



Pubblicato dal CNEL il primo Rapporto nazionale sulle ASP Brunetta: un pezzo fondante della nostra coesione sociale

Si è svolto oggi a Villa Lubin il convegno “Le ASP nella rete dei servizi e nell’economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL”, un’iniziativa voluta dal Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro per approfondire il ruolo delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) e presentare il I Rapporto nazionale CNEL in materia.

Lo studio, redatto dall’Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali (ONSST), istituito presso il CNEL, è strettamente correlato al Ddl CNEL “Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona”, approvato all’unanimità dall’Assemblea nella seduta del 27 marzo 2025, ed offre una ricostruzione articolata e aggiornata del complesso fenomeno delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e delle ASP, che ne hanno progressivamente preso il posto, delineandone l’evoluzione storica, l’attuale configurazione normativa e le principali caratteristiche organizzative e operative.

L’evento è stato aperto dal presidente del CNEL **Renato Brunetta**. Hanno partecipato, tra gli altri, il viceministro del Lavoro e delle Politiche Sociali **Maria Teresa Bellucci**, il sottosegretario di Stato al Ministero dell’Economia e delle Finanze **Lucia Albano**, il vicepresidente della XII Commissione Affari Sociali della Camera dei deputati **Luciano Ciocchetti**. Ha coordinato le sessioni di lavoro il segretario generale del CNEL **Massimiliano Monnanni**.



“Il principale dato che emerge dal I Rapporto nazionale CNEL sulle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) – ha dichiarato il presidente **Brunetta** – è quello di una realtà viva, diffusa e resiliente, ancorché in forte sofferenza a causa della persistente e ventennale carenza di attenzione da parte del legislatore nazionale. Si tratta di una rete di corpi intermedi che nasce da atti di carità e solidarietà, intimamente connessi alle comunità territoriali di riferimento, e che svolge una meritoria attività di coesione e ricucitura delle tante disparità sociali all’insegna del principio di prossimità e sussidiarietà. L’intento del CNEL – attraverso l’indagine che ci auguriamo possa essere sistematizzata e approfondita dall’ISTAT e con il DDL che auspichiamo sia presto esaminato dalla competente Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati – è quello di mettere in luce e valorizzare un patrimonio di competenze, risorse economiche e sociali che, attraverso opportune modifiche normative, può costituire un vero e proprio strumento operativo di Regioni ed enti locali per promuovere inclusione e partecipazione civica, offrendo servizi di qualità e buona occupazione”.

UN MONDO DI STRAORDINARIA MODERNITÀ

“Per valorizzare la rete delle ASP e degli IPAB – ha aggiunto il presidente **Brunetta** – abbiamo presentato come CNEL un Disegno di legge, volto a dare una prospettiva strutturale e strategica a queste realtà che rappresentano la storia dell’economia sociale nel nostro Paese. Non stiamo parlando di archeologia sociale, ma di un mondo che ha caratteristiche di straordinario valore, straordinaria complessità e straordinaria modernità. Perché gli strumenti di welfare nati con le rivoluzioni industriali stanno collassando e allora occorrerà recuperare dalla nostra storia più nobile e più antica i valori di questo mondo, valori legati al territorio, legati alle comunità, legati alle ricchezze locali. Solo così potremo superare le grandi transizioni in atto.



“ASP ed IPAB – ha proseguito **Brunetta** – sono un pezzo fondante della nostra vita quotidiana e della nostra coesione sociale. Sono storicamente alla base delle nostre società, a partire dal medioevo. Sono il *welfare* originario, legato ai territori e alle comunità, prima ancora del *welfare* formale che nasce con la seconda rivoluzione industriale e si sviluppa poi nel corso del '900. È la storia nobile del nostro paese, che si è stratificata nel tempo. Queste realtà sono rimaste, svolgendo le loro importanti funzioni, ma sono rimaste in una dimensione complementare e sussidiaria, con un ruolo spesso sottovalutato e non valorizzato. Noi vogliamo agganciare queste realtà al futuro. Ecco il senso dell’attenzione che il CNEL rivolge a questo mondo, a questo eccezionale patrimonio sociale”.

CIOCCHETTI: NECESSARIO UN PROFONDO RIPENSAMENTO DELLE POLITICHE SOCIALI

“È necessario – ha affermato Luciano **Ciocchetti**, vicepresidente della XII Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati – un profondo ripensamento delle politiche sociali, per garantire la sostenibilità del *welfare*, posto che è venuto meno il tradizionale equilibrio tra le generazioni. In quest’ottica, va valorizzato il modello ASP-IPAB, perché sia sempre più utilizzato in iniziative di sostegno alle persone fragili e in condizione di disagio, soprattutto nelle periferie. Lavoriamo insieme per dare una configurazione normativa che garantisca una maggiore dignità a questa realtà. Noi come XII Commissione abbiamo preso in carico il Ddl del CNEL e lo abbiamo già calendarizzato all'interno dei lavori parlamentari. Subito dopo la pausa estiva procederemo anche con un ciclo di audizioni”.

BELLUCCI: ASP NON SOLO EREDITÀ DEL PASSATO MA UN ALLEATO PREZIOSO DEL FUTURO



“Questo governo – ha dichiarato il viceministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Maria Teresa **Bellucci** – ha sin dall’inizio approcciato il *welfare* con la convinzione che bisognasse riformarlo, partendo dall’idea che lo Stato da solo non basta, soprattutto in un’epoca eccezionale come quella che stiamo vivendo in Italia, di profonde transizioni, in particolar modo quella demografica. Noi siamo la prima nazione in Europa per numero di anziani. La seconda al mondo. Quindi c’è la convinzione che la risposta non può essere un *welfare* statalista, che ovviamente rischia di essere meramente assistenzialista. C’è bisogno di un’alleanza tra istituzioni, privato sociale, terzo settore e anche le imprese, il mercato. Le ASP hanno un ruolo importante in questo contesto. Un’altra sfida è quella di poter dare attenzione a queste realtà che fino ad oggi non sono state supportate nel giusto modo dalla legislazione. Sono un ibrido. Noi vogliamo che le ASP non siano soltanto un’eredità del passato, ma un alleato prezioso del futuro”.

GERIA: DALLE ASP GRANDE ATTENZIONE ALLE FASCE PIÙ DEBOLI

“Le quasi 600 Aziende pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) ed IPAB, queste ultime presenti ancora laddove non è stato completato il processo di riforma, rappresentano una risorsa importante per il sistema dei servizi sociali territoriali da valorizzare per la loro storica vocazione alla prossimità e l’attenzione alle fasce più deboli della popolazione: persone anziane, disabili e minori. Tanto più in questa fase nella quale le politiche sociali sono chiamate a dare risposte a bisogni sempre più estesi e complessi, che richiedono investimenti, innovazioni nelle strategie di intervento e progetti di inclusione, reti integrate di servizi e partecipazione di tutti gli attori istituzionali e sociali del territorio”. È quanto ha sottolineato Alessandro **Geria**, consigliere CNEL e coordinatore dell’Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali (ONSST). “Il Rapporto presentato dal CNEL



nell'ambito delle attività dell'Osservatorio nazionale dei servizi sociali territoriali offre, dopo molti anni di scarsa attenzione, una fotografia aggiornata di questi enti che rileva importanti dotazioni patrimoniali, reddituali, organizzative, professionali e l'attivazione di esperienze significative ed originali. Al contempo – ha proseguito Geria – però attesta anche una marcata eterogeneità territoriale, con una frammentazione del quadro normativo, disomogeneità dei modelli di *governance*, delle condizioni operative ed infine limitato raccordo con la rete dei servizi pubblici, che fanno emergere un significativo margine di sviluppo e di riqualificazione della funzione svolta dalle ASP. Da qui le due proposte di istituire un sistema nazionale di rilevazione delle ASP per garantire maggiore trasparenza, efficacia e coerenza delle politiche pubbliche nel settore dei servizi alla persona e di intervenire con una revisione normativa”.

BITTI: STIAMO PREDISPONENDO UN ULTERIORE DISEGNO DI LEGGE SULLE ASP

“L'articolo 10 della legge 328/2000 ha previsto una delega al Governo – ha spiegato il consigliere CNEI Fiovo **Bitti** – per la trasformazione degli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB). La delega è stata esercitata con il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, per effetto della quale le IPAB potevano trasformarsi in enti di diritto privato (in particolare Fondazioni o associazioni riconosciute) oppure in aziende di servizi alla persona. Successivamente, le Regioni hanno adottato specifiche normative per finalizzare la riforma e al momento la trasformazione delle IPAB è avvenuta in quasi tutte le Regioni. Il Ddl CNEI, alla luce dell'esperienza maturata in questi anni, prevede alcune modifiche e integrazioni alla normativa vigente. La presentazione del Disegno di legge rappresenta anche l'occasione per fare il punto sullo stato dell'arte sulle ASP, decorsi



quasi 25 anni dalla legge 328/2000 e dal decreto legislativo 207/2001. Il CNEI è attualmente impegnato nella predisposizione di un ulteriore disegno di legge di revisione della legge 328/2000. Gli interventi sono tre livelli: aggiornamento normativo; terminologico; innovazione. Viene riconosciuto il ruolo centrale delle ASP, sia nella fase di programmazione che nella successiva fase di erogazione”.

FUNARI: ASP SONO FULCRO ESSENZIALE DEL *WELFARE* IN ITALIA

“Le ASP – Lo ha sottolineato Barbara **Funari**, assessore alle Politiche sociali e alla Salute di Roma Capitale – sono un fulcro essenziale del *welfare* in Italia, con una storia radicata nell'assistenza ai più vulnerabili. Il Rapporto del CNEI ne evidenzia il ruolo cruciale, soprattutto in sinergia con i Comuni, per l'erogazione di servizi vitali. La necessità di un aggiornamento normativo e l'integrazione nel PNRR sono passi fondamentali per ottimizzare la loro operatività e garantire una maggiore trasparenza ed efficacia. La creazione di reti solide è indispensabile per affrontare le sfide future e continuare a supportare le persone fragili”.

BRUGNARA: SOLUZIONI INNOVATIVE PER AFFRONTARE LA SFIDA DELLA LONGEVITÀ

“Il sistema delle ASP è oggi una componente strategica del *welfare* pubblico – ha affermato Stefano Brugnara, amministratore unico di ASP Città di Bologna –, capace di coniugare innovazione, prossimità e sostenibilità. ASP Città di Bologna opera come ente pubblico non-profit cruciale per il sistema integrato regionale dei servizi sociali, gestendo attività proprie e accreditate per anziani, un vasto patrimonio immobiliare e artistico e servizi coprogettati con il Terzo Settore per la cura e la tutela delle persone più fragili. L'azienda affronta la sfida della longevità con



soluzioni innovative come il ‘*senior housing*’ e mira a rendere i propri centri servizi nodi pulsanti e inclusivi per la comunità. Per affrontare le sfide, prima tra tutte quella della longevità, servono strumenti adeguati e un quadro normativo che riconosca il valore del nostro lavoro”.

MASELLI: LA REGIONE LAZIO HA GIÀ INTRAPRESO UN PERCORSO DI RIORGANIZZAZIONE E POTENZIAMENTO DELLE ASP

“Ringrazio il CNEL – ha affermato Massimiliano **Maselli**, assessore all’Inclusione sociale e Servizi alla persona della Regione Lazio – per il supporto continuo agli enti locali e sottolineo l’urgenza di una revisione normativa in materia di ASP, la cui natura giuridica è spesso confusa. La Regione Lazio ha già intrapreso un percorso di riorganizzazione e potenziamento, integrando pienamente le ASP nel sistema dei servizi sociali. C’è stato anche un aumento significativo dei fondi per il *welfare*, in particolare per le disabilità e il ‘dopo di noi’, al fine di ridurre le liste d’attesa, soprattutto a Roma. La Giunta sta inoltre promuovendo l’integrazione sociosanitaria con piani innovativi e l’introduzione della figura del direttore sociosanitario nelle ASL. L’obiettivo finale è rendere la Regione pienamente accessibile, coinvolgendo attivamente il terzo settore”.

TRONCA: ASP SONO PRESIDI INSOSTITUIBILI PER GLI ANZIANI

“Questo convegno sottolinea il ruolo cruciale delle ASP come presidi insostituibili per gli anziani, argine alla privatizzazione e pilastri di solidarietà. È il momento di reagire alle pressioni del profitto, promuovendo riforme innovative, come fa il disegno di legge del CNEL. È importante un riuso virtuoso dei beni pubblici. Il Pio Albergo Trivulzio è un esempio concreto di questa rinascita: grazie a un’ingegneria finanziaria basata su un fondo dedicato e il riscatto del patrimonio, da una pesante esposizione



debitoria si sta tornando sui binari della regolarità contabile e dell'eccellenza assistenziale. L'obiettivo è un'assistenza moderna e domiciliare, valorizzando la dignità dei lavoratori e affrontando le sfide tariffarie e gestionali”. Così Francesco Paolo **Tronca**, commissario straordinario ASP Pio Albergo Trivulzio.

VOLPE: IL CNEL HA BUTTATO UN SASSO NELLO STAGNO

“Credo che quello che ha fatto il CNEL è straordinario. Ha buttato un sasso nello stagno e avviato una riflessione importante. Il nostro Paese – ha evidenziato Roberto **Volpe**, presidente Unione regionale istituzioni e iniziative pubbliche e private di assistenza - URIPA Veneto – è investito da una crisi demografica importante, con la fascia degli ultraottantenni in forte crescita e quindi con un problema rilevante di autosufficienza. In Veneto abbiamo 32.500 posti per anziani non autosufficienti, con una lista d’attesa che ha raggiunto 10 mila anziani, cioè 10 mila famiglie che sono in una condizione drammatica. Questa è una verità amara. L’autosufficienza è stata una questione su cui si è posta troppo poca attenzione. Siamo il secondo Paese più vecchio al mondo. Bene che il CNEL ci dia l’opportunità di riparlare di questi temi. Perché fra qualche anno ci troveremo in una tempesta perfetta, uno *tsunami* difficile da reggere”.

ALBANO: NOSTRO OBIETTIVO È COSTRUIRE UN ACTION PLAN NAZIONALE

“È essenziale ascoltare i territori e gli operatori – ha dichiarato in chiusura del convegno Lucia Albano, Sottosegretario di Stato al Ministero dell’Economia e delle Finanze – per comprendere le reali problematiche dei servizi sociosanitari. In questa ottica il CNEL ha svolto un ruolo chiave nell'accendere i riflettori sulle trasformazioni di ASP e IPAB. È un tema



cruciale, che riguarda una realtà complessa, direttamente investita dal fenomeno dell'inverno demografico. Per affrontare le sfide che abbiamo di fronte è fondamentale conoscere a fondo la rete di servizi e l'intero sistema dell'economia sociale. Il nostro obiettivo è costruire un Action Plan nazionale. E poi snellire la burocrazia, ottimizzare la fiscalità, sviluppare strumenti finanziari innovativi”.

IL RAPPORTO CNEL SULLE ASP

Dal I Rapporto CNEL sulle ASP emerge una marcata eterogeneità regionale nel processo di trasformazione delle IPAB, caratterizzata dalla frammentazione del quadro normativo di riferimento conseguente al trasferimento di competenze pressoché esclusive alle Regioni operato a decorrere dal 2001 in attuazione della modifica del Titolo V della Costituzione. Le ASP e le IPAB si configurano ancora oggi come snodi fondamentali nella rete dei servizi socioassistenziali, con un ruolo particolarmente rilevante nell'assistenza agli anziani non autosufficienti. Tuttavia, esse si trovano ad operare in condizioni spesso disomogenee e svantaggiose sotto il profilo giuridico e fiscale, delle risorse patrimoniali, dei modelli di *governance* e della capacità gestionale.

Il lavoro del CNEL evidenzia la necessità urgente di istituire un sistema nazionale sistematico di rilevazione e aggiornamento dei dati su IPAB e ASP, al fine di garantire maggiore trasparenza, efficacia e coerenza delle politiche pubbliche nel settore dei servizi alla persona.



AD OLTRE 25 ANNI DALL'ULTIMA INDAGINE

Il I Rapporto CNEL sulle ASP nasce dalla necessità di colmare un vuoto conoscitivo di oltre 25 anni. L'ultima rilevazione ufficiale risale, infatti, al 1998, realizzata dal Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in preparazione della riforma dei servizi sociali poi attuata con la legge n. 328 del 2000, anche nota come “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. Oggi lo scenario è profondamente mutato, anche se la riforma delle IPAB prevista dalla legge 328/2000 non è stata ancora attuata nelle Regioni Veneto, Calabria e Sicilia. La fotografia più chiara e completa del fenomeno che viene offerta con il Rapporto CNEL è quindi fondamentale per un'auspicabile riforma del settore.

FORTE RIDUZIONE NUMERO ENTI: DAI 4.226 DEL 1998 AI 578 ATTUALI

Nel 1998, secondo l'ultima rilevazione ufficiale antecedente a quella condotta dal CNEL, il numero di enti era pari a 4.226 unità. Al 2025, il censimento ha rilevato la presenza di sole 578 IPAB e ASP, distribuite su 19 Regioni. In Basilicata non è stata censita alcuna ASP, mentre in Valle d'Aosta, Molise, Sardegna e Calabria è stato registrato rispettivamente un solo ente. Le Regioni che attualmente presentano il maggior numero di IPAB e ASP sono il Veneto con 133 unità e la Sicilia con 128.

Per quanto riguarda i dati sul personale si stima un numero totale di dipendenti che potrebbe superare le 40.000 unità.



La stima degli immobili di proprietà degli enti destinati all'espletamento dei servizi sociali è pari a 1.500, senza considerare gli innumerevoli immobili messi a reddito.

Relativamente alle rendite patrimoniali, si stima un ammontare complessivo pari a circa 450 milioni di euro.

Quanto alle aree di attività un gran numero di ASP E IPAB opera nel settore dell'assistenza agli anziani non autosufficienti (precisamente circa 8 su 10). Seguono, per diffusione, le attività rivolte alle persone con disabilità (63 enti) e ai minori (36 enti).

RICONOSCIMENTO NORMATIVO ANCORA INCERTO

Relativamente alle criticità segnalate dalle stesse ASP, è stato messo in luce il quadro frammentato e disomogeneo, con disparità di trattamento a livello giuridico, fiscale, economico e di *governance*. L'analisi ha evidenziato come le ASP, pur essendo tuttora un pilastro della rete dei servizi alla persona, soffrano di un riconoscimento normativo incerto e di una collocazione istituzionale e giuridica poco chiara. Questo ha generato difficoltà gestionali, limitato la loro capacità innovativa e causato svantaggi, soprattutto in termini fiscali, economici ed operativi, rispetto ai soggetti privati *profit e non profit*.

In conclusione, il I Rapporto CNELE sulle ASP ha confermato la necessità di un intervento legislativo di riordino nelle materie di residua competenza statale, cui il Consiglio ha tentato di dare seguito con l'elaborazione di uno specifico Disegno di legge, già trasmesso al legislatore nazionale. Lo spazio di intervento rimane ampio, ma il Rapporto offre una fotografia più



nitida della situazione e rappresenta una base solida da cui poter avviare nuove, organiche ed efficaci azioni di riforma.

Per approfondire:

- Il I Rapporto CNE sulle ASP (cliccare [qui](#))
- La nota stampa (cliccare [qui](#))
- Il Dddl CNE sulle ASP (cliccare [qui](#))