mezzi atti a dare le risposte in quei campi in cui da tempo sono mancate; quella di chi, invece, partendo dall'esigenza prioritaria di redistribuire, a volte ancor prima di crearla, la ricchezza, si affanna ad attribuire allo Stato ruoli che ragionevolmente esso non può più assolvere.
- Davanti a questa dicotomia piuttosto sterile, da anni, fin dall'inizio della lunga gestazione di un mio ultimo lavoro ("Il terzo pilastro. Il *non profit* motore del nuovo *welfare*"), e come scritto in altri miei libri, vado sostenendo e dimostrando anche attraverso analisi economiche, che il terzo settore, e cioè quel variegato mondo composto da associazioni, fondazioni, ONG, cooperative sociali, imprese sociali,

organizzazioni di volontariato, costituite anche sotto forma di ONLUS, ecc. che rappresentano un *tertium genus* rispetto sia allo Stato che al privato, e che danno corpo ed anima al privato sociale nella sua vivace multiformità, può essere in grado di offrire un determinante contributo al superamento della crisi dello stato sociale. Questo mondo così plurale e che quantitativamente ha ormai assunto un peso significativo, sebbene ancora non decisivo, rappresenta per me il “terzo pilastro” in grado di concorrere al superamento del *welfare state* verso una *welfare community* plurale, meno dispendiosa, più efficiente, capace di garantire maggiore libertà di scelta e qualità dei servizi alla collettività.

- Alcuni passi importanti verso questo obiettivo sono stati fatti. Finalmente, infatti, nel nostro Paese è iniziata, sebbene non sia stata completata, quella mutazione concettuale che riconosce e favorisce il contributo positivo dell’associazionismo, dello spirito di iniziativa del privato sociale, del contributo della “cittadinanza attiva” alla soluzione dei problemi propri, ma che sono, poi, anche quelli dell’intero Paese.
- Due eventi sono stati fondamentali per gettare le premesse essenziali per favorire il dispiegarsi delle potenzialità del terzo settore: la modifica costituzionale dell’art.118 con l’introduzione del principio di sussidiarietà; le due pronunce della Corte costituzionale nn.300 e 301 del 2003 in materia di fondazioni ex bancarie. L’art.118 vigente recita, infatti, nella parte che interessa: “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”, disegnando un assetto di tipo federale, e moltiplicando i centri di decisioni su molte materie, compresa quella del sistema di protezione sociale. A quest’ultimo proposito, allo Stato spettano ora i compiti di definire il pacchetto di servizi ed il livello qualitativo che si intendono assicurare ai cittadini; di fissare le regole di accesso alle prestazioni; di esercitare il controllo. Le regioni, a loro volta, hanno il compito di definire il quadro regolatorio nel quale devono muoversi i comuni, ai quali spetta invece il compito di “regia” del sistema locale.
- Le citate sentenze del Giudice delle leggi, seppur con riferimento alle sole fondazioni di origine bancaria, hanno posto un principio più generale, secondo il quale persone

giuridiche private, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale quali, appunto, le fondazioni, inserite tra i soggetti dell'organizzazione delle "libertà sociali", sono legittimate a perseguire scopi di utilità sociale e generale, accanto alle istituzioni pubbliche, e che non per questo possono essere assoggettate e assorbite nell'ambito della sfera pubblica.

- Sono stati senza dubbio due momenti importanti nella storia del lento trapasso da una stagione di centralismo e pervasività statale troppo accentuati ad una possibile ipotesi di autonoma risposta dal basso alle esigenze del sociale. E' evidente, tuttavia, che per arrivare a far sì che il terzo settore, diventi effettivamente il "terzo pilastro" della nuova *welfare community*, occorre fare altri passi in avanti.
- A partire dal livello della struttura istituzionale del nostro Paese, nell'ambito di quello che ritengo dovrebbe essere un necessario aggiornamento complessivo della Costituzione, sarebbe a mio giudizio opportuna una sanzione esplicita, proprio a livello costituzionale, del nuovo e fondamentale ruolo del terzo settore nell'ambito della copertura dei diritti sociali, modifica che verrebbe a completare e chiarire il già sancito principio di sussidiarietà.
- A livello di leggi primarie, inoltre, non è più procrastinabile la riforma dell'impianto del libro I, titolo II del codice civile recante la disciplina delle persone giuridiche, in modo che a tali soggetti sia consentito di svolgere pienamente funzioni di economia civile oltre che sociale.
- Un terzo intervento, certamente auspicabile, consiste nell'adeguare la normativa fiscale agli attuali standard europei, così da prevedere un regime di favore per tutte le organizzazioni del terzo settore che svolgano un'attività di interesse generale, come, appunto, già accade in Europa. In questo modo si otterrebbero due vantaggi immediati: una maggiore disponibilità di risorse economiche per questi enti, e la possibilità di svincolarsi sempre più dalla dipendenza, sempre su questo versante, dagli aiuti pubblici o privati. Il finanziamento di un intervento di tal genere, potrebbe venire dalla costituzione da parte dello Stato di un fondo *ad hoc*, alimentato dalla auspicata e sempre promessa sburocratizzazione della Pubblica Amministrazione, dall'alleggerimento dei costi della politica, dal recupero dell'evasione fiscale, da

riforme strutturali e lungimiranti nella sanità e nella previdenza, fondo che potrebbe funzionare come moltiplicatore per lo sviluppo del terzo settore.

- E' del tutto evidente che per sostenere la responsabilità di divenire il terzo pilastro dell'economia sociale e civile anche il terzo settore deve rinnovare e migliorare l'efficienza al suo interno, sotto il profilo degli indirizzi strategici, ma soprattutto della gestione organizzativa delle strutture, delle attività e del proprio capitale umano, vero tesoro inestimabile, da custodire e da valorizzare, per essere sempre più indipendente dai condizionamenti politici o dal finanziamento esterno, e legittimarsi, così, in modo trasparente, di fronte ai suoi *stakeholder*.
- Per fare tutto questo è indispensabile che il terzo settore prenda consapevolezza che deve imparare a produrre ricchezza come una vera e propria impresa civile, allo scopo di migliorare le condizioni, il tenore e le capacità di vita della collettività. In proposito, qualcuno ha proposto l'istituzione di una Borsa sociale riservata al *non profit* che produce ricchezza. Anche questa potrebbe essere un'idea buona per favorire il richiamato salto di qualità del terzo settore.
- Di fronte alla crisi economico-finanziaria mondiale, che sta mettendo a dura prova la validità del sistema di libero mercato, che, tuttavia, ritengo comunque essere il solo in grado di generare sviluppo, garantire la libertà e la crescita dell'economia, e che, tuttavia, necessita di essere temperato da regole precise e condivise che ne consentano lo svolgimento sostenibile e solidale, diversi analisti stanno oggi riconoscendo che la risposta che può provenire dal terzo settore, nelle articolazioni precedentemente indicate, può rivelarsi l'unica concreta via d'uscita alle insuperabili difficoltà che lo Stato incontra nel soddisfare i crescenti e diversi bisogni della gente.
- Il rapporto sulla situazione sociale del Paese del 2008 redatto dal CENSIS fotografa in tutta la sua gravità, ma anche con concrete possibilità di tenuta e di rilancio, le contraddizioni del nostro sistema di *welfare*. A fronte della positiva proliferazione di soggetti che a diverso titolo operano nel sociale (sono ormai più di 250.000 organismi *non profit*), emerge una crescente quota di bisogni sociali non coperti. Paradigmatica, in proposito, la sostanziale mancanza di tutela verso la famiglia, cuore del sistema,

lasciata sola a sostenere le enormi difficoltà del momento ed ai nuovi compiti che le si prospettano.

- E' chiaro che lo Stato e le sue diverse articolazioni territoriali, con le maggiori competenze a queste ultime attribuite con la revisione del titolo V della Costituzione in una prospettiva federalista, dovranno continuare a svolgere un ruolo essenziale, ma non più esclusivo ed accentrato, bensì policentrico e multilivello, e saranno sempre più costretti ad individuare politiche pubbliche coordinate e convergenti.
- La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà non comporta, infatti, soltanto una ridefinizione per sottrazione del perimetro delle competenze dello Stato centrale nella attività di gestione e produzione diretta di beni e servizi di interesse generale, ma indica l'idea di un nuovo sistema, in cui, rovesciando la prospettiva, sono le istituzioni pubbliche ad aver l'obbligo di sostenere le autonome iniziative della società civile, riconosciute in grado di integrare l'azione delle pubbliche amministrazioni nel garantire risposte alle esigenze della collettività.
- In questo quadro, è fondamentale, ai fini stessi della concretizzazione del suddetto principio, il ruolo centrale affidato alle istituzioni territoriali, ed in particolare ai Comuni, che divengono, in base alla loro maggiore prossimità con la cittadinanza, i soggetti più idonei ad interpretarne e definirne i bisogni, nonché a provvedere a realizzare gli adeguati interventi risolutivi. Il tutto in un contesto di flessibilità, di libera scelta da parte dei cittadini, di pluralismo di soggetti operanti, pubblici e privati, ma anche di unità e di coordinamento, di pari opportunità nell'accesso ai servizi e di garanzia dei loro standard, di leale collaborazione tra i diversi livelli di gestione e di indirizzo politico che solo lo Stato può assicurare.
- Nel più complesso ed articolato sistema di ripartizione di competenze che, ovviamente, incide profondamente sulla realizzazione della struttura di protezione sociale, allora è fondamentale la capacità di "fare comunità", di fare rete, cioè, sul piano orizzontale tra i diversi soggetti che operano nel sociale, ed a livello verticale tra i diversi livelli di decisori pubblici, purché restino ben definite le competenze di ciascuno, affinché ad esse siano facilmente associabili le relative responsabilità. La Costituzione, insomma, sembra suggerire una sinergia fra le iniziative liberamente poste in essere per

rispondere ad interessi e bisogni di carattere generale, da un lato, lo Stato, le Regioni, le Province ed i Comuni dall'altro lato, i quali, sostenendo e valorizzando le prime, possono realizzare il disegno del legislatore costituente ed al contempo riuscire ad essere più efficaci e pronti nell'assolvere alle loro nuove funzioni.

- Il terzo settore, le cooperative e le imprese sociali, devono divenire un *asset* imprescindibile nella costruzione della nuova rete di garanzie sociali, prendendo consapevolezza di sé e spingendo l'acceleratore verso la realizzazione di una vera economia civile che superi la logica semplicistica del trasferimento e della redistribuzione di servizi alla persona. Si tratta di ridisegnare un sistema snello, efficiente, flessibile, plurale, ove tutti i soggetti, pubblico, privato e terzo settore trovino adeguati spazi di intervento secondo il criterio ormai imprescindibile della sussidiarietà, finanziato con le risorse liberate dal necessario alleggerimento dei costi dell'apparato pubblico, così da garantire ampia copertura sociale solo alle persone che effettivamente, e con severi controlli, dimostrino di non avere i mezzi sufficienti per vivere dignitosamente.
- Mi sembra che il governo, le regioni, i comuni, compatibilmente con le risorse disponibili, stanno prendendo iniziative di un certo peso con pacchetti a sostegno delle famiglie, delle imprese e del lavoro, così come si moltiplicano quelle da parte del privato sociale, con la Chiesa ed alcune grandi diocesi in prima linea, ma anche le imprese e le banche, in particolare, attraverso il microcredito o attraverso la creazione di sempre nuovi prodotti, come, ad esempio, tra gli ultimi, l'intervento nelle aste immobiliari per acquistare beni oggetto di procedure esecutive per poi rivenderli ai mutuatari che li avevano perduti.
- Anche guardare fuori dal giardino di casa propria può essere utile per individuare soluzioni replicabili nel nostro Paese. A questo proposito, mi piace citare l'esperimento realizzato a partire dal 2003 in Gran Bretagna, estesosi poi dal 2007 a numerosi comuni e contee, che, in base ad un protocollo tra cinque ministeri, l'associazione degli enti locali ed il sistema sanitario nazionale, che ci ha messo i fondi, agendo sul lato della domanda, ha introdotto una nuova formula: il trasferimento del budget pubblico direttamente a ciascun cittadino beneficiario sul suo conto corrente, con libera facoltà

di spesa per fini sanitari. A parte una percentuale fisiologica di illegittimo uso di questi fondi, il sistema laggiù sembra funzionare, con alto gradimento da parte delle comunità interessate. Non so fino a che punto potrebbe applicarsi integralmente da noi un progetto simile, ma resta comunque la validità di voler agire più che sul lato dell'offerta, su quella della domanda di servizi.

- Non credo sia possibile formulare ricette e soluzioni valide in termini assoluti, né tanto meno trovare una qualche forma di tutela riproponendo gli errori commessi nel passato. E', pertanto, indispensabile intraprendere un percorso di profondo cambiamento, avendo coscienza della diversità degli accadimenti che si manifestano nel tempo e della differente natura dei fenomeni prodotti dalla nuova economia, mantenendo, però, fermi come convincimenti tuttora validi e come criteri costanti di orientamento le ragioni del mercato insieme ai principi della giustizia sociale e della solidarietà.

(EFME)

INTERVENTO (sintesi)

I bisogni personali e collettivi cui deve far fronte il welfare sono diventati più complessi e più estesi: riguardano tutte le età, dalla nascita all'età anziana, tutti i lavoratori e le loro famiglie. Lo Stato centrale non può rispondere da solo a questi bisogni: sono necessari interventi sia degli enti locali sia delle organizzazioni sociali (terzo settore, sindacati, enti bilaterali). Allo Stato compete di stabilire standard qualitativi e quantitativi di base, come richiede la Costituzione, per i servizi essenziali: sanità, assistenza, previdenza, ammortizzatori sociali. Regioni ed Enti Locali hanno compiti decisivi nella promozione e nella organizzazione di tutte queste aree. La crisi attuale rende questi compiti ancora più urgenti per rispondere alle necessità poste dall'emergenza che tocca anche i ceti e le aree forti come le nostre. Ma gli Enti Locali devono essere messi in grado di rispondere con risorse adeguate, che invece sono state ridotte o congelate anche per gli Enti virtuosi. E' importante che le istituzioni locali e le forze sociali si uniscano nel fare pressione sul governo centrale per ottenere tali risorse e per concordare le modalità migliori per rispondere alle esigenze più urgenti: a cominciare dagli ammortizzatori sociali per le imprese e i lavoratori colpiti dalla crisi.

(TT)

INTERVENTO

Ringrazio il Gruppo Consiliare Socialdemocratico per l'invito a questo Convegno e devo dire innanzitutto che concordo con le osservazioni espresse negli interventi introduttivi che hanno evidenziato le questioni aperte e indicato anche le possibili vie di sviluppo. Mi sento in sintonia quindi, con l'analisi che è stata svolta e con le valutazioni espresse che hanno molti punti di convergenza con gli indirizzi e le iniziative che in questi anni hanno caratterizzato l'azione del Comune di Venezia. Un'azione portata avanti considerando il sistema di welfare, alla luce della legge 328/2000 come un insieme integrato di interventi e servizi finalizzato sia a dare risposte ai bisogni della popolazione, ma anche a promuovere la qualità della vita. Non solo, quindi, interventi riparatori, ma anche finalizzati a favorire il benessere della cittadinanza. Le stesse competenze del Dipartimento del Welfare abbracciano molteplici settori, le politiche sociali, quelle educative e sportive, le politiche della residenza, gli interventi gestiti dalle Municipalità.

In questi anni il Comune ha investito molto nei servizi alla persona puntando a determinare un sistema di garanzie da offrire ai cittadini orientato all'esigibilità dei diritti e un sistema di opportunità, un livello aggiuntivo utile ad integrare i servizi di base rivolti alle fasce deboli, al singolo, alle famiglie. Oggi la crisi mette in discussione questo insieme di interventi, ma credo sia utile e significativo, anche a prescindere dai fattori di rischio incombenti e dalla carenza di risorse, promuoverne comunque una verifica di senso, proprio per cercare di finalizzare al meglio le risorse e meglio ricomporle sia nell'ottica della personalizzazione degli interventi sia nel più ampio contesto della promozione del ruolo della famiglia, secondo il principio di sussidiarietà.

Emblematico è il caso dei diversi interventi di natura economica che vengono messi a disposizione da Stato, Regione e Comune. Il loro riordino è tanto prioritario quanto necessario, in particolare per unificarne significato e destinazione in una cornice omogenea, nel segno dell'appropriatezza e della loro più corretta destinazione.

Importante è anche il richiamo che è stato fatto dai relatori alla valorizzazione del Terzo Settore e qui, sempre alla luce della 328, il Comune ha sviluppato sempre più la funzione di regolazione e il ruolo di regia del sistema integrato. Il Terzo Settore quindi, non solo inteso come affidatario dell'esecuzione di servizi, ma partner della progettazione e dell'elaborazione delle strategie. Un ulteriore richiamo va fatto sulle priorità dell'agenda politica, sia nazionale che regionale: l'impegno a definire, dopo i livelli essenziali di assistenza in sanità, i livelli essenziali delle prestazioni sociali. In questo modo si potranno definire proprio quei servizi e quelle prestazioni cosiddette irrinunciabili alle quali vincolare risorse certe, in un quadro di partecipazione e corresponsabilizzazione dei soggetti del territorio.

Ringrazio quindi dell'opportunità offerta dai promotori del convegno e della possibilità che si apre e si conferma per ulteriori occasioni di confronto e di collaborazione.

(SDT)