



[saggi](#)

siamo in: [Homepage](#) / [archivio](#)

[working paper](#)

## N° 1 2006

di [Lorenzo Caselli](#)

[autori](#)

[archivio](#)



L'impresa soggetto e strumento del bene comune

[recensioni](#)

[segnalazioni](#)

[eventi](#)

[link](#)



scarica il plug-in gratuito  
Acrobat Reader

**saggi**

⇒ [Giuseppe Lombardo](#)

L'andamento del tasso interbancario e dei margini dell'attività di impiego e di raccolta delle banche

⇒ [Sara Campi](#)

Sistemi di welfare mix e nuovi meccanismi di regolazione nel campo dei servizi sociali alla persona. Un confronto tra Italia e Belgio

⇒ [Silvana Signori](#)

Efficienza ed efficacia nelle scelte di investimento socialmente responsabile

**working paper**

⇒ [Giovanni Fraquelli](#)  
[Valentina Moiso](#)

La riforma del servizio idrico in Italia ed il problema della dimensione "ottimale" degli Ambiti Territoriali

⇒ [Gianpaolo Abatecola](#)

Corporate Governance in Italian Listed Firms: an Overview

⇒ [Renata Dameri](#)  
[Paola](#)

IT governance e creazione di valore nei sistemi aziendali complessi

⇒ [Roberto Garelli](#)

La valutazione dei progetti ERP/ICT attraverso l'utilizzo della Balanced Scorecard

[< indietro](#)



# Sistemi di welfare mix e nuovi meccanismi di regolazione nel campo dei servizi sociali alla persona.

## Un confronto tra Italia e Belgio

Sara Campi

**Sommario:** 1. Introduzione - 2. Il welfare mix: i principi fondanti - 3. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali in Italia: la regolazione della domanda e dell'offerta - 3.1 Il sistema di *welfare mix* disegnato dalla L. 328/00, tra innovazione e tradizione - 3.2 I meccanismi di regolazione dal lato della domanda - 3.3 I meccanismi di regolazione dal lato dell'offerta - 4. Il *welfare mix* in Belgio: tra regolazione tutelare e di inserimento - 4.1 Un modello federale complesso - 4.2 Gli attori del sistema - 4.3 Le relazioni tra gli attori: regolazione tutelare, d'inserimento e dal lato della domanda - 5. Alcune considerazioni di sintesi – Appendice – Bibliografia.

### Abstract

Il presente saggio si propone di analizzare in chiave comparata i sistemi di *welfare* italiano e belga nel quadro dei principi fondanti l'idealtipo di *welfare mix*, identificato dagli studiosi come il modello che meglio rappresenta l'attuale assetto dei sistemi di protezione sociale in Europa. L'attenzione, in particolare, viene focalizzata sui meccanismi di regolazione utilizzati nei due paesi per gestire l'interazione tra gli attori – pubblici e privati, *for profit* e *nonprofit* – attivi nel campo dei servizi sociali alla persona.

This research study aims at analysing the Italian and Belgian welfare systems by means of a comparative approach. In particular, the paper discusses the nature of welfare mix structures with reference to the social services. The author pays attention to the various mechanisms used by the State to manage the interaction between the public authorities and the private actors (for profit and not for profit) operating a sector where traditionally the State agencies had a quasi monopolistic market position.

## 1. Introduzione

Nel corso degli ultimi decenni, la crisi dei sistemi di *welfare state* europei ha posto le basi per la nascita ed il consolidamento di assetti di *welfare* capaci di dare risposte efficaci ai bisogni sociali della cittadinanza, sempre più numerosi e differenziati.

La letteratura, soprattutto di matrice economica e sociologica, si è soffermata spesso sull'analisi storica delle diverse tappe di questo percorso di emancipazione dai sistemi di *welfare state* in Europa mettendo anche in luce i tratti di eterogeneità che hanno caratterizzato i processi evolutivi nei diversi contesti (Ascoli e Ranci, 2003; Borzaga e Defourny, 2001). Un significativo elemento di omogeneità tra i diversi percorsi di riforma europei, però, sembra rappresentato dal principio di sussidiarietà, principio cardine della costituzione europea, che ha guidato la trasformazione dei sistemi di *welfare state* verso una nuova statualità fondata sul decentramento, sul pluralismo delle istituzioni e sulla valorizzazione dei corpi intermedi (Velo e Pezzetti, 2002). C'è, infatti, sostanziale accordo tra gli studiosi nell'identificare il *welfare mix* come l'assetto organizzativo idealtipico<sup>1</sup> che meglio approssima le caratteristiche attuali dei sistemi di gestione dei servizi sociali di buona parte dei paesi europei, sempre più contraddistinti dalla natura "mista" sia degli attori coinvolti (pubblici e privati, *for profit* e *non profit*) sia dei meccanismi di regolazione che definiscono le modalità della loro interazione nel sistema.

Nonostante l'esistenza dei citati tratti di omogeneità, sembra condivisibile l'ipotesi di *path dependence* proposta dall'OECD (2003), secondo la quale i sistemi di *welfare* nazionali derivano le loro peculiarità non tanto e non solo dall'emergere di domande sociali specifiche o dallo svilupparsi di lotte di potere ma piuttosto dal percorso storico effettuato e dalle scelte precedentemente compiute in termini di assetto del sistema di risposta ai bisogni sociali dei cittadini.

Il presente lavoro, accogliendo la menzionata impostazione dell'OECD, approfondisce, con riferimento al solo campo dei servizi sociali alla persona<sup>2</sup>, i sistemi di *welfare mix* italiano e belga nell'intento non tanto di metterne in luce le somiglianze quanto di sottolinearne le peculiarità, frutto degli autonomi percorsi storici che, in ciascuno dei due paesi, hanno condotto alla creazione e al consolidamento dei meccanismi di risposta ai bisogni sociali della cittadinanza. Nel seguito, quindi, dopo una breve premessa sui principi ispiratori dell'idealtipo di

---

<sup>1</sup>Il riferimento è all'idealtipo weberiano (Weber, 1922) che, per sua natura, identifica un modello astratto (ideale, appunto) che non descrive fedelmente la realtà ma ne approssima le caratteristiche, risultando quindi un utile strumento metodologico per comparare – per differenza rispetto all'idealtipo – fenomeni differenti senza metterne in ombra le peculiarità.

<sup>2</sup>I servizi sociali alla persona – oggetto specifico di questo lavoro – rappresentano una delle componenti dei sistemi di *welfare*, all'interno dei quali la sanità, i sistemi pensionistici, l'istruzione, rappresentano elementi di primo piano. Per un approfondimento si rimanda a Vittadini (2002) e, con specifico riferimento ai servizi sanitari, a Pelissero e Velo (2002).

*welfare mix* e sulla natura dei soggetti coinvolti, l'attenzione, viene posta sul principale fattore di eterogeneità tra i due contesti: i meccanismi di regolazione dell'interazione tra gli attori del sistema.

## 2. Il *welfare mix*: i principi fondanti

Gli elementi che contraddistinguono il sistema di *welfare mix* in Europa sono strettamente connessi alla sua essenza di modello "misto" (*welfare mix*) e non più "statale" (*welfare state*). Si tratta di un'idea di pluralità che, però, non va intesa in senso restrittivo, cioè con semplice riferimento all'aumentata varietà di soggetti coinvolti nel sistema di erogazione di servizi sociali, bensì avendo come punto di riferimento l'intero sistema che diventa "misto" anche per quanto attiene l'allocazione delle funzioni e delle responsabilità – non più in capo al solo soggetto pubblico - e gli strumenti di regolazione della domanda e dell'offerta – diversi dal solo controllo burocratico tipico del *welfare state* (Ascoli e Ranci, 2003b; Ranci, 2003).

Le caratteristiche fondanti il modello di *welfare mix* in via di affermazione in Europa, allora, sono di natura prevalentemente organizzativa e si fondano su principi che contribuiscono a tradurre in termini concreti lo slogan dell'"assistenza nella comunità da parte della comunità" (Colozzi e Bassi, 2003). Si tratta, infatti, dei seguenti principi:

- progressiva devoluzione di competenze e funzioni verso livelli istituzionali inferiori (sussidiarietà verticale) (Zanetta, 2001)<sup>3</sup>;
- riconoscimento e valorizzazione del ruolo di cura delle famiglie attraverso la riorganizzazione del sistema di *welfare* orientata a: estendere il panorama dei soggetti erogatori di servizi sociali, includendovi il *care giver* familiare; elaborazione di nuovi strumenti di regolazione capaci di sostenere economicamente il *care giver*; predisposizione di servizi professionali capaci di sostenere la famiglia nel compito di cura (Ranci, 2001b; Colozzi e Bassi, 2003)<sup>4</sup>;

---

<sup>3</sup>Si tratta di un processo caratteristico della maggior parte dei paesi dell'Unione Europea, stimolato – ma non determinato – dall'approvazione del Trattato di Maastricht (Zanetta, 2001).

<sup>4</sup>Si tratta di un principio di valorizzazione delle risorse e della capacità di risposta della comunità che conduce alcuni autori (Fazzi, 1998; Giorgetti, 2005) ad utilizzare non il termine *welfare mix*, ritenuto indicativo dell'esistenza di una semplice pluralità di attori, ma quello di *welfare community*, che rende esplicito il tratto di novità di quei sistemi capaci di valorizzare gli apporti operativi e progettuali della comunità, nelle sue espressioni formali (Terzo Settore) e informali (individui e famiglie). Nell'ambito di questo lavoro si preferisce utilizzare l'espressione *welfare mix* in quanto sembra più adeguata alla rappresentazione della portata e delle caratteristiche di un sistema connotato non semplicemente per la valorizzazione della risorsa "comunità" ma anche per gli altri aspetti

- valorizzazione della funzione di acquisto - autonoma rispetto a quelle di finanziamento ed erogazione - affidata al portatore di bisogno (o alla sua famiglia) nell'ambito di un sistema che ne agevola e sostiene la libertà di scelta, ad esempio attraverso la messa a disposizione di figure professionali specializzate nell'orientamento della scelta dell'utente<sup>5</sup> (de Leonardis, 1998; Colozzi e Bassi, 2003);
- separazione delle funzioni di finanziamento e di erogazione del servizio, sempre più massicciamente affidata alle organizzazioni del Terzo Settore (Ranci, 1999; Velo e Pezzetti, 2001; Borgonovi, 2002; Colozzi e Bassi, 2003)<sup>6</sup>;
- introduzione di meccanismi di regolazione che favoriscano la concorrenza tra i soggetti erogatori (Colozzi e Bassi, 2003) nel perseguimento dell'obiettivo dell'efficienza e qualità nella gestione dei servizi sociali (de Leonardis, 1998);
- assunzione da parte dello Stato di un ruolo di governo – nel suo significato ampio di regolazione, orientamento, guida – in ottemperanza alle sue responsabilità in termini di equità redistributiva (de Leonardis, 1998; Nicolini e Sacconi, 2002).

Nei suoi connotati idealtipici, allora, il sistema di *welfare mix* che incarna i principi sopra esplicitati è animato da una pluralità di attori che, in concorrenza (regolata) tra loro, erogano servizi sociali nel quadro di politiche di settore che essi stessi hanno contribuito a definire nell'ambito dei tavoli programmatici istituiti e gestiti dalla pubblica amministrazione ma partecipati anche dalle organizzazioni del Terzo Settore attive in campo sociale. La finalità comune di questi soggetti è la realizzazione di un sistema di qualità, la cui capacità di fornire ai cittadini risposte coerenti rispetto ai bisogni sociali di cui sono portatori viene garantita – almeno in linea di principio – dalla concorrenza tra gli attori e dalla partecipazione al sistema dei portatori di bisogno e delle loro famiglie.

L'introduzione di meccanismi di concorrenza tra i soggetti di offerta del sistema rende sempre più attuale, in questo contesto, il dibattito sul cd. mercato sociale, il cui efficace funzionamento sembra subordinato, nell'opinione degli studiosi, all'esistenza di adeguati e flessibili meccanismi di regolazione pubblica, volti a garantire anche la tutela del cittadino meno dotato di risorse che, in un meccanismo di mercato di concorrenza perfetta, risulterebbe escluso dal consumo<sup>7</sup> (Fazzi, 1998; Ranci, 1999; Nicolini e Sacconi, 2002).

---

menzionati nel testo, aspetti che, invece, rimarrebbero in ombra se si scegliesse di utilizzare il termine *welfare community*.

<sup>5</sup>Si tratta della figura del *case manager*, le cui caratteristiche sono oggetto di breve approfondimento nel seguito del lavoro.

<sup>6</sup>Questo fenomeno di "depubblicizzazione" conseguente alla separazione tra le funzioni di finanziamento e produzione è in atto nei paesi europei già da alcuni decenni. La vera novità del modello di *welfare mix*, allora, consiste nono tanto in questo aspetto quanto nel nuovo ruolo di *partner* che la pubblica amministrazione assegna al Terzo Settore (Ascoli, 1999).

<sup>7</sup>Come riporta Mittone (1996), ad esempio, la riforma inglese dei quasi-mercati si caratterizza per:

Sara Campi

Sistemi di *welfare mix* e nuovi meccanismi di regolazione nel campo dei servizi sociali alla persona. Un confronto tra Italia e Belgio

*Impresa Progetto – Rivista on line del DITEA*, n. 1, 2006.

---

Alla luce di ciò, quindi, pare decisamente significativo, nell'interpretazione dei percorsi di sviluppo dei sistemi di *welfare mix*, il tema dei meccanismi di regolazione, oggetto di approfondimento nel seguito del lavoro come principale elemento di differenza tra l'assetto di *welfare* italiano e belga.

### **3. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali in Italia: la regolazione della domanda e dell'offerta**

#### **3.1 Il sistema di *welfare mix* disegnato dalla L. 328/00, tra innovazione e tradizione**

Il sistema di *welfare* italiano è stato protagonista negli ultimi anni di un importante intervento normativo, la L. 328/00 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" che, con un taglio prevalentemente organizzativo, ha proposto una ridefinizione sistematica ed unitaria del settore dal punto di vista dei soggetti coinvolti, dei ruoli e delle funzioni da questi svolti, delle modalità di regolazione del sistema (Ascoli, 2004). A questo si è aggiunta, nei primi mesi del 2001, la L. Cost. 3/01 che, riformando il Titolo V della Costituzione, ha trasferito alle Regioni la potestà legislativa in tema di politiche sociali, svuotando di contenuti, almeno in linea di principio, la legge quadro che rimarrà vigente solo fino a quando le regioni non avranno emanato una propria normativa.

Ad oggi, comunque, la L. 328/00 rimane un importante punto di riferimento a livello nazionale in quanto, da un lato, la produzione normativa delle Regioni risulta ancora molto limitata e, dall'altro, le ricerche fino ad ora effettuate evidenziano una limitata disomogeneità regionale nei modelli di gestione del sistema di gestione dei servizi sociali.

Essa identifica i soggetti ai quali è affidata la responsabilità delle diverse funzioni del sistema, in particolare:

- la programmazione del settore è responsabilità degli Enti Locali, delle Regioni [e dello Stato]<sup>8</sup> (art. 1, c. 3) che, però, si avvalgono della collaborazione delle organizzazioni *non profit*;

- 
- abbandono da parte dello Stato della funzione produttiva, affidata a soggetti privati in concorrenza tra loro, e assunzione del solo ruolo di finanziamento e programmazione dei servizi;
  - abbandono, in materia di finanziamento dei servizi, del processo di intermediazione burocratica – basato sull'erogazione di denaro ai produttori privati – sostituito con un processo di *empowerment* degli utenti ai quali vengono direttamente assegnate le risorse per l'acquisto del servizio.

<sup>8</sup>L'attribuzione di funzioni di governo allo Stato appare non più attuale perché in contrasto con la L. Cost. 3/01.

- l'erogazione di servizi socio-sanitari è affidata alla pubblica amministrazione ma anche a tutti i soggetti privati (anche *for profit*) che partecipano al sistema e agli individui e alle famiglie, ai quali la legge (art.1, c. 6), in coerenza con i principi del *welfare mix*, riconosce un ruolo fondamentale nel settore;
- il monitoraggio del sistema è compito riservato ai soggetti pubblici che hanno il ruolo di regia del sistema, in particolare Regioni e Comuni (art. 8);
- il finanziamento, analogamente al monitoraggio, è funzione pubblica, affidata alle Regioni, alle Province e ai Comuni sulla base del dettato dell'art. 3 che impone loro di garantire le risorse necessarie al finanziamento del sistema.

Infine, la L. 328/00 risulta un punto di riferimento importante nella strutturazione del *welfare mix* in quanto, da un lato, introduce nuovi meccanismi di regolazione (i *vouchers*, dal lato della domanda e l'accreditamento, dal lato dell'offerta) e, dall'altro, perfeziona la disciplina dei più tradizionali meccanismi dal lato dell'offerta (il convenzionamento).

### **3.2 I meccanismi di regolazione dal lato della domanda**

La definizione di meccanismi di regolazione della domanda di servizi sociali rappresenta un fenomeno piuttosto recente nell'ambito delle politiche sociali europee che, solo nell'ultimo decennio, hanno pensato di fronteggiare il problema della scarsità delle risorse attraverso il sostegno alla capacità di spesa delle famiglie. In Italia, tali esperienze sono ancora molto limitate.

I *vouchers*, infatti, sono ad oggi uno strumento che pur essendo previsto dalla L. 328/00 (art. 17) e destando l'interesse di operatori e studiosi<sup>9</sup>, appare ancora poco diffuso sul territorio nazionale: nell'ambito del campione di comuni italiani intervistati dall'Ancitel (2001) il 14,9% ha dichiarato l'utilizzo di titoli di acquisto mentre la percentuale scende al 10% se si considera la ricerca effettuata da Pavolini (2003).

Sembra quindi che oggi i Comuni italiani<sup>10</sup> siano ancora nella fase della sperimentazione di tale strumento che presenta sostanziali disomogeneità nelle modalità di implementazione per ciò che attiene: la contribuzione alla spesa da parte degli utenti, il sistema di finanziamento dei *vouchers*, il grado di libertà di scelta per i beneficiari, la varietà delle prestazioni esigibili e, in misura limitata, la tipologia dei beneficiari, nella maggior parte dei casi rappresentata da persone

---

<sup>9</sup>L'indagine Ancitel (2001) rivela che l'86,4% dei Comuni italiani giudica conveniente l'utilizzo dei titoli di acquisto per i servizi sociali.

<sup>10</sup>Il menzionato art. 17 della L. 328/00, infatti, prevede che l'emissione dei titoli di acquisto sia responsabilità dei Comuni, pur nell'ambito dei criteri e delle modalità previste dalle Regioni.

Sara Campi

Sistemi di *welfare mix* e nuovi meccanismi di regolazione nel campo dei servizi sociali alla persona. Un confronto tra Italia e Belgio

*Impresa Progetto – Rivista on line del DITEA*, n. 1, 2006.

---

non autosufficienti. A tal proposito sembrano interessanti gli esempi di sperimentazione di *vouchers* riportati da Beltrametti (2004) (Appendice)<sup>11</sup>.

L'*empowerment* della domanda di servizi sociali perseguito con l'erogazione di *vouchers*, però, si scontra con l'asimmetria informativa di cui gli utenti sono spesso vittima e con la potenziale condizione di debolezza sociale che impedisce loro di effettuare consapevolmente la scelta del soggetto erogatore e della tipologia di servizio da richiedere. Per ovviare a questi problemi, il panorama degli strumenti di regolazione della domanda potrebbe arricchirsi della figura del *case manager*, un professionista che assume funzioni di "regista dell'assistenza" (Gori, 2001a: p. 1) valutando i casi dei singoli utenti, definendo piani individualizzati di intervento che tengano conto di una rete ampia di risorse (familiari, pubbliche, del Terzo Settore, etc.) e, infine, monitorando il caso con l'obiettivo di valutare la necessità di chiusura del caso o di prosecuzione del programma di assistenza.

Le esperienze di *case management* in Italia sono ancora più limitate rispetto a quelle di implementazione dei *vouchers*, tanto che oggi gli studiosi discutono non tanto dell'efficacia delle sperimentazioni attive o dell'opportunità delle scelte effettuate dalle singole amministrazioni, quanto delle difficoltà di contesto che rendono piuttosto impegnativa l'introduzione del *case management* in Italia a causa, ad esempio, della presenza di una più complessa rete di risorse, nel cui ambito sono di fondamentale importanza quelle familiari e informali, sconosciute ai paesi anglosassoni, dove la figura del *case manager* è nata e si è consolidata (Fazzi, 1999; Gori, 2001b; Gasparre e Giorgetti, 2004)<sup>12</sup>.

### **3.3 I meccanismi di regolazione dal lato dell'offerta**

I meccanismi di regolazione dell'offerta di servizi sociali sono invece più "antichi" essendo stati, già a partire dagli anni '80, l'unico strumento utilizzato dalla pubblica amministrazione per garantire l'efficacia e l'efficienza del sistema di *welfare*. Naturalmente, tale processo è risultato più intenso negli ultimi anni,

---

<sup>11</sup>Nel panorama delle sperimentazioni di titoli di servizio, anomalo è il caso del cd. "AssegnoAmico", un voucher di solidarietà in fase di implementazione da parte della Fondazione Gerolamo Gaslini di Genova in collaborazione con la società di consulenza e ricerca Lynkeus, numerose ONLUS e personalità "garanti". Questo voucher viene finanziato dalle donazioni di privati ed enti che, proprio grazie all'esistenza di un buono consegnato direttamente alla persona bisognosa, dovrebbero sentire maggiormente tutelato il loro gesto di solidarietà. Anche in questo caso è previsto un meccanismo di accreditamento di soggetti - pubblici e del Terzo Settore - che erogano servizi (di accoglienza, di alloggio, di formazione, etc.) e forniscano beni (alimentari, di vestiario, etc.) ai titolari del voucher di solidarietà (Morley-Fletcher, 2002). Per maggiori dettagli si rimanda al sito web: [www.assegnoamico.org](http://www.assegnoamico.org).

<sup>12</sup>Tra le esperienze più significative al proposito, quella del Distretto Val d'Arda, in provincia di Piacenza.

durante i quali la forte interdipendenza con le organizzazioni del Terzo Settore – titolari di una quantità sempre più ingente di servizi<sup>13</sup> - e il mutamento della cultura di riferimento – anche a seguito del processo di aziendalizzazione della pubblica amministrazione – hanno condotto ad una più vigorosa regolamentazione dei rapporti finanziari e contrattuali tra i protagonisti del *welfare mix* (Ranci, 1999).

A seguito dei significativi mutamenti del contesto nazionale ed europeo degli anni '90<sup>14</sup>, oggi il meccanismo di regolazione più utilizzato in Italia è il *contracting-out* che prevede l'assegnazione della funzione di erogazione di buona parte dei servizi sociali ai soggetti del Terzo Settore che sono risultati vincitori di gare di appalto pubbliche bandite dall'ente locale, titolare della funzione pubblica (Pavolini, 2003).

Questo processo di formalizzazione delle pratiche di esternalizzazione – che nel corso dell'ultimo decennio si è sostituita alla prassi del cd. "mutuo accomodamento" - prevede l'esistenza di una specifica regolamentazione sia per l'accesso alle gare da parte delle organizzazioni del Terzo Settore, sia per la valutazione delle differenti domande pervenute all'ente locale. A partire dagli anni '90, infatti, a seguito dell'emanazione delle leggi speciali in tema di organizzazioni di volontariato (L. 266/91), cooperative sociali (L. 381/91) e associazioni di promozione sociale (L. 383/00), sono stati istituiti presso le Regioni e le Province autonome specifici registri delle diverse organizzazioni del Terzo Settore, l'iscrizione ai quali costituisce, a norma delle citate leggi, la *conditio sine qua non* per l'accesso al convenzionamento. Tale registrazione si configura come un meccanismo di prima selezione dei potenziali interlocutori dell'ente locale basato sul controllo periodico della *mission* e della struttura dell'organizzazione, della professionalità e della qualificazione del personale, del rispetto delle normative nazionali e locali inerenti i contratti di lavoro e, infine, della situazione patrimoniale e finanziaria.

In secondo luogo, poi, sono state introdotte a livello locale regole generali per l'effettuazione delle gare di appalto e per la stipula delle convenzioni al fine di determinare in maniera quanto più univoca i contenuti delle prestazioni fornite dall'organizzazione contraente e le procedure di verifica dei risultati. Per quanto concerne le modalità di selezione dei partecipanti alla gara, la L. 328/00 ha recepito le innovazioni sperimentate nel corso degli anni '90, imponendo in fase di selezione del vincitore della gara la considerazione del criterio del prezzo congiuntamente a quello della qualità del servizio e dell'affidabilità del fornitore,

---

<sup>13</sup>Secondo l'indagine svolta da Pavolini (2003), il 72% dei Comuni italiani intervistati ha affidato una quota consistente (compresa tra il 40% ed il 70%) dei propri finanziamenti per la spesa sociale al Terzo Settore, fornitore di servizi alla persona per conto dell'ente locale.

<sup>14</sup>Si tratta della direttiva europea che impone l'effettuazione di gare di appalto per l'assegnazione di servizi per un importo superiore ai 200.000 euro; delle necessità di trasparenza nell'agire della pubblica amministrazione a seguito degli scandali di "tangentopoli"; degli imperativi di efficacia ed efficienza scaturiti dal processo di aziendalizzazione della pubblica amministrazione; etc..

determinando così, almeno in linea teorica<sup>15</sup>, la fine delle cd. “gare al massimo ribasso”. Ad oggi, quindi, prevale in Italia il modello di assegnazione della gestione dei servizi sociali basato sull’“offerta economicamente più vantaggiosa” che considera la variabile prezzo non più come il parametro principale o unico di valutazione, bensì come un indicatore che rileva spesso meno rispetto a quelli di qualità del servizio<sup>16</sup>.

Questo processo di regolamentazione del *contracting-out* in Italia ha determinato alcune conseguenze significative per l’assetto del sistema che, pur essendo mutato in misura più limitata di quanto ci si potesse aspettare, ha assunto una fisionomia progressivamente più imprenditoriale.

Da un lato, infatti, l’introduzione di regole generali per l’affidamento dei servizi ha portato a consolidare la situazione esistente, privilegiando di fatto la costruzione ed il consolidamento dei rapporti di lunga data piuttosto che il *turn over* dei fornitori<sup>17</sup>.

D’altro canto, la considerazione di indicatori di affidabilità delle organizzazioni contraenti e della professionalità delle risorse umane a loro disposizione ha condotto alla selezione di un numero sempre maggiore di cooperative sociali che, rispetto ad altre forme organizzative del Terzo Settore, offrono generalmente maggiori garanzie di gestione professionale, efficace ed efficiente del servizio. A fronte di ciò, però, si ritiene di sottolineare come questo processo non si traduca automaticamente, in tutte le realtà comunali italiane, in una marginalizzazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale, caratterizzate solitamente da meno spiccati caratteri imprenditoriali. Si assiste infatti ad una parallela de-frammentazione del Terzo Settore che sempre più spesso, anche per stimolo dell’ente locale<sup>18</sup>, partecipa alle gare in Associazione Temporanea di Impresa (ATI) formata da diverse tipologie organizzative, riuscendo così ad offrire un servizio di maggior qualità – attraverso la valorizzazione delle specifiche professionalità e attitudini delle diverse organizzazioni – ad un minor prezzo, utilizzando le risorse volontarie, presenti in

---

<sup>15</sup>L’indagine di Pavolini (2003) rivela che il 18% dei Comuni intervistati utilizza ancora il criterio del “massimo ribasso” per l’assegnazione dei servizi alle organizzazioni del Terzo Settore.

<sup>16</sup>Il Comune di Genova, attraverso il “Regolamento sulla cooperazione sociale” (Delibera del Consiglio Comunale 00123/2001) definisce che, nell’ambito delle gare per l’assegnazione di servizi, il prezzo non possa assumere un peso superiore al 20% sul punteggio totale.

<sup>17</sup>L’indagine condotta da Pavolini (2003) mostra come il 90% dei fornitori sono cambiati al massimo di un terzo nella fase di rinnovo dei contratti. A ciò si è giunti spesso attraverso l’inclusione, tra i parametri per la valutazione delle proposte, di indicatori relativi alla esperienza maturata sul territorio ma anche grazie all’aumento della durata media dei contratti.

<sup>18</sup>Nell’esperienza del Comune di Genova, in alcuni casi (in particolare nel settore anziani e infanzia) il Comune è stato uno stimolo importante per l’avvio di una collaborazione operativa tra le organizzazioni del Terzo Settore locale, fino a quel momento abituate a mettere in comune i propri sforzi per motivi di stampo “sindacale”. Si veda al proposito Campi (2005).

Sara Campi

Sistemi di *welfare mix* e nuovi meccanismi di regolazione nel campo dei servizi sociali alla persona. Un confronto tra Italia e Belgio

*Impresa Progetto – Rivista on line del DITEA*, n. 1, 2006.

---

maggiori quantità nelle organizzazioni di volontariato e nelle associazioni di promozione sociale<sup>19</sup>.

In conclusione, quindi, sembra che il risultato del descritto processo di regolamentazione del *contracting-out* sociale in Italia sia stata non tanto l'introduzione di più spiccati meccanismi di concorrenza, nell'ottica del mercato sociale - o, nel lessico di Pavolini (2003) del "mercato neoclassico" - quanto quello di rendere più trasparente un meccanismo di "concorrenza amministrata" basata su di una selezione dei fornitori orientata al mantenimento nel lungo periodo di relazioni stabili tra pubblica amministrazione e organizzazioni del Terzo Settore assegnatarie del servizio, secondo un modello di "network" (Pavolini, 2003). Un'interpretazione meno ottimista del fenomeno della regolamentazione del *contracting-out* in Italia si ritrova in Fazzi (1998) che avverte sulla necessità di un cambiamento culturale da parte degli attori protagonisti delle relazioni di *outsourcing*, essendo la semplice introduzione di un nuovo strumento di regolazione – la convenzione a seguito di gara – insufficiente a modificare i reali percorsi di azione e decisione in uso nel sistema.

Un secondo meccanismo di regolazione dell'offerta di servizi sociali in uso in Italia, decisamente meno diffuso del *contracting out*, è quello dell'accreditamento. Si tratta di uno strumento utilizzato, contestualmente ai *vouchers*, per la promozione della libertà di scelta dei cittadini e lo stimolo alla concorrenza tra i fornitori al fine di garantire la qualità delle prestazioni erogate.

In Italia, come ricordato, sono ancora limitate le esperienze di emissione di buoni servizio sociali e, quindi, analogamente ridotte le sperimentazioni dei connessi processi di accreditamento. Sono decisamente più numerosi i casi di "accreditamento di struttura" che, invece, limitano la loro operatività alla definizione di standard - relativi al numero dei soci, alla disponibilità di locali adeguati, alla regolarità dello statuto, etc. - il cui rispetto abilita le organizzazioni all'iscrizione ad un apposito albo e, conseguentemente, alla stipula di contratti con la pubblica amministrazione. Secondo l'opinione di Fazzi (1999) si tratta di meccanismi di accreditamento che – analogamente a quelli di attività - se, da un lato, non hanno impedito la nascita di fenomeni di abuso della forma giuridica *nonprofit*, dall'altro, non sono in grado di valutare l'appropriatezza delle prestazioni sociali, essendo del tutto ipotetica e non determinabile aprioristicamente la relazione tra struttura e attività di una organizzazione e il risultato prodotto dalla sua azione.

La soluzione proposta dall'autore consiste nella sostituzione del paradigma competitivo con quello collaborativo. Fazzi (1999), cioè, ipotizza che il miglioramento delle *performance* possa essere meglio raggiunto attraverso la

---

<sup>19</sup>Significativo al proposito il caso dell'Agenzia per la domiciliarità degli anziani attiva a Genova dal 2002 come il prodotto della collaborazione progettuale del Terzo Settore e del Comune. Nell'ambito di questo servizio, infatti, le ATI titolari della convenzione con il Comune, sono composte non solo dalle cooperative sociali ma anche dalle organizzazioni di volontariato e dalle associazioni di promozione sociale, il cui ruolo e la cui identità sono valorizzate assegnando loro la titolarità dei servizi domiciliari di *welfare* "leggero". Si veda al proposito Campi, D'elia e Gasparre (2005).

Sara Campi

Sistemi di *welfare mix* e nuovi meccanismi di regolazione nel campo dei servizi sociali alla persona. Un confronto tra Italia e Belgio

*Impresa Progetto – Rivista on line del DITEA*, n. 1, 2006.

---

comunicazione ed il confronto continui tra i soggetti a vario titolo coinvolti nell'erogazione dei servizi, promuovendo cioè “un lavoro di revisione e riflessione che impone l'aggiornamento sistematico dei presupposti teorici e delle metodologie che stanno alla base del servizio” (p. 79).

L'esperienza del Comune di Genova sembra significativa al proposito in quanto propone una via intermedia tra collaborazione e competizione, da percorrere attraverso meccanismi – ad oggi solo in fase di discussione – di “accreditamento alla partecipazione”. Si tratta cioè di uno strumento di regolazione del mercato volto a selezionare non tanto semplici fornitori di servizi – come nel caso dell'accreditamento connesso all'emissione di *vouchers* – quanto *partner* che sappiano intraprendere un percorso di confronto e progettazione al fianco dell'ente locale<sup>20</sup>.

## **4. Il welfare mix in Belgio: tra regolazione tutelare e di inserimento**

### **4.1 Un modello federale complesso**

Il modello di *welfare mix* belga presenta alcuni tratti peculiari derivanti dalla storia socio-culturale del paese e dalla sua posizione geografica: la parte francofona del paese subisce una rilevante influenza culturale della Francia, mentre per le Fiandre rilevante è l'affinità con l'Olanda e la Germania (Defourny, 1992). Il caso belga, però, si caratterizza anche per significativi elementi di complessità legati alla particolare situazione socio-politica nazionale: l'assetto federale, la marcata polarizzazione politico-ideologica della società e l'assenza di un apparato amministrativo potente ed influente.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la nascita dello Stato federale risale al 1977<sup>21</sup> e si pone come soluzione della cd. “questione delle comunità” emersa nella prima metà del XX secolo come conseguenza della rottura della coesione politica, ideologica e culturale delle comunità fiamminga e vallona - un tempo sostenuta dalla borghesia – e concretizzatasi, prima nelle Fiandre e poi anche in Vallonia (in occasione dello sciopero generale dell'inverno 1960-61), in movimenti intellettuali e popolari di rivendicazione dell'autonomia delle Comunità e delle Regioni (Delwit, De Waele e Magnette, 1999).<sup>22</sup>

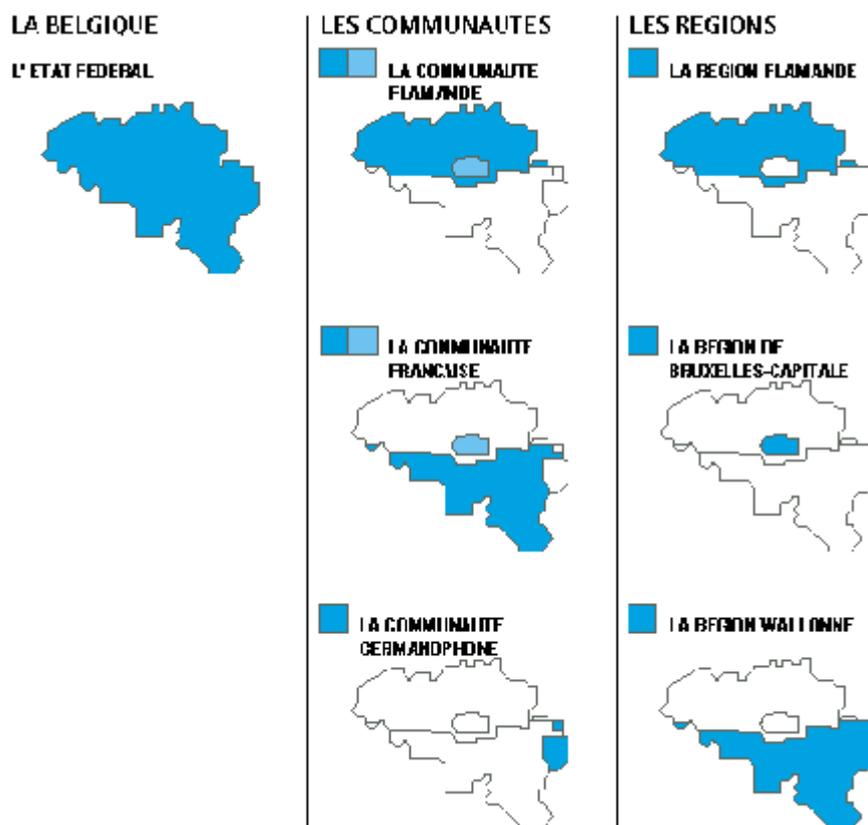
---

<sup>20</sup> Per l'approfondimento delle riflessioni in corso al proposito nel Comune di Genova, si rimanda a Giorgetti (2005b).

<sup>21</sup> La riforma federale è proseguita con alcune leggi speciali nel 1980, 1988, 1989, 1993.

<sup>22</sup> Delwit, De Waele e Magnette (1999) ritengono che l'emergere della “questione delle comunità” sia un fatto naturale, conseguente alla nascita dello Stato belga non tanto da movimenti di autonomia nazionale (come in Italia o in Germania) quanto da ragioni di opportunità diplomatica che hanno condotto alla creazione di uno Stato “tampone” tra le grandi potenze rivali.

Figura 1: Stato federale, Regioni e Comunità in Belgio



Ad oggi, quindi, il Belgio è uno Stato federale suddiviso in tre Regioni (Fiandre, Vallonia e Regione di Bruxelles-capitale) e tre Comunità (fiamminga, francofona e germanofona), i cui confini non coincidono, infatti (Figura 1):

- la Comunità fiamminga ha competenza non solo nella Regione delle Fiandre ma anche in parte della Regione di Bruxelles-capitale - che si caratterizza infatti per essere bilingue;
- la Comunità francofona estende la sua competenza in parte della Regione di Bruxelles-capitale e nella maggior parte della Regione della Vallonia;
- la Comunità germanofona, infine, ha competenza in un territorio limitato situato nella Regione della Vallonia, al confine con la Germania.

La complessità della descritta articolazione istituzionale dello Stato belga si riflette anche nella suddivisione delle competenze tra il livello federale e quelli regionali e delle Comunità che, per quanto attiene le materie sociali, è oggetto del successivo paragrafo.

La seconda peculiarità del contesto istituzionale belga, come accennato, è la presenza di una marcata polarizzazione ideologica, ereditata dalla storia nazionale ed approfondita alla fine del XIX secolo con la nascita ed il

consolidamento della classe operaia. Ad oggi, quindi, si può dire esistano almeno due diversi orientamenti ideologici – quello socialista e quello cristiano – che hanno costituito delle vere e proprie “società nella società”, ciascuna delle quali dotata delle proprie mutue, delle proprie cooperative, dei propri sindacati, delle proprie scuole, dei propri ospedali, etc, disegnando quindi un sistema praticamente autonomo e quasi “impermeabile” (Delwit, De Waele e Magnette, 1999)<sup>23</sup>.

Un’ultima caratterizzazione forte del caso belga, per ciò che attiene il contesto sociale ed istituzionale di riferimento, è rappresentata dalla scarsa incisività dello Stato e del suo apparato amministrativo.

Delwit, De Waele e Magnette (1999) ricordano come la nascita del Belgio come “aggregazione forzata” abbia determinato, fin dalla sua costituzione (1830) – in coerenza con le esigenze della borghesia dominante, di ispirazione liberale – la scelta di uno Stato minimalista che, con il passare ad uno Stato sociale, però, non ha acquisito influenza e potere sui segmenti organizzati della società civile, nati nel periodo dello Stato liberale. I citati autori ritengono che anche oggi lo Stato belga non sia un attore forte capace di una pianificazione sociale ed economica di peso ma sia un semplice arbitro la cui funzione di governo si traduce in una azione continua di negoziazione tra i diversi orientamenti ideologici e le diverse comunità. Si tratterebbe quindi di un modello di azione di tipo consociativo, di “amministrazione consultativa” (Seiler, 2000) basato sull’esistenza di coalizioni maggioritarie il cui potere è lottizzato al fine di garantire a ciascuno il raggiungimento dei propri obiettivi particolari.

Nonostante la tradizionale assenza di un’influenza forte da parte dello Stato, nel corso degli ultimi vent’anni, come notano Dryon e Krzeslo (2000), la crisi economica e l’emergere drammatico della questione sociale hanno portato lo Stato belga ad intervenire fermamente, pur nel quadro istituzionale di quello che è stato chiamato il “compromesso alla belga”.

## **4.2 Gli attori del sistema**

Il sistema di *welfare mix* belga, a partire dagli anni ’70, si caratterizza per la compresenza di attori pubblici e privati nella programmazione ed erogazione dei servizi sociali ai cittadini (Dryon e Krzeslo, 2000).

---

<sup>23</sup>Defourny (1992) ricorda come questa marcata politicizzazione della società belga presenti risvolti ambivalenti sulle organizzazioni dell’Economia Sociale. Infatti, da un lato è un fattore di coesione tra le tre componenti istituzionali del settore (cooperative, mutue e associazioni) che si trovano a condividere esperienze e ideali significativi proprio grazie all’appartenenza ad una stessa famiglia politica. Dall’altro lato, però, si tratta anche di un elemento di confusione per la cittadinanza che è portata a focalizzare l’attenzione sulle diverse appartenenze politico ideologiche delle organizzazioni piuttosto che sulle specificità delle forme cooperative, mutualistiche e associative.

Gli attori pubblici del *welfare mix*, come accennato, sono molteplici e rivestono funzioni sociali rilevanti a diversi livelli: federale, regionale, di Comunità, provinciale e comunale.

Rimandando alle pagine precedenti per la descrizione dell'articolazione territoriale di queste entità federate, la Tabella 1 descrive un quadro istituzionale caratterizzato da un elevato grado di complessità, in primo luogo a causa della frammentazione della competenza in materia sociale, spesso attribuita a diversi soggetti: uno titolato alla definizione delle regole generali – solitamente il livello federale, vista la necessità di garantire l'uguaglianza di tutti i cittadini belgi - un altro responsabile del finanziamento e, infine, un terzo per la gestione amministrativa. A complicare il quadro, come notano Dryon e Krzeslo (2000), si aggiunge la considerazione che ad ogni livello di governo la competenza si suddivide spesso tra più ministri: il settore socio-culturale francofono, ad esempio, dipende da 17 ministri differenti, la cui politica, naturalmente, può generare conflitti di interessi, anche in presenza di meccanismi istituzionali di concertazione.

**Tabella 1: Suddivisione delle competenze tra autorità federali e autorità federate**

<b>Materia</b>	<b>Competenza</b>	<b>Eccezioni</b>
<i>Cultura, sport e divertimento</i>	Comunità (L.S. <sup>24</sup> 8 agosto 1980)	Riservate all' <b>autorità federale</b> : regole per la riconversione professionale; emissione di comunicati governativi per radio e TV Delega alla <b>Regione Vallona</b> e alla <b>COCOF</b> <sup>25</sup> per parte delle competenze sul turismo, riciclaggio e sport.
<i>Educazione e ricerca</i> <sup>26</sup>	Comunità (L.S. 8 agosto 1980)	Riservate all' <b>autorità federale</b> : definizione dell'età di inizio e fine della scolarità, condizioni minimali per ottenere il diploma, pensioni degli insegnanti, criteri di finanziamento delle università Delega alla <b>Regione Vallona</b> e alla <b>COCOF</b> : trasporto scolastico, gestione degli edifici, etc.
<i>Salute</i>	Comunità (L.S. 8 agosto 1980)	Riservate all' <b>autorità federale</b> : le materie connesse alla previdenza sociale o ad aspetti normativi. La <b>Comunità francofona</b> mantiene solo le competenze in materia di medicina preventiva ed educazione sanitaria.
<i>Servizi sociali</i>	Comunità	Riservate all' <b>autorità federale</b> : le materie connesse ad aspetti normativi, all'integrazione dei

<sup>24</sup>Loi spécial.

<sup>25</sup>Commission Communautaire Française de la Région de Bruxelles-capital.

<sup>26</sup>La ricerca rappresenta una materia di competenza sia del livello federale sia delle Regioni e delle Comunità sulla base del principio delle "competenze ausiliarie" sulla base del quale ogni entità è competente per la ricerca scientifica relativa alle sue competenze di base e che, quindi, le consente di meglio esercitarle (Dryon e Krzeslo, 2000).

Sara Campi

Sistemi di *welfare mix* e nuovi meccanismi di regolazione nel campo dei servizi sociali alla persona. Un confronto tra Italia e Belgio

*Impresa Progetto – Rivista on line del DITEA*, n. 1, 2006.

		rifugiati, alle misure di detenzione per i giovani che hanno commesso infrazioni, etc. La <b>Comunità francofona</b> mantiene solo le competenze in materia di infanzia, protezione dei giovani e aiuto sociale a favore delle persone in attesa di condanna.
<i>Ambiente</i>	Regioni	Sono attribuite ai <b>Comuni</b> e alle <b>Province</b> competenze in materia di depurazione delle acque, difesa dell'ambiente, gestione dei rifiuti, etc.

Fonte: elaborazione da Dryon e Krzeslo (2000).

La lettura della Tabella 1 evidenzia anche la particolarità della Comunità francofona che, unica tra le Comunità del Belgio<sup>27</sup>, ha ottenuto l'autorizzazione a delegare parte delle sue funzioni alla Regione Vallonia ed alla *Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-capital* (COCOF)<sup>28</sup> per ragioni di tipo finanziario e, in parte, anche per mantenere una coerenza complessiva tra le funzioni delegate (Dryon e Krzeslo, 2000)<sup>29</sup>.

Il caso della Regione Vallonia risulta particolarmente significativo ai fini dell'esemplificazione della complessa articolazione delle competenze in materia sociale in Belgio. Secondo quanto definito dal cd. "decreto II" del Consiglio Regionale vallone (19 luglio 1993), le competenze attribuite dalla Comunità francofona alla Regione Vallonia e alla COCOF sono, per quanto attiene le politiche di aiuto alle persone:

- politiche familiari;
- politiche di aiuto sociale;
- politiche di accoglienza e integrazione degli immigrati;
- politiche a favore delle persone handicappate;
- politiche per la terza età;
- protezione dei giovani;
- aiuto sociale ai detenuti.

La riforma federale dello Stato (anni '80), però, ha previsto eccezioni alla delega delle competenze alle Comunità, così come la Comunità francofona (1993) ha mantenuto alcune responsabilità nell'ambito delle materie trasferite alla

<sup>27</sup>Il problema, del resto, non si pone per le Fiandre per le quali Comunità e Regione coincidono, essendo gestite da un unico organo, il Consiglio, che si occupa di gestire le materie di competenza sia regionale sia della Comunità.

<sup>28</sup>Tale modifica dell'assetto federale dello Stato belga è stato possibile grazie agli accordi di St-De Waele (28 settembre 1992) e di St-Quentin (31 ottobre 1992), sfociati rispettivamente nella legge speciale del 16 luglio 1993 e nei decreti del 5 (cd. "decreto I") e 19 luglio (cd. "decreto II") 1993.

<sup>29</sup>Ad esempio, come riportano Cornélis, De Herde e Peffer (1992), pur in un contesto di delega delle competenze in tema di ospedali, gli ospedali universitari sono rimasti sotto la competenza della Comunità francofona per il loro legame con le Facoltà di Medicina, di competenza delle Comunità.

Regione Vallonia e alla COCOF. La situazione attuale, quindi, appare più puntualmente descritta nella seguente Tabella 2.

**Tabella 2: Ripartizione delle competenze in materia di aiuto alle persone tra Stato federale, Regione Vallonia e Comunità francofona**

<b>Materia</b>	<b>Stato federale</b>	<b>Regione Vallonia</b>	<b>Comunità francofona</b>
<i>Politica familiare</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definizione di regole organiche; autorizzazione e sovvenzionamento dei servizi di aiuto familiare.</li> <li>- Sovvenzionamento delle infrastrutture per la nascita e per l'infanzia.</li> </ul>	<i>Mission</i> affidata all'ONE <sup>30</sup>
<i>Politiche di aiuto sociale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definizione dell'ammontare del reddito minimo garantito (<i>minimex</i>), delle condizioni di accesso e del finanziamento.</li> <li>- Definizione delle regole relative al CPAS<sup>31</sup>.</li> <li>- Presa in carico del soccorso accordato dalle commissioni di assistenza pubblica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concessione di diritti supplementari/complementari nel quadro del CPAS.</li> <li>- Definizione di regole organiche di funzionamento e finanziamento dei Centri di servizio sociali.</li> </ul>	
<i>Politiche di accoglienza ed integrazione degli immigrati</i> <sup>32</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestione del Centro per le pari opportunità e la lotta contro il razzismo.</li> <li>- Organizzazione della Conferenza interministeriale per la politica degli immigrati.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorizzazione e sovvenzionamento dei centri regionali di integrazione.</li> <li>- Sovvenzionamento di iniziative, progetti e azioni diverse a favore dell'integrazione della popolazione immigrata.</li> </ul>	
<i>Politiche a favore delle persone handicappate</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definizione delle regole per la concessione di assegni e per la redazione del dossier individuale.</li> <li>- Definizione delle regole per l'intervento finanziario pubblico in caso di inserimento lavorativo</li> </ul>	<i>Mission</i> affidata all'AWIPH	Definizione delle norme per l'individuazione delle categorie prese in

<sup>30</sup> Office de la naissance et de l'enfance.

<sup>31</sup> *Centre Publique d'aide sociale*, strutture pubbliche di erogazione di servizi ed interventi sociali sul territorio.

<sup>32</sup> In materia di politiche per le persone immigrate, allo Stato federale compete anche la definizione delle regole per l'accesso al lavoro di questi soggetti, nonché la concessione del permesso di soggiorno.

			carico
<i>Politiche per la terza età</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definizione dell'ammontare del reddito minimo garantito, delle condizioni di accesso e del finanziamento.</li> <li>- Intervento in materia di cure nel quadro dell'assicurazione malattia-invalidità.</li> </ul>		

Fonte: CESRW (2000).

La lettura della Tabella 2 mostra una situazione nella quale allo Stato federale è di norma attribuita una competenza normativa di carattere generale, mentre alla Regione la responsabilità del finanziamento e della gestione operativa dei servizi, anche per ciò che attiene la concessione dell'autorizzazione alle organizzazioni private erogatrici di servizi.

Il secondo gruppo di attori del sistema di *welfare mix* belga è rappresentato dalle organizzazioni dell'Economia Sociale che erogando servizi alla cittadinanza e partecipando ai tavoli consultativi per la definizione delle politiche di settore.

È significativo notare come gli interlocutori pubblici di queste organizzazioni non sono soltanto le istituzioni competenti in materia di politiche sociali ma anche i Ministri del lavoro di livello federale e regionale. Il *welfare mix* belga, infatti, si caratterizza storicamente per essere stato promosso e incentivato dallo Stato non tanto attraverso il finanziamento della produzione di servizi sociali, come accade in Italia, ad esempio, quanto attraverso le politiche del lavoro che negli ultimi trent'anni hanno contribuito a determinare, attraverso scelte strategiche specifiche, le opportunità di sviluppo delle attività dell'Economia Sociale belga.

### **4.3 Le relazioni tra gli attori: regolazione tutelare, d'inserimento e dal lato della domanda**

I rapporti tra gli attori pubblici e privati del sistema di *welfare mix* belga risalgono a circa trent'anni fa e sono stati sviluppati da politici e attori sociali nell'intento di trovare e stimolare la crescita di uno strumento nuovo di lotta contro la disoccupazione: l'Economia Sociale, soprattutto *non marchande*, cioè nella sua componente associativa.

Questo primo riconoscimento dell'Economia Sociale, però, ha suscitato alcune critiche da parte di coloro che hanno riconosciuto in tali provvedimenti non tanto una valorizzazione delle istanze innovative del settore, quanto la semplice necessità di sviluppare un nuovo strumento per il superamento della congiuntura

economica negativa, individuando soggetti organizzati capaci di assorbire quote di disoccupati non collocabili sul mercato del lavoro tradizionale, in fase di stallo.

Come sostiene Vivet (2000), oggi la situazione appare mutata, innanzitutto grazie al forte *commitment* che il nuovo governo Verhofstadt – eletto nel luglio 1999 - ha mostrato nel promuovere lo sviluppo dell'intera Economia Sociale secondo tre direttive principali riguardanti (Ministre belge des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, 2000): l'aiuto all'economia sociale di inserimento lavorativo; il sostegno ai servizi di prossimità; la promozione della responsabilità sociale delle imprese<sup>33</sup>.

Al fianco della più tradizionale regolazione d'inserimento, quindi, si sono aggiunti di recente anche altri meccanismi: la regolazione tutelare e la regolazione dal lato della domanda.

In questo panorama, la regolazione di inserimento, come accennato, rappresenta la più significativa peculiarità del sistema belga. Si tratta di uno strumento finalizzato al perseguimento di due obiettivi specifici: reinserire disoccupati nel mondo del lavoro e rispondere a bisogni sociali dei cittadini (Briey et alii, 2004)<sup>34</sup>. Il raggiungimento congiunto di queste due finalità è solitamente ottenuto attraverso il finanziamento, da parte della pubblica amministrazione, di posti di lavoro – riservati a disoccupati - nelle organizzazioni dell'Economia sociale che, grazie a ciò, hanno le risorse finanziarie ed umane sufficienti per la predisposizione di servizi sociali a favore della popolazione. Il risultato di tali politiche, però, non sempre ha portato benefici per il Terzo Settore belga che, se ha potuto beneficiare di finanziamenti pubblici indiretti per la realizzazione della propria *mission* statutaria, ha però avuto a disposizione lavoratori poco specializzati che hanno consolidato l'immagine dei servizi sociali di prossimità come "lavoretti" e non come prodotto di una attività imprenditoriale rivolta alla produzione di benessere per la comunità (Briey et alii, 2004).

Molteplici sono gli esempi al proposito che si differenziano per il periodo storico della loro nascita ma anche per la tipologia di beneficiari (lavoratori e organizzazioni), del lavoro creato, etc. (Tabella 3).

---

<sup>33</sup>In tale contesto sono state create anche istituzioni *ad hoc* per la promozione dell'Economia Sociale e la definizione di politiche di settore: il Ministero federale per l'Economia Sociale; il *Comité de concertation interministériel Economie Sociale*, responsabile del monitoraggio sull'esecuzione dell'Accordo tra Stato, Regioni e Comunità germanofona sull'Economia Sociale (4 luglio 2000); la *Cellule Economie Sociale*, intermediario tra poteri pubblici e tra questi e gli attori sociali per le materie inerenti l'Economia Sociale; il *Groupe de Travail Intéridépartemental Economie Sociale*, responsabile dell'elaborazione di una strategia coerente e globale per il settore.

Vale la pena notare come questo fenomeno di promozione e valorizzazione dell'Economia Sociale belga sia oramai consolidato in Vallonia ma in fase di primo sviluppo nelle Fiandre<sup>33</sup> e nella Regione di Bruxelles che, nel prossimo futuro, potrebbero ricevere stimoli in tal senso dalla descritta evoluzione politica a livello federale (Vivet, 2000).

<sup>34</sup>Proprio in ragione della commistione tra un obiettivo di lotta alla disoccupazione e un obiettivo di sviluppo di servizi capaci di rispondere ai bisogni emergenti della cittadinanza, Laville (1996) utilizza al proposito l'espressione "regolazione intermedia".

**Tabella 3: Provvedimenti di regolazione di inserimento**

	Destinatari		Oggetto	Beneficio	Riferimento normativo
	Organizzazioni	Lavoratori			
FBIE <sup>35</sup>	Onp, comuni, regioni, comunità, stato federale	Disoccupati che ricevono indennità di disoccupazione da almeno 1 anno o in stato di disoccupazione almeno un anno negli ultimi 4	Programmi culturali o sociali	Fondo per la sovvenzione dei posti di lavoro	AR n. 25, 24 marzo 1982
TCT <sup>36</sup>	Onp del <i>non marchande</i>	Lavoratori in stato di disoccupazione per almeno 2 anni negli ultimi 4	Compiti di utilità collettiva	Fondo per la sovvenzione dei posti di lavoro	AR n. 25, 24 marzo 1982
ALE <sup>37</sup>	ASBL costituite <i>ad hoc</i>	Disoccupati che percepiscano indennità di disoccupazione (che integrano con questo lavoro l'ammontare dell'indennità)	Piccoli lavori di giardinaggio sorveglianza di bambini, attività culturali	-	AR 19 giugno 1987
MS <sup>38</sup>	Imprese di	Lavoratori	-	Alleggerimento	AR 5

<sup>35</sup>*Fond Budgétaire Interdipartimental.*

<sup>36</sup>Il programma TCT (*Troisième Circuit de Travail*), come riportano Dryon e Krzeslo (2000), ai quali si fa rimando, è stato oggetto di numerose modificazioni che, ad esempio, hanno portato in Vallonia alla sua sostituzione con il *Programme de Réinsertion sur le Marché du travail* (PRIME), promosso dall'esecutivo regionale vallone con il decreto del 31 maggio 1990. Si tratta di un dispositivo che fornisce un nuovo esempio dei legami che i poteri pubblici belgi hanno voluto stabilire tra lo sviluppo del settore *non marchande* e il reinserimento dei disoccupati: la Regione, infatti, si fa carico della retribuzione del lavoratore e del versamento dei contributi previdenziali in misura proporzionale rispetto alle attività di formazione e reinserimento svolte a favore del soggetto e della sua condizione di più o meno grave difficoltà nel reinserimento. La sostituzione del TCT, però, non è stata accolta con favore dal Terzo Settore che lo ha interpretato come uno strumento per aumentare la partecipazione alla spesa da parte del datore di lavoro.

<sup>37</sup>*Agences Locales pour l'Emploi.* Per maggiori approfondimenti si veda Dryon e Krzeslo (2000).

Sara Campi

Sistemi di *welfare mix* e nuovi meccanismi di regolazione nel campo dei servizi sociali alla persona. Un confronto tra Italia e Belgio

*Impresa Progetto – Rivista on line del DITEA*, n. 1, 2006.

	alcuni settori del sociale e del sanitario e, dagli anni '90, dell'aiuto familiare e agli anziani, delle case di riposo e di salute, dei servizi infermieristici a domicilio e della cultura.	disoccupati o inoccupati		oneri contributivi	Febbraio 1997; AR 5 Maggio 1997; AR 6 Luglio 1997 AR 16 Aprile 1998
<i>PTP</i> <sup>39</sup>	Imprese del non marchande attive nei settori della tutela ambientale del socio-culturale e dello sport	Giovani inoccupati o disoccupati di lungo periodo	-	Riduzione della contribuzione previdenziale	AR 9 Giugno 1997; Accord de coopération entre l'état fédéral et les Régions relatif au Programme de Transition Professionnelle; AR 15 Luglio 1998
<i>SINE</i> <sup>40</sup>	Onp che si occupano di inserimento	Disoccupati di lunghissima durata (5 anni)	-	Riduzione della contribuzione	

Questo sostegno pubblico indiretto derivante dai meccanismi di regolazione di inserimento che consentono ai poteri pubblici di stimolare e sostenere economicamente la produzione di servizi sociali, perseguendo contemporaneamente l'obiettivo della lotta alla disoccupazione ha suscitato perplessità da parte di alcuni studiosi. Essi, infatti, evidenziano i rischi di distorsione connessi all'utilizzo strumentale di lavoratori svantaggiati – retribuiti quasi totalmente dai poteri pubblici – per l'erogazione di servizi sociali, creando quindi problemi di sostenibilità dell'attività delle organizzazioni impegnate nel campo dei servizi di prossimità ma anche problemi di qualità del servizio erogato, visti i problemi di relazionalità che spesso affliggono i soggetti beneficiari dei

<sup>38</sup>*Maribel Sociale*. Per approfondimenti si veda Vivet (2000).

<sup>39</sup>*Programme de Transition Professionnelle*.

<sup>40</sup>Si veda, per un approfondimento, Lemaigre (2000).

programmi di riassorbimento della disoccupazione (Gilain, Nyssens e Wynants, 2001).

In alternativa al finanziamento pubblico dei posti di lavoro, le organizzazioni dell'Economia Sociale possono beneficiare delle politiche di regolazione tutelare che, contrariamente alle precedenti, si propongono in maniera diretta di sovvenzionare le organizzazioni *non marchande* affinché erogino servizi sociali alla cittadinanza nel quadro regolamentare definito dagli stessi poteri pubblici (Briey *et alii*, 2004).

La possibilità di ottenere sovvenzioni da parte dei poteri pubblici dipende, nella maggior parte dei casi, da un procedimento di *agrément* che porta al riconoscimento pubblico del valore sociale dell'iniziativa di una organizzazione. In alcuni casi – ad esempio per le cooperative - si tratta di un procedimento al quale si ha accesso dimostrando di possedere una determinata forma giuridica e di rispettare un insieme determinato di principi di funzionamento, in altri, invece, l'*agrément* è basato non tanto sulla forma giuridica ma sul tipo di attività svolta. Questo è il caso delle organizzazioni dell'Economia Sociale che operano nel settore dell'inserimento socio-professionale di soggetti svantaggiati e che, a seconda delle caratteristiche del processo organizzativo interno, possono essere accreditate come *Entreprise d'Insertion* (EI), *Atelier protégé* (AP), *Entreprise de travail adapté* (ETA), *Entreprise de Formation par le Travail* (EFT), sulla base della loro specifica caratterizzazione in termini di risorse utilizzate<sup>41</sup>, posizione del lavoratore (dipendente, stagista, etc.), attività di formazione svolta (*on the job* o strutturata), caratteristiche dei soggetti svantaggiati inseriti, etc<sup>42</sup>.

Infine, esiste in Belgio un procedimento di *agrément* che, analogamente al caso descritto dell'inserimento socio-professionale, si basa sulla tipologia di attività svolta e consente alle organizzazioni *agrées* – siano esse private o pubbliche, *for profit* o *non profit* – di entrare nel circuito dei titoli servizio *vouchers*) che rappresentano l'unico meccanismo di regolazione della domanda in uso nell'ambito del *welfare mix* belga.

Si tratta di uno strumento introdotto per la prima volta nel 2001 dalla legge federale del 20 luglio<sup>43</sup> e attuato attraverso l'AR 12 dicembre 2001 che definisce

---

<sup>41</sup>In questo caso il riferimento è alla natura *marchande* o *non marchande* dell'organizzazione. Ad esempio, la Regione Vallonia opera una netta distinzione nella definizione dei requisiti di *agrément* per le EI e per le EFT. Le prime, infatti, essendo ritenute imprese a tutti gli effetti, sono libere di svolgere attività commerciale di ogni tipo ma sono obbligate ad assumere la forma giuridica della SFS, rinunciando quindi ai privilegi derivanti dalla forma associativa. Le EFT, invece, sono ritenute essenzialmente organizzazioni *non marchande* e, quindi, se non esistono vincoli in termini di forma giuridica, esse sono però limitate, ai fini dell'*agrément* per lo svolgimento di attività commerciale, che deve risultare marginale (Defourny, Nyssens e Simon, 1998).

<sup>42</sup>Per un approfondimento della varietà di forme organizzative attive nel campo dell'Economia Sociale di inserimento lavorativo in Belgio, si rimanda a Vivet (2000) e Grégoire e Nyssens (2002).

<sup>43</sup>Nel 1998 era stato sperimentato un sistema di assegni servizio nell'ambito del *Plan pour l'emploi* per il 1998. L'esperienza, però, era stata giudicata insoddisfacente e, quindi, sospesa nel 1999 (Dryon e Krzeslo, 2000).

le regole per la sua implementazione in termini di procedimento di *agrément*, modalità di acquisizione e di utilizzo del titolo da parte degli utenti, modalità di lavoro dei dipendenti delle imprese accreditate, controllo del rispetto del dettato normativo. Nell'ottobre 2003, nell'ambito della Conferenza nazionale per il lavoro, sono emerse esigenze di modifica del sistema dei *vouchers*, sfociate poi nella regolamentazione della "seconda generazione di titoli servizio" con l'emanazione dell'AR 9 gennaio 2004.

Indipendentemente dalla considerazione delle specificità della prima o seconda generazione, il sistema belga di *vouchers* si caratterizza per alcune peculiarità:

- la commistione, tipica del contesto belga, tra le politiche sociali e le politiche del lavoro: il meccanismo dei titoli di servizio, infatti, è stato ideato principalmente come strumento di lotta alla disoccupazione, proponendosi solo in maniera indiretta di sostenere lo sviluppo dei servizi di prossimità (Briey *et alii*, 2004)<sup>44</sup>;
- l'applicazione limitata alle attività di aiuto domestico, assistenza a bambini e accompagnamento di anziani;
- l'assenza di meccanismi redistributivi che permettano di parametrare la contribuzione alla spesa da parte dell'utente sulla base della situazione economica individuale<sup>45</sup>: tutti i cittadini belgi, infatti, possono acquistare titoli di servizio pagando la quota di 6,70 euro per *voucher* (equivalente ad un ora della prestazione). Tale buono viene poi consegnato al fornitore accreditato del servizio il quale riceverà dalla pubblica amministrazione ancora 14,30<sup>46</sup> euro per ciascun titolo;
- la libertà di accesso al procedimento di *agrément*: anche le imprese *for profit* possono essere accreditate alla prestazione di servizi secondo il meccanismo dei *titres-service*.

Per quanto riguarda le competenze pubbliche nella gestione e nel finanziamento del sistema, la "seconda generazione di titoli servizio" si caratterizza per un processo di rifederalizzazione che ha ricondotto al livello centrale le competenze in materia di *agrément* e di finanziamento, prima condivise con le Regioni secondo il dettato della L. 20 luglio 2001.

Il giudizio che il gruppo di lavoro del CERISIS (Briey *et alii*, 2004) dà dell'esperienza non può certo dirsi positivo. Da un lato, infatti, viene criticato l'ideale della concorrenza applicato al campo dei servizi sociali, prima riservato al *non marchande*, ma, dall'altro, vengono rivolte accuse anche più concrete. In primo luogo vi è la considerazione che questa nuova regolazione dal lato della

---

<sup>44</sup>La cd. "seconda generazione dei titoli servizio" ha il pregio di esplicitare in maniera chiara che lo scopo della misura non è di natura sociale bensì, da un lato, economica (promozione di un nuovo settore) e, dall'altro, occupazionale (combattere il lavoro nero e creare posti di lavoro) (Briey *et alii*, 2004).

<sup>45</sup>Come evidenziato nell'Appendice, in Italia la maggior parte delle sperimentazioni oggi attive prevedono l'applicazione dell'Indicatore di Situazione Economica Equivalente (ISEE) per la definizione della partecipazione alla spesa da parte degli utenti.

<sup>46</sup>Precedentemente all'emanazione dell'AR 10 novembre 2004, l'importo di contribuzione pubblica alla spesa era di 13,27 euro, accanto ad un costo per l'utente di 6,20 euro.

domanda, pur avendo come oggetto servizi di prossimità, non si occupa di risolvere il problema dell'aiuto alle persone non autosufficienti, limitandosi a perseguire obiettivi di politica economica e del lavoro. Anche sotto questo aspetto, però, viene messa in luce l'inefficacia del provvedimento non essendo allettanti, per un titolare di indennità di disoccupazione, né gli incentivi monetari né quelli non monetari connessi ai *titres services*.

## 5. Alcune considerazioni di sintesi

I modelli di *welfare mix* italiano e belga rappresentano due casi interessanti da confrontare per due ragioni. Innanzitutto il modello federale belga potrebbe rappresentare, sotto alcuni aspetti, il punto di arrivo delle riforme - in atto in Italia negli ultimi decenni - finalizzate alla progressiva applicazione del principio di sussidiarietà verticale. In realtà, i paragrafi precedenti hanno messo in luce come in Belgio la suddivisione delle responsabilità istituzionali in materia sociale conduca ad un assetto più complesso di quello in vigore in Italia a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. Infatti, mentre in Italia lo Stato mantiene soltanto la potestà legislativa in tema di definizione dei livelli minimi di assistenza, in Belgio, pur essendo uno Stato federale, il livello centrale mantiene in campo sociale alcune competenze significative che non mancano, in alcuni casi, di generare situazioni di potenziale sovrapposizione delle competenze.

In secondo luogo, è interessante notare come il diverso *mix* di meccanismi di regolazione utilizzato nei due sistemi di *welfare* conduca a conseguenze del tutto analoghe nei rapporti tra organizzazioni del Terzo Settore e pubblica amministrazione nei due paesi. I problemi connessi al funzionamento ed alla sostenibilità del sistema, infatti, sono del tutto analoghi: in Italia così come in Belgio, il dibattito tra gli studiosi e gli operatori del settore è spesso incentrato sulla necessità di individuare vie di uscita dallo stato di dipendenza delle *nonprofit* dai finanziamenti pubblici.

In Italia il problema si manifesta innanzitutto come conseguenza dell'utilizzo del *contracting-out*, praticamente inutilizzato, invece, in nell'ambito del *welfare mix* belga che, invece, soffre di dipendenza delle *nonprofit* dai finanziamenti pubblici a seguito del massiccio utilizzo della regolazione d'inserimento e della regolazione tutelare.

In Belgio, infatti, i rapporti contrattuali tra Terzo Settore e pubblica amministrazione sono vincolati al rispetto dei principi di trasparenza del mercato - introdotti con la Legge del 24 dicembre 1993 - che hanno impedito fino ad ora la discriminazione tra potenziali contraenti sulla base del possesso di uno specifico *agrément*<sup>47</sup>. Gli studiosi sostengono che tale interpretazione del principio di non discriminazione nell'accesso al mercato pubblico non sia sostenibile in un

---

<sup>47</sup>L'unica eccezione è rappresentata dalla L. del 26 maggio 1999 che, nell'ambito del Piano di azione per l'impiego, detta condizioni di accesso al mercato volte a favorire le Imprese Sociali di inserimento lavorativo (Noel, 2000).

contesto politico che si propone di promuovere lo sviluppo dell'Economia Sociale, auspicando, invece, l'introduzione di una "discriminazione positiva" a favore delle organizzazioni dell'*Économie Sociale* che potrebbero in questo modo meglio sviluppare il proprio potenziale (Noel, 2000)<sup>48</sup>.

La soluzione al problema, del resto, potrebbe essere quella del mercato sociale. Come già accennato, però, molti studiosi della materia esprimono perplessità sulla possibilità che la concorrenza agisca di per sé come panacea per i mali dei sistemi di *welfare*. Essa appare, ad esempio, come un semplice mito della società moderna (Meyer e Rowan, 1977), promosso in primo luogo non tanto per quello che ad esso consegue ma per ciò che simboleggia: innanzitutto l'efficienza ed il successo (Fazzi, 1998). D'altro canto, le esperienze concrete di introduzione di meccanismi riconducibili al mercato sociale nel quindicennio dei governi conservatori inglesi e americani non pare abbiano sortito gli effetti desiderati (Nicolini e Sacconi, 2002).

Inoltre, in assenza di meccanismi di regolazione pubblica adeguati, non trascurabili sarebbero i potenziali effetti redistributivi negativi che porterebbero ad un progressivo abbandono dei servizi rivolti ai gruppi sociali più deboli a favore di categorie di utenti provviste di maggiore solvibilità e quindi capaci di conferire alle organizzazioni private le risorse per poter rimanere nel mercato sociale (Ranci, 1999).

L'introduzione di meccanismi tipici del mercato sociale, infine, potrebbe condurre a notevoli modificazioni nell'identità delle organizzazioni del Terzo Settore. Da un alto, infatti, essi potrebbero favorire una progressiva commercializzazione del Terzo Settore portandolo a modificare la propria identità abbandonando la tradizionale vocazione di servizio ai cittadini più svantaggiati (Ranci, 1999); dall'altro, in un contesto di crescente coinvolgimento nell'erogazione di servizi in un mercato che premia la professionalità e la specializzazione delle risorse umane, il processo di "devolontarizzazione" – già in atto – potrebbe assumere connotati più drammatici portando ad una diminuzione ancor più drastica del numero dei volontari e, potenzialmente, ad una

---

<sup>48</sup>Una funzione analoga alla auspicata "discriminazione positiva" è rappresentata dalla cd. "clausola sociale" che, seppur anch'essa poco usata in Belgio, può introdurre diversi obblighi per il contraente, ad esempio quello dell'assunzione, per l'esecuzione della prestazione in oggetto, di lavoratori svantaggiati di specifiche categorie. Indirettamente ciò può determinare un vantaggio per le organizzazioni dell'Economia Sociale che sono più naturalmente votate, rispetto ad altre imprese, ad avvalersi di risorse umane svantaggiate (Navez e Noel, 2000). La possibilità di introdurre criteri etici nei capitolati degli appalti pubblici è un tema ampiamente dibattuto anche in seno alle istituzioni europee. Come riporta Navez (2003), ad oggi la Commissione rimane restia all'introduzione di tali clausole sociali, preferendo un criterio più propriamente competitivo, "di mercato", mentre le posizioni del parlamento sembrano più aperte e sensibili alla necessità di contribuire, anche attraverso questi strumenti allo sviluppo sostenibile dell'Europa.

Sara Campi

Sistemi di *welfare mix* e nuovi meccanismi di regolazione nel campo dei servizi sociali alla persona. Un confronto tra Italia e Belgio

*Impresa Progetto – Rivista on line del DITEA*, n. 1, 2006.

---

conseguente diminuzione delle abilità relazionali degli operatori sociali (Ascoli e Ranci, 2003a)<sup>49</sup>.

In un contesto di *welfare mix* nel quale l'*empowerment* degli utenti viene promosso con sempre maggior vigore questi rischi connessi alla commercializzazione delle *nonprofit* destano una qualche preoccupazione perché potrebbero portare ad una progressiva erosione della componente di *advocacy* del Terzo Settore, tradizionalmente più vicina al bisogno della cittadinanza, lasciando di fatto l'utente solo nel confronto con i soggetti di offerta del mercato.

In conclusione, si può osservare come entrambi i sistemi di *welfare mix* analizzati stiano attraversando negli ultimi anni una fase di transizione che, forse, in Belgio appare in uno stato ancora embrionale. Ne sono testimonianza, ad esempio, le prassi ancora acerbe di collaborazione strategico-progettuale tra pubblica amministrazione e Terzo Settore che, invece, nel contesto di un *welfare mix* più maturo, sono abituati ad interagire per la definizione delle politiche di settore nella maggior parte dei contesti locali italiani.

In Belgio, infatti, tale collaborazione ha una storia molto più recente che, auspicata da tempo dagli studiosi (Gilain, Nyssens e Wynants, 2001), ha mosso i suoi primi passi con il nuovo governo federale eletto nel 1999.

Nell'ambito della sua dichiarazione di investitura il Presidente Verhofstadt si è impegnato alla creazione di una più forte collaborazione tra i settori pubblico e privato. Nel corso della legislatura, poi, nel campo specifico dell'Economia Sociale sono stati fatti numerosi progressi, ad esempio attraverso la creazione della *Cellule Economie Sociale* (aprile 2000), titolata a stimolare e coordinare le misure federali in favore del settore, ponendosi come intermediario tra i differenti poteri pubblici coinvolti e tra questi e gli attori sociali del territorio ([socialeconomy.fgov.be](http://socialeconomy.fgov.be)). Nello stesso anno vengono promossi dal Ministro Lanotte i *Chantiers de l'Economie Sociale*, momenti informali di concertazione tra i poteri pubblici e le organizzazioni del settore. È proprio in questo contesto che emerge, da parte del Terzo Settore, la necessità di una collaborazione più strutturata e sistematica con le amministrazioni pubbliche al fine di meglio rappresentare le esigenze di innovazione e sviluppo del settore.

L'organo che pare poter assolvere a questa funzione è un *Conseil de l'Economie Sociale* che, composto dalle reti dei soggetti dell'Economia Sociale belga, può operare in maniera autonoma come forum permanente di scambio di opinioni e proposte tra attori sociali e poteri pubblici, ad esempio sui programmi di intervento proposti dai poteri pubblici (*Cellule d'Economie Sociale*, 2001).

---

<sup>49</sup>Ascoli (1999) nota che questa "deviazione" dall'identità originaria delle organizzazioni del Terzo Settore è conseguenza di uno specifico riconoscimento delle *nonprofit* come semplici organizzazioni erogatrici di prestazioni sociali in condizioni di efficienza gestionale. In alternativa, in un sistema che non assume la sola efficienza come obiettivo del sistema di *welfare*, esse potrebbero essere valorizzate non solo in quanto produttori di servizi ma anche come soggetti capaci di attivare relazioni sociali sul territorio e, quindi, godere di un trattamento specifico nell'ambito del sistema in ragione del doppio *output* (o meglio, *outcome*) che "restituiscono" alla società.

## Appendice

### Esempi di sperimentazione di titoli di servizio in Italia

	Meccanismo di finanziamento	Beneficiari	Grado di libertà di scelta	Tipologia e varietà di prestazioni	Soggetti accreditabili
<i>Comune di Modena</i>	Fond. Cassa di risparmio di Modena e contribuzione utenti su ISEE	Anziani a rischio di non autosufficienza (senza limiti di età)	Ampio, non viene definito un piano individuale vincolante	assistenza domiciliare "leggera"	Organizzazioni e persone fisiche
<i>Comuni di Bologna e Ravenna</i>	Fond. del Monte di Bologna e Ravenna e cofinanziamento utenti	Residenti con più di 65 anni con famiglie a reddito limitato	Ampio, l'erogatore può essere cambiato anche mensilmente	12 pacchetti assistenziali	organizzazioni
<i>Comuni di Collegno e Grugnasco</i>	Contribuzione dell'utente sulla base dell'ISEE	Tutti i residenti	-	concordate con l'erogatore o con l'assistente sociale che opera come mediatore	organizzazioni
<i>Lombardia</i>	ASL e Comuni, senza partecipazione degli utenti	Persone fragili senza limiti di età	Bassa, l'erogatore può essere cambiato solo <i>una tantum</i>	pacchetti di ADI (assistenza domiciliare integrata)	organizzazioni
<i>Veneto</i>	Contribuzione dell'utente in base all'ISEE	Famiglie con persone non autosufficienti seguite da badanti	Molto ampia	Contributo per la regolarizzazione e mantenimento badanti	-
<i>Liguria</i>	Regione con compartecipazione dell'utente	Anziani con più di 65 anni, parzialmente o totalmente non autosuff. e minori in difficoltà	-	Assistenza domiciliare e tutelare	Cooperative sociali

Fonte: elaborazione da Beltrametti (2004).

## Bibliografia

- Ancitel (2001), *Scenari di sviluppo per i servizi sociali*, Vita Comunicazione, Milano.
- Ascoli U. (1999), *Nuovi scenari e nuove regole nelle politiche di welfare mix*, in Fazzi e Messori (a cura di).
- Ascoli U. (2004), "La legge 328: potenzialità e opportunità da valorizzare", *Impresa Sociale*, n. 1.
- Ascoli U. e Ranci C. (a cura di) (2003a), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Ascoli U. e Ranci C. (2003b), *Introduzione*, in Ascoli U. e Ranci C. (a cura di).
- Beltrametti L. (2004), *Vouchers*, Il Mulino, Bologna.
- Borgonovi E. (2002), *Che cos'è il welfare mix?*, in Vittadini G. (a cura di), *Liberi di scegliere*, Etas, Milano.
- Borzaga C. e Defourny J. (2001), *The emergence of social enterprise*, Routledge, London.
- Briey V., Lemaître A., Lhuillier V., Nyssens M., Oulhaj L. e Platteau A. (2004), "Titres-services, que comprendre, que penser?", *Regards Economiques*, IRES-UCL, n. 20, mars.
- Campi S. (2005), *Il campo organizzativo dei servizi sociali alla persona: verso una dipendenza da percorso?*, in Giorgetti G. (a cura di).
- Campi S., D'elia A. e Gasparre A. (2005), *Problemi e politiche della strategia sociale*, in Giorgetti G. (a cura di).
- Cellule économie sociale (2003), *L'économie sociale au fédéral*, Ministère des Affaires Sociales, de la Santé Publique et de l'Environnement.
- CIRIEC (2000), *Les organisations et les entreprises du troisième système dans l'Union Européenne*, Ciriec, Liège.
- Colozzi I. e Bassi A. (2003), *Da Terzo Settore a Imprese Sociali*, Carocci, Roma.
- Cornélis M., De Herde M. e Peffer M. (1992), "Flux financiers et répartition de compétence au sein de la Communauté française", CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, n. 1380.
- Defourny J. (1992), *Le secteur de l'économie sociale en Belgique*, in Defourny J. e Monzón Campos J.L., *Economie sociale. Entre économie capitaliste et économie publique*, De Boeck, Bruxelles.
- Defourny J., Nyssens M. e Simon M. (1998), *De l'association sans but lucratif à la société à finalité sociale*, in Defourny J., Favreau L. e Laville J.L., *Insertion et nouvelle économie sociale*, Desclée de Brouwer, Paris.
- de Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.
- Delwit P., De Waele J.M. e Magnette P. (1999), *Gouverner la Belgique, clivages et compromis dans une société complexe*, Politique d'aujourd'hui, Presses Universitaires de France, Paris.
- Dryon P. e Krzeslo E. (sous la direction) (2000), *Le secteur non marchand en Belgique. Aperçu des politiques publiques (1970-2000). Etat de lieux et actualité des relations collectives*, Centre de Sociologie du travail, de l'emploi et de la formation (TEF), Université libre de Bruxelles, Bruxelles.

Sara Campi

Sistemi di *welfare mix* e nuovi meccanismi di regolazione nel campo dei servizi sociali alla persona. Un confronto tra Italia e Belgio

*Impresa Progetto – Rivista on line del DITEA*, n. 1, 2006.

---

- ESIMAP e CES (2000), *Guides destines à promouvoir l'accès des PME, des artisan et des entreprises à finalité sociale aux marchés publics*, Fondation Roi Baudouin, Liège
- Fazzi L. (1998), *Il welfare mix in Italia: primi passi*, Franco Angeli, Milano.
- Fazzi L. (1999), *Quali strategie per il governo del welfare mix in Italia?*, in Fazzi L. e Messori E. (a cura di).
- Fazzi L. (2000), "Quasi mercati nei servizi sociali", *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 4.
- Fazzi L. e Messori E. (a cura di) (1999), *Modelli di welfare mix*, Franco Angeli, Milano.
- Gasparre A. e Giorgetti G. (2004) "I mutamenti organizzativi nel campo dei servizi sociali e la sfida del case management", in AIDEA, *Knowledge management e successo aziendale*, Atti del XXVI convegno, edizioni arti grafiche friulane.
- Gilain B., Nyssens M. e Wynants B. (2001), "Modes d'organisation et dynamiques dans les services de proximité: vers un nouveau *welfare mix*?" in ULG, KUL et UCL.
- Giorgetti G. (2004), "Il ruolo dell'imprenditorialità sociale nella legge quadro dei servizi sociali", *Impresa Sociale*, n. 1.
- Giorgetti G. (2005a), *L'avvio di un difficile percorso verso la Welfare Community: sussidiarietà, attori, programmazione*, in Giorgetti G. (a cura di).
- Giorgetti G. (a cura di) (2005b), *Progetto Licurgo - Un percorso tra soggetti e mercati per un'analisi delle nuove relazionalità tra organizzazioni non profit ed enti pubblici*, Rapporto di ricerca.
- Gori C. (2001a), "Quale case management per l'Italia", *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 9.
- Gori C. (2001b), "Quali prospettive per il case management in Italia?", *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 9.
- Laville J. L. (1996), *Services de proximité: le champ des possibles. Elément problématiques à partir du cas français*, CNRS, CRIDA, LSCI.
- Lemaigre T. (2000) "L'activation: première bilan", in *CSC-Info*, 17 mars.
- Meyer J. e Rowan B. (1977), "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, vol. 83, n. 2; ripubblicato in Powell W. e Di Maggio P. (ed.)
- Ministre belge des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement (2000), *Note politique Economie Sociale. Accélérer l'Economie Sociale*, n. 8 Novembre.
- Mittone L. (1996), "Quasi mercati, imprese non-profit e razionalità limitata", in Borzaga C., Fiorentini G. e Maccacena A., *Non-profit e sistemi di welfare*, NIS, Roma.
- Montebugnoli A. (a cura di) (2002), *Questioni di welfare*, Franco Angeli, Milano.
- Montemurro F., Tarquini T. e Zanetta G.P. (2001), *Il welfare locale*, Il Sole 24ore, Milano.
- Morley-Fletcher E. (2002), *Vouchers e conti personali di welfare*, in Montebugnoli A. (a cura di).
- Navez F. (2003), "Appalti pubblici e dimensione etica: evoluzione delle direttive europee", *Impresa Sociale*, n. 69-70.

Sara Campi

Sistemi di *welfare mix* e nuovi meccanismi di regolazione nel campo dei servizi sociali alla persona. Un confronto tra Italia e Belgio  
*Impresa Progetto – Rivista on line del DITEA*, n. 1, 2006.

---

- Navez F. e Noel J. (2000), "Les rôle des pouvoirs adjudicateurs et des entités adjudicatrices" in ESIMAP e CES.
- Nicolini M. e Sacconi S. (2002), *Riforma del welfare e società civile*, in Montebugnoli A. (a cura di).
- Nyssens, M. and Gregoire, O. (2002), *Les entreprises d'insertion par l'économique en Belgique*, EMES Working Papers n. 02/03.
- Noel J. (2000), *Le contexte général de la passation et de l'exécution des marchés publics*, in ESIMAP e CES.
- OECD (2003), *The Non-profit Sector in a Changing Economy*, OECD, Paris.
- Pavolini E. (2003), *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna.
- Pelissero G. e Velo D. (2002), *La competizione nei sistemi sanitari*, AIOP, Associazione Italiana Ospedalità Privata, Roma.
- Ranci C. (1999), *Oltre il welfare state*, Il Mulino, Bologna.
- Ranci C. (a cura di) (2001a), *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carocci, Roma.
- Ranci C. (2001b), "I mercati sociali della cura: un mercato valido anche in Italia?", *L'Assistenza Sociale*, n. 4.
- Ranci C. (2003), *L'economia mista dei servizi di cura in Europa*, in Ascoli U. e Ranci C. (a cura di).
- Seiler D.L. (2000), *Un Etat entre importation et implosion consociativité, partitocratie et lotissement dans la sphère public en Belgique*, in Dryon P. e Krzeslo E. (sous la direction).
- ULG, KUL et UCL (2001), *Économie sociale*, De Boeck & Larcier, Bruxelles.
- Velo D. e Pezzetti R. (2002), *Le fondazioni italiane nel quadro europeo* in Vittadini G. (a cura di).
- Velo D. e Pezzetti R. (2001), "Fondazioni e sussidiarietà: l'esperienza europea", *Nonprofit*, n. 2.
- Vivet D. (2000), *Belgique*, in CIRIEC.
- Vittadini G. (2002) (a cura di), *Liberi di scegliere*, Etas, Milano.
- Weber M. (1922), *Gesammelte aufsatze zur Wissenschaftslehre*, Mohr, Tubigen (ed. italiana, 1966, *Il metodo delle scienze sociali*, Einaudi, Torino).
- Zanetta G. P. (2001), *L'evoluzione del welfare*, in Montemurro F., Tarquini T. e Zanetta G. P..

### **Sara Campi**

Assegnista di ricerca

Scuola Superiore di Studi e di Perfezionamento Sant'Anna

Laboratorio In.Sat. (Innovazione nei sistemi aziendali e territoriali)

Piazza Martiri della Libertà 33

56127, Pisa

E-mail: s.campi@sss sup.it