

**COMPLESSITÀ SOCIALE,
CRISI ECONOMICA, FEDERALISMO:
UNA PROPOSTA DI RIFORMA,
ATTUALE E FATTIBILE**



**DISEGNAMO
IL WELFARE
DI DOMANI**

un convegno per i primi 40 anni di
Prospettive Sociali e Sanitarie
Milano, 29 settembre 2011

INDICE

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

1. Un paese che cambia
2. Il nostro campo di attenzione e le sue principali criticità.....
3. Le risorse in gioco.....

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

4. Riformare le attuali erogazioni centrali, definire i livelli essenziali delle prestazioni sociali, portare i servizi e le risorse sul territorio.....
5. Assetti istituzionali per l'erogazione dei servizi sociali.....
6. Pubblico e privato nei servizi sociali.....
7. Una riforma finanziariamente impossibile?

PARTE TERZA. Proposte per le principali politiche sociali

8. Le politiche per le famiglie e i bambini
9. Le politiche per i giovani.....
10. Povertà e politiche di contrasto
11. Le politiche per i non autosufficienti.....
12. Le politiche per i disabili.....

EXECUTIVE SUMMARY

“Prospettive Sociali e Sanitarie” ha chiesto ad un gruppo qualificato di esperti di unire le loro competenze a quelle dell'Irs, editore della rivista, per tracciare una proposta di riforma incisiva, realistica, ma al contempo agibile, nel campo dell'assistenza e della promozione sociale.

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 dai ricercatori dell'Istituto per la Ricerca Sociale, Ugo De Ambrogio, Daniela Mesini, Sergio Pasquinelli, Manuela Samek, Stefania Stea.

Hanno inoltre collaborato al testo con specifici contributi scritti Claudio Castegnaro, Diletta Cicoletti e Carla Dessi (ricercatori Irs) e Stefania Sabatinelli (Politecnico di Milano).

Le ragioni 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? E' 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 dieci anni, che saranno caratterizzati da drammatici vincoli di finanza pubblica.

In questo quadro riteniamo comunque possibile l'obiettivo di mantenere costante, rispetto al Pil, la spesa complessiva per gli interventi di assistenza sociale “allargata”¹ (oggi pari 62 miliardi, ovvero il 4% del Pil). E' necessario, tuttavia, affrontare i gravi limiti del nostro sistema di Welfare per renderlo più efficace ed equo. Oggi siamo di fronte ad un sistema caratterizzato da:

- Prevalenza di trasferimenti monetari (circa il 90%);
- Prevalenza della spesa per anziani;
- Prevalenza di programmi governati dal centro (86% della spesa complessiva);
- Mediocri effetti distributivi, selettività imperfetta, frammentazione, scarsa efficacia.

¹ Ovvero che include assegni familiari e detrazioni familiare (sostegno alle responsabilità familiari) , assegni per il terzo figlio, social card, pensioni sociali ed integrazioni al minimo (contrasto alla povertà), indennità di accompagnamento, pensioni di invalidità civile e a cechi e sordomuti (Non Autosufficienza ed handicap), pensioni di guerra e l'assistenza sociale dei Comuni.

**Tab. 1 - La spesa per la protezione sociale allargata nel 2010 - Classificazione tipo
Commissione Onofri**

Area	milioni	in %PII
1. Pensioni in senso stretto e Tfr	244.840	15,8
2. Assicurazioni del mercato del lavoro	37.978	2,5
3. Sanità	10.5451	6,8
4. Assistenza sociale, di cui	61.900	4,0
<i>Sostegno delle responsabilità familiari</i>	16.863	1,1
<i>Contrasto povertà</i>	16.801	1,1
<i>Non autosufficienza e handicap</i>	16.394	1,1
<i>Offerta di servizi locali</i>	8.605*	0,6
<i>Altre spese</i>	3.237	0,2
5. Prestazioni per la protezione sociale	450.169	29,1
Compartecipazione utenti alla spesa sociale dei comuni	933	0,1
Spesa delle famiglie per assistenti familiari (stima)	9.200	0,6

Abbiamo un'assistenza sociale priva di un approccio universalistico alla popolazione e ai suoi bisogni, in quanto costruita non in base ad una visione complessiva, ma per stratificazioni successive di interventi e politiche, che quindi risultano settoriali e categoriali. Ciò crea disuguaglianze: condizioni uguali trattate in maniera differente, privilegiando un approccio di tipo lavoristico e i trasferimenti monetari rispetto all'erogazione dei servizi. Sussistono, dunque, problemi di appropriatezza, efficacia ed equità delle politiche.

La nostra proposta di riforma

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 dell'impianto e dell'architettura istituzionale dell'assistenza sociale, prevedendo maggiori responsabilità per le **Regioni** e i **Comuni** nel campo dell'assistenza, attraverso il simultaneo trasferimento ad essi di risorse e funzioni. Questo in primo luogo perché è sul territorio che si possono cogliere nel modo migliore i bisogni effettivi delle persone e delle famiglie, garantendo maggiore appropriatezza e adeguatezza alle prestazioni erogate, tendendo ad una maggiore efficacia e tempestività nelle risposte ai cittadini, in secondo luogo perché sul territorio sono presenti risorse "aggiuntive" (relazionali, di rete, di conoscenza, di volontariato).

Evidentemente ogni specifica area di intervento (non autosufficienza, contrasto alla povertà, sostegno alle famiglie con figli, per citare alcune delle principali) ha delle proprie peculiarità, pertanto per ciascun specifico target è necessario identificare e valutare le misure attinenti, individuandone limiti e criticità specifici, per poi disegnare gli interventi più appropriati e

identificare il livello di governo più adatto a gestirli ed erogarli (comuni in forma singola o associata? Attraverso quale modello?)

La revisione delle politiche e la sostenibilità finanziaria

La proposta avanzata intende andare verso una revisione delle 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 una logica di fondo comune: garantire una maggiore selettività dell'accesso agli interventi per una maggiore copertura sulla popolazione più "bisognosa", prevedendo risorse aggiuntive nulle o minime per il bilancio pubblico.

La proposta prevede una revisione dell'attuale *congerie* di interventi economici, l'introduzione di strumenti più equi (basati sia sul reddito che sulla condizione di bisogno), il maggiore coinvolgimento dei Comuni e delle Regioni nella progettazione e nell'attuazione degli interventi ed il potenziamento della rete di servizi sul territorio.

Secondo il percorso che proponiamo la revisione dei criteri di accesso, attraverso anche lo strumento dell'Isee riformato (par. 4.7), libererà le risorse necessarie ad introdurre le riforme auspicate.

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. Proponiamo l'istituzione di un assegno alle famiglie con minori, non categoriale, erogato sulla base di un Isee riformato.

Le risorse da assegnare alla compensazione economica non devono però andare a scapito della 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 noi proponiamo, potrebbe liberare circa 3 miliardi di euro rispetto agli attuali. Di questi tre miliardi almeno uno potrebbe essere dedicato al potenziamento degli asili nidi e delle scuole materne.

Anziani

Questo processo porterebbe con riferimento ad esempio all'area della Non Autosufficienza a:

- riformare l'indennità di accompagnamento: la proposta tende al superamento della logica "a pioggia" dell'indennità di accompagnamento e l'introduzione di 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, senza alcun aggravio per la finanza pubblica;

- Potenziamento della rete di servizi (domiciliari, residenziali e territoriali);
- Defiscalizzazione degli oneri per le badanti.

Povertà

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

Il costo per tale riforma è di 5,7 miliardi (4 miliardi solo integrazioni), che possono essere recuperati attraverso il miglioramento della selettività degli istituti attuali, che produrrebbe un disponibilità di:

- 1 miliardo circa dalle pensioni sociali;
- 3 miliardi circa dalle integrazioni al minimo;

ulteriori 1,7 miliardi sarebbero recuperati da assegno al nucleo familiare (intervento oggi a maglie "molto" larghe, ma scarsamente redistributivo).

Spesa

La tabella che segue mostra le modificazioni delle fonti di finanziamento che sarebbero necessarie per realizzare - in condizioni di stress finanziario, come è il momento attuale - i primi passi di riforma descritti.

Tab. 2 - Effetti differenziali sulla spesa di protezione sociale derivanti dalle riforme proposte (valori in mld di euro)

Area di intervento	Differenziale di spesa
Politiche per le famiglie: sostegno monetario	-3
Politiche per le famiglie: servizi per minori (nidi e materne)	+1
Contrasto alla povertà (integrazione al reddito e servizi)	+2
Anziani non autosufficienti	+10
Shift della contribuzione previdenziale	-10

Le riforme delineate comportano esclusivamente redistribuzioni tra diverse aree della spesa di protezione sociale, senza richiedere ulteriori risorse dall'esterno di questa. La manovra più complessa è senza dubbio il trasferimento (*shift*) dalla spesa pensionistica a quella per la non autosufficienza. E' però un dato di fatto che la spesa pensionistica, nell'ambito della spesa di Welfare, è la componente all'interno della quale possono essere individuate risorse per attuare redistribuzione. La mancata finalizzazione della stessa ai nuovi bisogni degli anziani,

atteggiamento che ha caratterizzato gli orientamenti prevalenti nell'ultimo ventennio, avrebbe come esito scontato, comunque, il ridimensionamento della spesa pensionistica, ma per finalità estranee alla riconversione della spesa sociale.

Il rapporto tra pubblico e privato che proponiamo

Sussidiarietà orizzontale, welfare comunitario e, da ultimo, *big society*, sono solo alcuni dei termini con cui ci si riferisce e al tempo stesso si auspica un coinvolgimento di attori diversi rispetto al settore pubblico nell'erogazione dei servizi del welfare locale.

Nessuno di questi termini individua però un modello univocamente definito e la filosofia di chi l'invoca è spesso molto diversa. Molto diverso è, in particolare, il peso assegnato e il significato che si attribuisce a fattori quali: la ricerca di incentivi al miglioramento dell'efficienza nell'organizzazione e nella produzione dei servizi, la salvaguardia della loro qualità, la libertà di scelta degli utenti.

Il modello a cui auspichiamo per garantire un ottimale rapporto pubblico/privato non può abbandonare l'idea di un welfare di cittadinanza. Un'idea che assegni al pubblico un ruolo irrinunciabile di responsabilità. In cui l'ente locale operi sia in veste di coordinatore, sia, dove necessario, per garantire la capacità di regolamentazione dei servizi esternalizzati o la presa in carico dell'utente, anche di gestione diretta. Ai terzi coinvolti si deve chiedere comunque la salvaguardia della qualità del servizio e la ricerca di efficienza non deve tradursi nello scaricare sui segmenti più deboli della manodopera il compito di farsi carico esclusivo della diminuzione dei costi.

Rispetto ai soggetti produttori sono, a nostro parere, necessari interventi, quali:

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