

# Prospettive Sociali e Sanitarie

## SPECIALE

ANNO XLI

15 novembre – 15 dicembre 2011

### DISEGNAMO IL WELFARE DI DOMANI

Una proposta di  
riforma dell'assistenza  
attuale e fattibile

## Speciale

*Disegniamo il welfare di domani.*

*Una proposta di riforma dell'assistenza attuale e fattibile*

a cura di E. Ranci Ortigosa

con contributi di: P. Bosi, C. Castegnaro, D. Cicoletti, U. De Ambrogio, C. Dessi, M. C. Guerra, F. Longo, D. Mesini, V. Onida, S. Pasquinelli, S. Sabatinelli, M. Samek Lodovici, S. Stea, A. Zanardi

- 1 *Disegniamo il welfare di domani*
- 4 *I fondamenti costituzionali del sistema di welfare*  
V. Onida
- 6 *Una proposta di riforma attuale e fattibile.*  
Executive summary

### PARTE PRIMA Problemi nuovi, risposte inadeguate, politiche obsolete

- 11 Capitolo 1. *Un paese che cambia*
- 15 Capitolo 2. *Il nostro campo di attenzione e le sue principali criticità*
- 17 Capitolo 3. *Le risorse in gioco*

### PARTE SECONDA Proposte per un'effettiva riforma delle politiche sociali

- 24 Capitolo 4. *Riformare le attuali erogazioni centrali, definire i LEP sociali, decentrare funzioni e risorse*
- 31 Capitolo 5. *Assetti istituzionali per l'erogazione dei servizi sociali*
- 34 Capitolo 6. *Pubblico e privato nei servizi sociali*
- 39 Capitolo 7. *Una riforma finanziariamente impossibile?*

### PARTE TERZA Proposte per le principali politiche sociali

- 43 Capitolo 8. *Le politiche per le famiglie e i bambini*
- 45 Capitolo 9. *Le politiche per i giovani*
- 49 Capitolo 10. *Povertà e politiche di contrasto*
- 54 Capitolo 11. *Le politiche per i non autosufficienti*
- 58 Capitolo 12. *Le politiche per le persone con disabilità*



Le foto in copertina e all'interno del fascicolo, scattate durante il convegno "Disegniamo il welfare di domani", tenutosi a Milano il 29 settembre 2011, sono di

Carlo Casella  
[www.carlocasellafotografo.it](http://www.carlocasellafotografo.it)



Prospettive Sociali e Sanitarie è stampata usando le carte *Recital white* e *Respecta 100* di Burgo Distribuzione, composte al 100% da fibre riciclate

#### Direzione

Emanuele Ranci Ortigosa  
(direttore responsabile)  
Ugo De Ambrogio, Sergio Pasquinelli  
(vicedirettori)

#### Caporedattore

Francesca Susani ([pss@irsonline.it](mailto:pss@irsonline.it))

#### Redazione

Claudio Caffarena, Ariela Casartelli, Diletta Cicoletti, Vittorio Glassier, Graziano Giorgi, Francesca Merlini, Daniela Mesini, Paolo Peduzzi, Franco Pesaresi, Dela Ranci Agnoletto, Edoardo Re, Giorgio Sordelli, Patrizia Taccani

#### Comitato scientifico

Paolo Barbetta, Alessandro Battistella, Luca Beltrametti, Paolo Bosi, Annamaria Campanini, Maria Dal Pra Ponticelli, Maurizio Ferrera, Marco Geddes da Filicaia, Cristiano Gori, Antonio Guaita, Luciano Guerzoni, Francesco Longo, Gavino Maciocco, Marco Musella, Franca Olivetti Manoukian, Giuseppe A. Micheli, Nicola Negri, Fausta Ongaro, Valerio Onida, Marina Piazza, Costanzo Ranci, Chiara Saraceno, Maria Chiara Setti Bassanini, Antonio Tosi

#### Contatti

Via XX Settembre 24, 20123 Milano  
Tel. 0246764276 - Fax 0246764312  
<http://pss.irsonline.it>

#### Ufficio abbonati

Daniela Mezzera ([pss.abbo@irsonline.it](mailto:pss.abbo@irsonline.it))

#### Abbonamento 2011

ccp. n. 36973204  
€ 57,00 (privati)  
€ 63,00 (ass. di volontariato e coop. sociali)  
€ 85,00 (enti)  
€ 90,00 (estero)  
L'abbonamento decorre dal 1° gennaio al 31 dicembre.  
Prezzo per copia: € 10,00

#### Progetto grafico e impaginazione

Riccardo Sartori

#### Stampa

Grafica Sant'Angelo  
Via Vicinale 6, Sant'Angelo Lodigiano (LO)  
Tel. 0371 210290

#### Registrazione

Tribunale di Milano n. 83 del 5-3-1973

ISSN 0393/9510

È vietata la riproduzione dei testi, anche parziale, senza autorizzazione.

# DISEGNAMO IL WELFARE DI DOMANI

*Nella primavera del 2011, Prospettive Sociali e Sanitarie ha chiesto a un gruppo qualificato di esperti di unire le loro competenze a quelle dell'IRS, editore della rivista, per tracciare una proposta di riforma delle politiche sociali incisiva, realistica, agibile. La convinta adesione a questo invito ha portato alla redazione di un testo che è stato presentato a Milano, nell'ambito del convegno "Disegniamo il welfare di domani" del 29 settembre 2011, a Giuliano Pisapia, sindaco di Milano, Vasco Errani, presidente della Regione Emilia Romagna e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, Andrea Olivero, portavoce nazionale del Forum Terzo Settore e presidente nazionale Acli, a Franca Olivetti Manoukian, esperta e formatrice, e a più di 500 partecipanti al convegno.*

La proposta è stata redatta da un gruppo di lavoro coordinato da Emanuele Ranci Ortigosa (PSS, IRS), composto da Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra (CAPP, Università di Modena e Reggio Emilia), Francesco Longo (CERGAS, Università Bocconi), Valerio Onida (Presidente emerito della Corte Costituzionale), Alberto Zanardi (Università di Bologna e Università Bocconi), e dai ricercatori dell'Istituto per la Ricerca Sociale, Ugo De Ambrogio, Daniela Mesini, Sergio Pasquinel- li, Manuela Samek Lodovici, Stefania Stea.

Hanno inoltre collaborato con specifici contributi Claudio Castegnaro, Diletta Cicoletti e Carla Dessi (ricercatori IRS) e Stefania Sabatini (LPS, Politecnico di Milano).

Alla luce del convegno di Milano e di ulteriori momenti di confronto, in sedi istituzionali, sindacali, formative, il testo ha subito qualche correzione, anche per seguire l'evolversi confuso delle manovre economiche e della legge delega su fiscalità e assistenza. Viene ora pubblicato in questo numero speciale di *Prospettive Sociali e Sanitarie*, curato da Emanuele Ranci Ortigosa, per l'ulteriore diffusione e discussione.

## ABBIAMO RIFLETTUTO INSIEME

La nostra riflessione è iniziata qualche mese fa, quando la situazione economica e politica non era ancora tanto deteriorata, ma già venivano a delinearsi seri problemi per il welfare e le politiche sociali. Ci siamo incontrati nelle analisi e nella valutazione della gravità della situazione, ci siamo trovati d'accordo sull'esigenza di reagire, attivarci, assumere la responsabilità di una proposta innovativa delle politiche e degli interventi sociali. Abbiamo impostato e avviato il nostro lavoro, seguendo il progressivo aggravarsi della situazione e le confuse manovre che di giorno

in giorno prospettavano crescenti incursioni a danno delle risorse per le politiche sociali e per le Regioni e gli enti locali, che le attuano sul territorio.

## COSA È ACCADUTO E ACCADE

Abbiamo riflettuto a partire dall'analisi di quanto accaduto negli ultimi anni, è tuttora rilevante.

Un primo riferimento è stata per noi la l. 328/00, sulla quale nel decennale della sua approvazione molto si è scritto sulle pagine di *Prospettive Sociali e Sanitarie*.<sup>1</sup> Essa ha rappresentato il riconoscimento del carattere obsoleto e disfunzionale del nostro sistema assistenziale e ne ha avviato la riforma, tracciando prospettive che avrebbero dovuto essere riprese e implementate nel processo di attuazione. Con il cambio di maggioranza parlamentare a seguito delle elezioni del 2001, su questa riforma è caduto un pesante silenzio. Neppure la breve parentesi del secondo governo Prodi l'ha interrotto, anche se ha incrementato le risorse di vari fondi sociali. Il nuovo governo Berlusconi, esauriti gli impegni finanziari ereditati, ha sempre più preso le distanze da queste politiche, tanto nelle impostazioni generali, con il *Libro bianco* del Ministro Sacconi,<sup>2</sup> quanto nelle scelte di merito, in particolare con il progressivo smantellamento dei vari fondi sociali.

Le poche novità avviate si sono collocate nella logica di un assistenzialismo che riduce il suo intervento alle situazioni di disagio e povertà estreme (una *social card* da affidare sempre più a iniziative di beneficenza del privato sociale) e a un limitato sostegno alle famiglie con figli, con misure estemporanee *una tantum*.

Queste scelte evidenziano di un sostanziale disinvestimento sulle politiche sociali, provato

## Note

1 Nel 2010: Ranci Ortigosa E., "A dieci anni dall'approvazione della l. 328", n. 1; Gori C., "A dieci anni dall'approvazione della l. 328", n. 1; Giorgi G., Raciti M., "Un punto di vista diverso sulla l. 328/00", n. 3; R. Siza, "La '328' e gli squilibri del welfare italiano", n. 13; Ban- chero A., "Ancora sulla 328", n. 14; Pesaresi F., "La 328 nelle Regioni: un bilancio sintetico", n. 20. Nel 2011: Siza R., "La legge 328, la società attiva e il welfare leggero", n. 9-10/2011.

2 Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, *La vita buona nella società attiva. Libro bianco sul futuro del modello sociale*, Roma, maggio 2009.

anche dal modo approssimativo con cui viene trattata la materia socio-assistenziale nell'attuazione del federalismo fiscale, circoscrivendone l'entità finanziaria alla misura delle tradizionali spese in materia di Regioni ed enti locali, depurate di quanto proveniva dai vari fondi sociali nazionali. Anche l'improvvisa proposta di una delega al governo per la riforma di fiscalità e assistenza,<sup>3</sup> sommariamente abbozzata, conferma questa lettura e suscita anzi il fondato timore che si tratti dell'ennesima operazione di taglio della spesa, e insieme delle funzioni pubbliche nel campo del welfare.

Questo accade mentre la crisi economica accentua le difficoltà di molte famiglie e i forti tagli ai finanziamenti complessivi a Regioni ed enti locali già riducono pesantemente la loro capacità di intervento anche in campo sociale.

### **RIFORMULARE UN DISEGNO**

Contro queste politiche occorre che si sviluppi nelle istituzioni, nella società e nelle organizzazioni che essa esprime, nel dibattito culturale, e specificatamente da parte degli esperti del welfare, una forte reazione critica. Non si tratta di negare le difficoltà economiche, il loro accentuarsi anche per l'inadeguatezza delle politiche attivate, ma di affermare che ci sono modi e scelte diverse per affrontarle, a seconda dei criteri di valore che si assumono, e che non si debbano adottare sbrigativamente politiche che penalizzino le componenti sociali più deboli ed esposte agli effetti della crisi. Senza entrare nella discussione più generale sulle politiche, con questa nostra proposta noi vogliamo affiancare alle dovute resistenze critiche anche un'iniziativa propositiva.

Sia per ragioni di merito, la gravità della crisi e l'inadeguatezza delle attuali misure sociali per affrontarla, sia per ragioni di agenda politica, la proposta della delega al Governo su fisco e assistenza, riteniamo necessario e urgente riprendere le fila e riformulare un disegno di riforma del sistema e dell'azione pubblica nel campo dell'assistenza e della promozione sociale. Il sistema assistenziale è inadeguato e obsoleto e va riformato. Va riformato non per ridimensionarlo e fare cassa, ma per meglio considerare e trattare i bisogni sociali e assistenziali, le esigenze di dignità e le opportunità di crescita delle persone e delle famiglie, per meglio qualificarlo su valori e criteri di equità e solidarietà, per sviluppare una sussidiarietà non ridotta a semplice privatizzazione.

### **CON QUALI PROTAGONISTI**

Le politiche sociali sono affidate dalla Costituzione in parte allo Stato, ma soprattutto alle autonome istituzioni regionali e locali e alle espressioni organizzate della società civile nelle sue diverse articolazioni, che la l. 328/00 chiama in campo come interlocutori necessari delle istituzioni. Queste realtà, istituzionali e sociali, pur di vario orientamento politico e culturale, nel silenzio del governo nazionale hanno realizzato gradualmente in tutto il Paese la programmazione

sociale, a livello regionale e di zona, innovando profondamente la situazione preesistente. Sono anche realtà impegnate a contestare e contrastare i pesanti tagli alla spesa sociale e alle risorse generali per le autonomie. Sono quindi le realtà che potrebbero e dovrebbero chiedersi se l'attuale sistema assistenziale è proprio l'unica opzione presente, da tentare di salvare così com'è, o se invece non si debba cercare di aprire un discorso più ampio, che riesamini e rimetta in gioco le misure e le risorse oggi in campo che, se venissero valutate nell'appropriatezza ed efficacia nel trattare i bisogni e nell'efficienza della gestione, evidenzerebbero dispersione e spreco di risorse e serie disequaglianze di trattamento per situazioni di bisogno simili, inaccettabili soprattutto nell'attuale congiuntura sociale e finanziaria. Se non si vuole che la riforma dell'assistenza si risolva in operazioni di taglio indiscriminato dei finanziamenti per erogazioni e servizi, occorre allora trovare il coraggio, culturale e politico, di un riesame a tutto campo, per rivedere tutto ciò che è da rivedere in base ai criteri di valore e di priorità sociale che si intendono assumere.

### **VI PARE IL CASO?**

Tale ambiziosa collocazione può suscitare una reazione spontanea: vi pare il caso in una situazione in cui i tagli attanagliano Regioni ed enti locali, pregiudicando la stessa continuità di servizi esistenti, di venire a proporre un'iniziativa così impegnativa, che in tanti anni, anche assai meno problematici in termini di risorse, non è mai stata assunta e trattata?

Ebbene sì. Regioni, enti locali, parti sociali si sono adattate a trattative annuali estenuanti attorno a poco più del 10% della spesa sociale. E il risultato è che hanno perso anche quel 10%. Quando il gioco si fa stringente, la tattica non basta, occorre una strategia. E la strategia che proporremo vuole in primo luogo ridefinire il campo di gioco, allargarlo a tutte le funzioni, le azioni e le voci di spesa pubblica sociali. Sono queste che vanno individuate, ricomposte, strutturate su criteri generali coerenti, poi rimodulate e ridistribuite per le diverse aree di bisogno e di intervento.

### **RIDEFINIRE IL CAMPO**

Va riesaminato e ristrutturato l'insieme, perché è disfunzionale rispetto alle finalità, inefficace rispetto agli obiettivi, inefficiente nel suo operare. E perché, non potendo far conto su risorse aggiuntive esterne, occorre ottimizzare l'uso delle risorse tuttora disponibili, superando barriere di norme obsolete, di settorializzazione dell'utenza, di parcellizzazione degli interventi e delle prestazioni.

Da tempo siamo convinti di questa esigenza, che se fosse stata assunta all'inizio degli anni 2000 consentirebbe oggi di affrontare la crisi con un sistema di servizi e interventi sociali ben più munito e meno esposto alle incursioni e al saccheggio del governo centrale, anche perché già acquisito nel suo insieme da Regioni e Comuni, come la Costituzione prevede. Senza questiona-

re sulle occasioni perdute, occorre oggi andare ben oltre la difesa dell'esistente, per sviluppare una capacità di reazione, di proposta, di iniziativa, per riqualificare e innovare politiche e azioni. È l'unica scelta per non assistere impotenti all'erosione e distruzione delle protezioni e delle politiche sociali, che dobbiamo invece salvare e rilanciare come componente essenziale della nostra cultura e della nostra convivenza.

## UNA PROPOSTA E UN INVITO

Non ci nascondiamo le grandi difficoltà e resistenze che si oppongono a iniziative volte a un effettivo cambiamento, la cui realizzazione è ovviamente legata a molti fattori, fra i quali l'evoluzione dell'arena politica, i ruoli e le scelte dei suoi attori, a quanto l'opinione pubblica e l'iniziativa dei soggetti organizzati e dei *mass media* vorrà e potrà richiedere e, forse, pretendere.

Questo nostro è appunto un invito a non rassegnarsi all'attuale sistema e ai *trend* in atto, evitando però di reagire cadendo nella trappola del velleitarismo, che giova poi alla conservazione. È un invito frutto di riflessione e di esperienza, che hanno prodotto una proposta che offriamo all'attenzione dei soggetti istituzionali e sociali, degli esperti, e naturalmente dei partiti che

intendono affrontare seriamente il tema delle politiche sociali, perché la valutino, la criticino, ne verifichino la fattibilità, la correggano, la integrino, si confrontino fra loro per concordare una strategia il più possibile condivisa, per attivarsi e agire con probabilità di successo. Il nostro è uno specifico contributo sulle politiche sociali per la costruzione di un patto nazionale per gli investimenti sociali, che anche altri hanno caldeggiato.<sup>4</sup> Il nostro obiettivo è promuovere la riforma delle politiche sociali per sostenere i cittadini e le famiglie, soprattutto quelle più in difficoltà, e per aiutare a crescere e a diffondersi una cultura e pratiche di equità, promozione sociale e solidarietà umana. Questo può avvenire adottando le soluzioni qui tratteggiate, di cui conosciamo anche i limiti, o altre, se migliori e più agibili. L'importante è che prenda avvio e si implementi un processo diffuso e partecipato, culturale e politico, per riqualificare e innovare il nostro sistema di welfare, che solo così può essere salvato. **e.r.o.**

### Note

- 3 Ddl n. 4566, "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale", presentato il 29 luglio 2011.
- 4 Maurizio Ferrera in Nannicini T. (a cura di), *Il gioco delle riforme*, Egea, Milano, 2011.



I video degli interventi al convegno sono su [pss.irsonline.it/convegnowelfare](http://pss.irsonline.it/convegnowelfare)

# UNA PROPOSTA DI RIFORMA, ATTUALE E FATTIBILE

## Executive summary

### LE REGIONI PER AVVIARE UN PROCESSO DI RIFORMA: LIMITI E CRITICITÀ DELL'ATTUALE SISTEMA

Come far fronte a una crescente domanda di servizi con risorse che diminuiscono? È il rompicapo in cui si dibattono oggi Regioni ed enti locali, sottoposti a reiterati vincoli di spesa e tagli nei trasferimenti a fronte di bisogni che crescono. Questo andamento è destinato ad aggravarsi nei prossimi anni, che saranno caratterizzati da drammatici vincoli di finanza pubblica.

È dunque necessario e urgente affrontare i gravi limiti del nostro sistema di welfare. Per renderlo più efficace ed equo, si espone in questo fascicolo 20-21 di *Prospettive Sociali e Sanitarie* una proposta di riforma dell'assistenza, elaborata recentemente fra esperti di diverse discipline, che intercetta anche talune questioni poste dal DDL 4566/11 di delega al Governo della riforma fiscale e assistenziale, ma assume un approccio alternativo a quel testo, per disegnare una riforma vera, attuale, fattibile.

Per migliorare l'efficacia e l'efficienza degli interventi sono necessari cambiamenti radicali. Il primo *step* del percorso di riforma che proponiamo è senz'altro la necessaria revisione complessiva del sistema, prevedendo il decentramento delle responsabilità alle Regioni e ai

Comuni, con il simultaneo trasferimento ad essi di risorse e funzioni oggi gestite a livello centrale. È sul territorio, infatti, che si possono cogliere nel modo migliore i bisogni effettivi delle persone e delle famiglie, garantendo maggiore appropriatezza e adeguatezza alle prestazioni erogate, tendendo a una maggiore efficacia e tempestività nelle risposte ai cittadini. Ed è sul territorio che sono presenti e attivabili risorse "aggiuntive" (relazionali, di rete, di conoscenza, di volontariato).

Il secondo passo è la verifica sulla disponibilità delle risorse, sapendo che non si può realisticamente attendersi il coinvolgimento di risorse ulteriori a quelle attualmente impegnate nel settore, pari a 62 miliardi di euro, quasi il 4% del PIL (tavola 1).

### LA DEFINIZIONE DEL CAMPO E L'INDIVIDUAZIONE DELLE CRITICITÀ SOCIALI E DEL SISTEMA ASSISTENZIALE

La proposta muove dalla necessaria individuazione dell'oggetto considerato, il campo socio-assistenziale, i cui confini vengono posti molto oltre quelli considerati dal federalismo fiscale e quelli inafferrabili del DDL di delega in esame. La tavola 1 evidenzia le misure considerate e l'estensione del campo, le risorse coinvolte.

Definito l'oggetto, gli autori, partendo da una ricognizione dei bisogni sociali crescenti, pervengono a una rilevazione dei limiti e delle criticità attuali dell'assistenza sociale, così riassumibili:

- è priva di un approccio universalistico e integrato alla popolazione e ai suoi bisogni, in quanto costruita non in base a una visione complessiva, ma per stratificazioni successive di interventi e politiche, che quindi risultano settoriali, categoriali, frammentate e poco efficaci;
- tratta condizioni uguali spesso in maniera differente, lasciando anche vuoti di protezione;
- eroga prevalentemente prestazioni monetarie (circa il 90% della spesa), non controllandone l'utilizzo;
- presenta una netta prevalenza di programmi governati dal centro (86% della spesa complessiva);
- non offre sufficienti servizi, non accompagna l'emersione del bisogno;
- ottiene mediocri effetti distributivi e una selettività molto imperfetta;
- presenta dunque problemi di appropriatezza

**TAVOLA 1** La spesa per l'assistenza sociale nel 2010

Area	Milioni di €	% del PIL
<b>Sostegno delle responsabilità familiari</b>	<b>16.863</b>	<b>1,1</b>
Assegni familiari	6.347	0,4
Detrazioni fiscali per familiari	10.516	0,7
<b>Contrasto povertà</b>	<b>16.801</b>	<b>1,1</b>
Assegno per famiglie con tre figli, social card	800	0,1
Pensioni sociali	4.001	0,3
Integrazioni pensioni al minimo (stima)	12.000	0,8
<b>Non autosufficienza e handicap</b>	<b>16.394</b>	<b>1,1</b>
Indennità di accompagnamento	12.600	0,8
- di cui per anziani non autosufficienti	8.800	0,6
Pensioni ai ciechi e sordomuti	1.338	0,1
Altre pensioni agli invalidi civili	2.456	0,2
<b>Offerta di servizi locali</b>	<b>8.605</b>	<b>0,6</b>
Assistenza sociale (servizi e trasferimenti monetari)	8.605	0,6
<b>Altre spese</b>	<b>3.237</b>	<b>0,2</b>
Pensioni di guerra	828	0,1
Altri assegni e sussidi	2.409	0,2
<b>Totale</b>	<b>61.900</b>	<b>4,0</b>

Fonte: Capitolo 3, tavola 3.1

za, efficacia ed equità delle politiche e degli interventi.

Su queste valutazioni critiche gli autori si chiedono se è possibile fare una riforma generale delle politiche socio-assistenziali, assumendo per realismo come vincolo il fatto che nel prossimo futuro non si potrà contare su risorse aggiuntive, ma occorrerà preservare tutte le risorse attualmente disponibili contro i continui tentativi di falcidiarle ulteriormente.

## L'IMPOSTAZIONE E I CONTENUTI DELLA PROPOSTA

L'impostazione della riforma proposta in sintesi è la seguente:

- Per l'efficacia del sistema occorre trattare specificamente le situazioni di fragilità e bisogno. Questo può essere fatto solo dai servizi del territorio. Funzioni e risorse vanno quindi decentrate e assegnate alle istituzioni del territorio, Regioni e Comuni, come vuole la Costituzione, e le tradizionali misure gestite dall'INPS vanno sostituite da nuove misure appropriate ai bisogni attuate sul territorio.
- Per avere le risorse per finanziare gli interventi sul territorio è necessario assumere come criterio generale l'universalismo selettivo: la scarsità delle risorse impone di privilegiare l'equità.
- Tale operazione comporta sacrifici e rischi e necessita quindi di rassicurazioni e tutele per le persone e di linee di difesa contro tentativi di sottrazione delle risorse, nazionali ma anche nei contesti regionali e locali. Può essere effettuata quindi se contestualmente si definiscono i livelli essenziali delle prestazioni, previsti dalla Costituzione a garanzia dei diritti civili e sociali.

L'argomentazione è così articolata:

1. La funzione delle politiche sociali, oggi non adeguatamente svolta, è di sostenere le persone e le famiglie in difficoltà. Per impostare allora e implementare correttamente la riforma di tali politiche, occorre ripartire dalla base, e cioè dai bisogni e dai problemi che concretamente affliggono la condizione di vita delle persone, delle famiglie, delle aggregazioni sociali che abitano un territorio.
2. Per cogliere tempestivamente tali bisogni e problemi, analizzarli nella loro specificità e poter progettare e attivare risposte effettive e appropriate, e quindi efficaci, occorre che le funzioni e le risorse assistenziali siano presenti e operanti sul territorio, sui singoli territori. Per migliorare l'efficacia delle politiche e degli interventi sociali è allora necessario rimettere in discussione e riformare le attuali misure nazionali, che ingessano il sistema e impediscono ogni sviluppo, e decentrare le loro funzioni e risorse (56,5 miliardi di euro), per unirle alle risorse di Comuni e Regioni già operanti sul territorio (8,5 miliardi), con un radicale ribaltamento dell'attuale distribuzione.
3. Tale radicale decentramento risponde al dettato costituzionale, che riserva la materia assistenziale per la funzione legislativa alle Regioni, per quella amministrativa ai Comu-

ni, e avrebbe dovuto essere effettuato con il federalismo fiscale, che si è limitato invece a riprodurre l'attuale distribuzione di funzioni e risorse.

4. Per fronteggiare le condizioni di bisogno e di sofferenza di tutti, è necessario assumere come criterio generale di accesso ai benefici l'universalismo selettivo: considerazione dei bisogni socialmente rilevanti di tutti, ma, data la ristrettezza delle risorse, rinuncia alla gratuità generalizzata nell'uso dei servizi. Introduzione quindi di selettività sulle condizioni reddituali e patrimoniali. Chi più può è chiamato a concorrere alla copertura dei costi degli interventi, perché tutti coloro che sono in situazione di difficoltà possano essere sostenuti.
5. Data la distribuzione attuale dei beneficiari, poco equa in termini di selettività sulle condizioni economiche, tale criterio offrirà la possibilità di avere risorse per riqualificare le forme di sostegno, offrire risposte più appropriate ed efficaci a un *target* di utenza che, a seconda della propria condizione economica, ne beneficerà gratuitamente o sarà chiamata a concorrere alla copertura dei costi degli interventi.
6. Sul territorio sarà possibile effettuare un'analisi della situazione e una progettazione degli interventi appropriati, discutendone e negoziandone con i beneficiari o loro persone di sostegno. Si potrà così riconoscere e valorizzare le risorse dei beneficiari stessi, delle loro famiglie, del contesto sociale, delle presenze associative e di volontariato, attivando competenze e disponibilità aggiuntive sulle singole situazioni e arricchendo una cultura, e stimolando comportamenti generosi e solidaristici delle popolazioni abitanti quei territori.
7. Il progressivo abbandono delle erogazioni nazionali pone dei rischi e suscita delle ansietà nei destinatari che devono essere attentamente considerate. Ragioni di solidarietà, ma ancor prima di equità sociale, dovrebbero tuttavia prevalere sui "diritti acquisiti" che non siano fondati su contribuzioni previdenziali o assicurative precedentemente versate. Naturalmente la transizione è delicata, va declinata processualmente, e senza mettere a brusco repentaglio gli equilibri economici delle famiglie.
8. Per garantire i diritti civili e sociali dei cittadini su tutto il territorio nazionale, la legislazione di riforma dovrà normare i livelli essenziali delle prestazioni sociali, che la Costituzione stessa, come la legislazione ordinaria, dalla l. 328/00 alla l. 42/09 sul federalismo, pongono a presidio di quanti si trovano in una situazione di fragilità e bisogno. Nella tensione inevitabile tra livelli essenziali, cioè adeguati al nostro livello di sviluppo civile, sociale, economico, e limitatezza delle risorse disponibili, sarà necessario assumere i livelli essenziali come obiettivo, verso cui convergere a partire dalle situazioni esistenti, con tutte le risorse disponibili. Tale impostazione vale per i livelli essenziali definiti sia in termini di diritti soggettivi esigibili (anche

questi articolati nel tempo), sia in termini di standard (di servizi, di operatori, di risorse, ecc.). La definizione nazionale dovrà consentire a Regioni e Comuni margini di autonomo adattamento alle situazioni territoriali.

9. Sono ipotizzabili anche percorsi a velocità differenziate per le diverse Regioni ed entità locali, a secondo della loro preparazione a gestire le diverse nuove misure. Così non si abbassa l'obiettivo "essenziale" e l'impegno a perseguirlo, ma realisticamente lo si fa in un arco certo di tempo con le risorse che ci si impegna concretamente ad acquisire.

## **IL GOVERNO DELLE POLITICHE SOCIALI E IL RAPPORTO TRA PUBBLICO E PRIVATO**

La proposta prevede l'attuazione del dettato costituzionale. Allo Stato compete la definizione dei livelli essenziali, che potrebbe essere accompagnata dalla quantificazione di un fondo per le politiche sociali, ovviamente nel quadro del federalismo fiscale non vincolante nelle entità di spesa previste né per Regioni né per Comuni, chiamati a rispondere però del rispetto dei livelli essenziali. Normativa, programmazione e impegno di risorse aggiuntive sono compiti delle Regioni, mentre l'amministrazione nelle sue diverse articolazioni è compito dei Comuni, che devono esercitarla integralmente unitariamente, singoli o associati, comunque a scala di ambito, analoga a quella dei distretti sanitari, assumendo le forme istituzionali più adeguate al compito.

Il federalismo fiscale ha lasciato per ora irrisolto il tema del finanziamento integrale: se esso vada assicurato alle Regioni sui livelli essenziali, o ai Comuni sulle funzioni fondamentali. Il problema si ripropone anche per la nostra proposta di riforma, sulla distribuzione delle cospicue risorse oggi gestite dall'INPS. In linea di massima, gran parte delle risorse potrebbe andare ai Comuni, ma una quota funzionale all'efficacia della loro funzione normativa e programmatica dovrebbe andare alle Regioni, per essere utilizzata anche come incentivazione a sostegno dei propri indirizzi.

Passando al rapporto pubblico/privato, il modello che auspichiamo per garantire un rapporto ottimale non può abbandonare l'idea di un welfare di cittadinanza, che assegna all'ente pubblico democraticamente eletto un ruolo irrinunciabile di responsabilità.

È quindi necessario che:

- il pubblico continui a svolgere la funzione di gestione dell'accesso e di valutazione, controllo, monitoraggio;
- gli erogatori privati offrano un *mix* di attività che comprenda profili di utenza tra loro complementari;
- migliori nel settore la professionalità, che dipende anche da condizioni contrattuali più eque; per questo è importante "spingere verso un contratto unico nazionale per tutto il comparto sociale, con livelli retributivi minimi uguali per tutti, così da evitare il gioco al ribasso negli appalti";
- il settore privato profit e non profit sia capace

di essere imprenditoriale e di generare reti tra gli utenti; per questo serve un'istituzione locale pubblica forte, capace di una politica di accompagnamento;

- si creino "forme di collaborazione, se non addirittura di fusione, tra gli attori sociali locali, soprattutto se piccoli".

Rispetto ai soggetti produttori sono necessari interventi per:

- favorire eventuali processi di fusione e coordinamento tra produttori, pur nella consapevolezza della grande importanza che rivestono le esperienze locali radicate sul territorio;
- strutturare il settore informale;
- introdurre una competizione più matura (maggiormente orientata alla qualità, e non alla sola logica del "ribasso").

## **LA VERIFICA SULLA DISPONIBILITÀ DELLE NECESSARIE RISORSE FINANZIARIE**

Con questa impostazione gli autori ritengono che si possano e si debbano riformare le politiche sociali e che questo possa essere fatto con le risorse oggi disponibili, difendendole dagli ulteriori tagli, aumentandone la resa in termini di efficacia, migliorandone l'equità.

Per verificare e sostanziare tale affermazione, occorre allora vedere se e come si possono meglio utilizzare le risorse oggi disponibili, per migliorare l'efficacia e l'equità del sistema assistenziale. A tal fine gli autori prendono le mosse dall'evidenziazione della scarsa efficacia redistributiva dell'attuale spesa assistenziale, dipendente principalmente dal cattivo disegno dei meccanismi di selettività utilizzati in molti programmi di spesa sociale e in particolare dal fatto che non sempre si fa riferimento a una valutazione della condizione economica che tenga conto adeguatamente di ogni fonte che alimenta il reddito disponibile e della condizione dell'insieme del contesto familiare all'interno del quale vive il beneficiario dei trasferimenti pubblici.

L'indagine ISTAT IT-SILC09 mostra la distribuzione per decili di reddito familiare equivalente dei percettori dei benefici di tre dei più importanti programmi di spesa assistenziale: pensioni sociali, assegni familiari e indennità di accompagnamento (non è purtroppo possibile effettuare elaborazioni analoghe per l'istituto delle pensioni integrate al minimo), che nel loro insieme rappresentano più di un terzo della spesa di assistenza sociale.

La ricerca evidenzia che il 58% della spesa per indennità di accompagnamento è percepito da beneficiari che vivono in famiglie con reddito superiore alla mediana. E ciò non sorprende, in considerazione del carattere non selettivo rispetto al reddito di tale istituto. Ma è invece sorprendente che alla metà più ricca delle famiglie affluisca il 34% degli assegni familiari e il 24% delle pensioni e degli assegni sociali, misure di integrazione del reddito condizionate in vario modo alla situazione economica dei beneficiari. È infatti legittimo attendersi che almeno le misure finalizzate all'integrazione del reddito e finanziate dalla fiscalità generale concentrino i loro benefici sui decili di famiglie a reddito equi-



valente più basso, e pensare allora di rivedere le attuali misure che distribuiscono i benefici ben al di là dell'area del bisogno economico. Questo potrebbe infatti liberare risorse per riformare e integrare il nostro sistema assistenziale nel senso che presto verrà chiarito.

Per indicare l'ordine di grandezza di tali risorse, se in via ipotetica per questi tre programmi si azzerasse la spesa pubblica destinata ai beneficiari dei tre decili superiori, si renderebbero disponibili quasi 4 miliardi di risorse (di cui 1,5 relativi a pensioni e assegni).

Ancora, se si azzerasse la spesa pubblica per pensione e assegno sociale con riferimento ai decili di reddito familiare equivalente superiori alla mediana (pari a oltre 19.000 euro annui), si libererebbero risorse per quasi 2 miliardi di euro; se si considerasse nel computo anche il 34% della spesa per assegni al nucleo familiare attualmente percepita dalla metà più ricca di famiglie, si recupererebbero altri 1,7 miliardi di euro. Si verrebbe così a disporre di circa 3,7 miliardi di euro.

Se si trattassero allo stesso modo le integrazioni al minimo, per le quali non disponiamo purtroppo della distribuzione per decili di reddito e dobbiamo quindi ricorrere a stime anche grossolane, si potrebbero recuperare risorse per aggiuntivi 3 miliardi di euro.<sup>1</sup>

Su queste analisi la risposta degli autori alla domanda se è possibile fare una riforma generale delle politiche socio-assistenziali assumendo per realismo come vincolo il fatto che nel prossimo futuro non si potrà contare su risorse aggiuntive, è positiva: la crisi economica e sociale richiede riforme urgenti, e queste nel campo considerato possono essere fatte anche senza risorse ulteriori a quelle presenti.

Naturalmente l'attuazione della riforma proposta implica delicati problemi di consenso e di equità, che devono essere trattati con una transizione graduale che non determini seri contraccolpi sul tenore di vita delle persone e delle famiglie, ma che comunque affermi come prioritari criteri di uguaglianza di trattamento a fronte di condizioni di fragilità personale e familiare o di onerosità di carichi assistenziali.

## LA REVISIONE DELLE DIVERSE POLITICHE SOCIALI: ALCUNI ESEMPI

La proposta avanzata viene articolata e declinata su alcune delle maggiori politiche per *target* di popolazione (politiche per le famiglie, per i giovani, di contrasto alla povertà, gli interventi per i non autosufficienti e per i disabili), su un'impostazione di fondo unitaria e coerente, quella sopra esposta: garantire una maggiore selettività sulla condizione economica dell'accesso agli interventi, per assicurare una maggiore copertura alla popolazione più "bisogno", prevedendo risorse aggiuntive nulle o minime per il bilancio pubblico.

Sarà infatti la revisione dei criteri di accesso, attraverso anche lo strumento dell'ISEE riformato, di cui gli autori tracciano un indirizzo, che libererà le risorse necessarie a introdurre le riforme auspiccate. Consideriamo qui di seguito alcune delle politiche considerate.

### Per le famiglie

Per il sostegno monetario alle famiglie con figli oggi lo Stato spende 17 miliardi di euro. Per mantenere la spesa a questo livello si dovrà sempre più caratterizzare in modo selettivo le attuali prestazioni, quali l'assegno sociale, le integrazioni al minimo e così via. Si propone l'istituzione di un assegno alle famiglie con minori, non categoriale, erogato sulla base di un ISEE riformato (vedi capitolo 4, paragrafo 4.7).

Le risorse da assegnare alla compensazione economica non devono però andare a scapito dell'offerta decentrata di servizi, politiche di conciliazione dei tempi di lavoro e cura e politiche per la casa. Queste infatti possono risultare più efficaci, sia in termini redistributivi e di contrasto alla povertà, sia in termini di sostegno alle responsabilità familiari. In quest'ottica, la razionalizzazione dei trasferimenti alle famiglie, in forma di detrazioni fiscali e assegni al nucleo, che viene proposta, libererà circa 3 miliardi di euro rispetto agli attuali. Di questi tre miliardi, almeno uno potrebbe essere dedicato al potenziamento degli asili nido e delle scuole materne.

### Per i non autosufficienti

Con riferimento all'area degli anziani non autosufficienti si propone di:

- Riformare l'indennità di accompagnamento: superare la logica "a pioggia" dell'indennità di accompagnamento e introdurre una misura, "la dote di cura", che preveda fasce distinte in base al livello di gravità, al reddito e alla capacità di spesa dell'anziano (ma anche in parte della sua famiglia), e una gestione non più centralizzata ma regionale e locale, senza alcun aggravio per la finanza pubblica. La simulazione effettuata articolando l'entità della dote di cura per diversi livelli di non autosufficienza, per chi sceglie la soluzione *cash* e chi sceglie la soluzione *care*, e infine per la condizione economica dei beneficiari, indica che tale riforma può essere effettuata senza ulteriori risorse rispetto a quelle attuali dell'indennità di accompagnamento (13,2 miliardi di euro).
- Potenziare la rete dei servizi (domiciliari, residenziali e territoriali).
- Defiscalizzare gli oneri per le badanti per la regolarizzazione dei contratti e la qualificazione del lavoro professionale.

### Contro la povertà e l'emarginazione

Con riferimento alle politiche di contrasto alla povertà, l'obiettivo nel medio periodo è l'introduzione del "Reddito minimo di attivazione" misura universalistica che contempla sia integrazioni economiche alle famiglie sia servizi di inserimento.

Il costo per tale riforma è di 5,7 miliardi (4 miliardi solo integrazioni), che possono essere recuperati attraverso l'unificazione degli istituti attuali e l'attuazione dell'universalismo selettivo.

Considerando solo le due misure di stretto

### Note

- 1 Analisi circa gli effetti non adeguatamente redistributivi anche di più recenti misure (*social card*, bonus famiglia, bonus elettrico) sono contenute in CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, 2010.

contrasto alla povertà, e cioè pensione sociale e integrazione al minimo, oltre che *social card*, bonus famiglia e bonus elettrico, le ipotesi suddette ci consentirebbero di disporre di oltre 4 miliardi di euro, il costo per una misura di reddito minimo stimato dalla CIES. Allargando il campo anche agli assegni al nucleo familiare che, come già ricordato, hanno anche degli indiretti effetti di contrasto alla povertà, si potrebbero liberare risorse per ben 5,7 miliardi di euro, verosimilmente sufficienti a finanziare sia i trasferimenti monetari di una nuova misura universalistica, sia i costi di gestione per l'avvio e la messa a regime del nuovo sistema, oltre che a offrire risorse per ulteriori servizi che si renderebbero necessari per la compiuta realizzazione della dimensione di inserimento e promozione sociale della misura.

### LA RIDISTRIBUZIONE DELLE RISORSE FRA LE DIVERSE POLITICHE

Le riforme delineate comportano esclusivamente redistribuzioni interne alle diverse aree delle politiche sociali o tra queste diverse aree. Fa eccezione la politica per la non autosufficienza, per la quale si prevede di gravare le pensioni di un modesto prelievo grazie al quale assicurare a se stessi e a tutti gli anziani, al verificarsi della non autosufficienza, un sistema di servizi più adeguato a gestire questa situazione di particolare fragilità e di accentuato fabbisogno assistenziale (vedi capitolo 7, tavola 7.1).

Nell'oro insieme le proposte avanzate implicano un forte sviluppo dei servizi sociali, finanziabile destinando a tale obiettivo una significativa quota dei 54 miliardi di euro assorbiti dai trasferimenti monetari gestiti dall'INPS e che dovranno passare a Regioni e Comuni. L'incremento dei servizi così finanziato è esplicitamente evidenziato nei capitoli della terza parte di questo fascicolo, che trattano le politiche e gli interventi per la prima infanzia, per la formazione e l'inserimento lavorativo dei giovani, per l'assistenza agli anziani non autosufficienti, per il contrasto

della povertà e dell'esclusione sociale, e più in generale dalla costruzione su tutti i territori di sistemi integrati e articolati di servizi.

Lo sviluppo dei servizi crea occupazione, posti di lavoro, in particolare per le donne, e determina anche l'emersione di lavoro informale, in particolare con la dote di cura per gli anziani.

Le riforme dell'attuale sistema proposte vanno quindi viste non solo nella loro dimensione assistenziale, ma anche nella loro dimensione di politiche occupazionali e di sviluppo.

### CONCLUSIONI

Come autori della proposta sopra illustrata riteniamo che vada riesaminato e ristrutturato l'insieme del sistema assistenziale, perché disfunzionale rispetto alle finalità, inefficace rispetto agli obiettivi, inefficiente nel suo operare. E perché, non potendo far conto su risorse aggiuntive esterne, occorre ottimizzare l'uso delle risorse tuttora disponibili, superando barriere di norme obsolete, di settorializzazione dell'utenza, di parcellizzazione degli interventi e delle prestazioni.

Occorre, oggi, andare ben oltre la difesa dell'esistente, per sviluppare una proposta di riforma, cogliendo anche nel caso l'occasione del DDL 4566 di delega al governo.

Non ci nascondiamo le grandi difficoltà e resistenze che si oppongono a iniziative volte a un effettivo cambiamento, ma proprio la crisi impone di non rassegnarsi all'attuale sistema e però anche di non scivolare su pretese oggi velleitarie.

Il nostro obiettivo è promuovere la riforma delle politiche sociali per sostenere i cittadini e le famiglie, soprattutto quelle più in difficoltà, e per aiutare a crescere e diffondersi una cultura e pratiche di equità, promozione sociale e solidarietà umana, per valorizzare l'offerta allo sviluppo sociale e anche economico, in particolare creando nuove opportunità lavorative, che la nostra proposta comporta. L<sup>7</sup>

