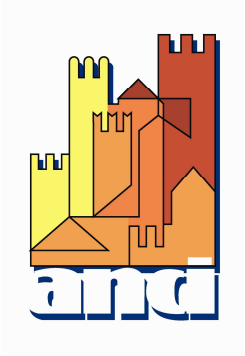

UN CONTRIBUTO ALLA LETTURA DEL LIBRO VERDE SUL FUTURO DEL MODELLO SOCIALE.

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELL'ANCI

Spunti per la discussione sul Libro Verde

Come è noto, il "Libro Verde sul futuro del modello sociale", presentato dal Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, Maurizio Sacconi, il 25 luglio scorso, tratta del Welfare a tutto campo, considerando il sistema previdenziale, la sanità, il lavoro. In questo documento si approfondirà un aspetto specifico, quello delle politiche sociali "in senso stretto".
E' il settore dove i Comuni esercitano una diretta responsabilità e, allo stesso tempo, è un ambito che rischia facilmente di essere "schiacciato", nel dibattito pubblico, dalle questioni della sanità e della previdenza, cui si attribuisce maggior impatto economico e politico.

1.Il metodo. La metodologia scelta con il "Libro Verde" - avvio di una consultazione pubblica che porterà alla definizione di un piano strategico articolato ("Libro Bianco") - è una metodologia sperimentata da anni nella dimensione europea, ma per l'Italia rappresenta un elemento di positiva innovazione e appare quanto mai necessaria per affrontare un tema impegnativo quale la riforma del sistema di Welfare italiano.

2.Il Welfare delle opportunità. Il documento sottolinea la necessità di una riforma complessiva del Welfare, indispensabile per tenere il passo con i cambiamenti che hanno investito la società italiana. E' interessante l'orientamento verso un sistema di Welfare che promuova le opportunità e le risorse di ciascuno, in un quadro avanzato di sussidiarietà, abbandonando una concezione residuale e assistenzialista.

3.L'analisi della spesa sociale. Il documento si sofferma sugli squilibri tra spesa pensionistica e sanitaria, ma non analizza la spesa sociale in senso stretto, se non per evidenziarne gli squilibri nelle diverse regioni. Oltre che squilibrata, la spesa per i servizi sociali in Italia è estremamente ridotta[1] e raggiunge gli enti locali – tenuti a garantire la rete dei servizi – in percentuali irrisorie, essendo tuttora impiegata in modo centralistico, su contributi monetari, spesso "una tantum", e non sull'ampliamento e il consolidamento della rete dei servizi. Si richiama, al proposito, il lavoro di analisi e di proposta avviato, già a partire dal 2007, dall'"Osservatorio

[1] Per approfondimenti, vd. "*Un Welfare comunitario per lo sviluppo e la qualità della vita*", Conferenza programmatica ANCI, giugno 2008 e E.Ranci Ortigosa, "Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni", i Quid, Prospettive Sociali e Sanitarie 2008

nazionale sulla Legge 328/2000" promosso da ANCI, Cgil-Cisl-Uil, Legautonomie, Forum del Terzo Settore, Upi.

La spesa per la protezione sociale (assistenza sociale + previdenza + sanità) in Italia nel suo complesso è stata, nel 2007, pari al 23,9% del PIL (+ 3,9%). La spesa per l'assistenza sociale incide sul PIL per l'1,9% (stabile rispetto al 2006), quella previdenziale per il 15,8% (era il 15,6% nel2006), quella della sanità per il 6,2% (6,4% nel 2006). La spesa per i servizi sociali territoriali è per la massima parte garantita dai Comuni con risorse proprie. Tale spesa è inoltre distribuita in modo del tutto squilibrato sul territorio nazionale, con una spesa pro-capite media di 98 euro l'anno che si traduce nel Nord Est in una spesa media di 146 Euro e nel Sud di 40 Euro[2].

In questo quadro critico, appare inadeguata la rassicurazione contenuta nel Libro Verde circa la "non necessità" di ridurre per il futuro l'apporto pubblico di risorse in questo settore. Un miglior controllo della spesa potrà produrre economie, ma è poco credibile che una riforma complessiva e ambiziosa – indispensabile per la crescita e la competitività del Paese – possa realizzarsi "a costo zero", considerata anche la crescita esponenziale della domanda (basti pensare al trend di invecchiamento della popolazione).

La necessità e l'urgenza del rafforzamento del sistema di Welfare è testimoniata dai dati, primo tra tutti quello relativo all'impoverimento delle famiglie. A tale proposito, basta ricordare che sono 2 milioni 623mila le famiglie che vivono in condizioni di povertà relativa, l'11,1% delle famiglie residenti: si tratta di 7 milioni e mezzo di persone povere, pari al 12,9% della popolazione[3].

L'indicazione per un maggiore impulso allo sviluppo dei fondi integrativi privati è un argomento che merita un ulteriore apprendimento.

4.L'immigrazione. Nell'analisi proposta, ricca per altri aspetti di spunti di interesse, sorprende la mancanza di ogni riferimento al tema dell'immigrazione. In Italia la popolazione straniera residente è cresciuta del 90% tra il 2003 e il 2007[4], arrivando a superare 3,4 milioni di unità, senza contare il numero dei soggiornanti dei quali comunque i Comuni si fanno

[2] Istat, "*Interventi e servizi sociali dei Comuni (anno 2005)*", 26 giugno 2008

[3] Istat, "La povertà relativa in Italia 2006" – ottobre 2007

[4] I dati si riferiscono al 1° gennaio di ogni anno. Negli anni 2003-2004 sull'aumento degli stranieri hanno inciso anche i provvedimenti di regolarizzazione (legge n. 189 del 30 luglio 2002 e legge 222 del 9 ottobre 2002).

carico. I Comuni sanno quale impatto questo abbia sui servizi di Welfare[5]. Sarebbe grave ritenere che questo grande cambiamento nella fisionomia del Paese debba essere affrontato solo in altre sedi (politiche della sicurezza e dell'ordine pubblico) e non essere posto al centro dell'agenda del Welfare per l'inclusione e la coesione sociale. Va oltretutto considerato l'apporto dei lavoratori stranieri, già oggi ed in prospettiva, allo sviluppo economico nel suo complesso e, in particolare, al sistema previdenziale attraverso il pagamento dei contributi.

5.L'integrazione tra politiche. Il Libro Verde sottolinea la centralità dell'integrazione tra diverse politiche, in particolare socio sanitaria e socio lavorativa: i problemi sociali non possono essere affrontati senza un sistematico incontro con le altre politiche di sviluppo, per superare l'attuale frammentazione nelle responsabilità, nei finanziamenti, nella progettazione e nella organizzazione dei servizi. Acquisita la centralità del tema, occorre trasferire ora il confronto su un piano operativo e gestionale, alla luce delle diverse esperienze messe in atto al livello locale e regionale.

5.Le strategie. Fermo restando l'apprezzamento per la metodologia, si rileva come la parte strategico-programmatica del Libro Verde si mantenga su un livello estremamente generale. La discussione sul testo sarebbe stata probabilmente più ficcante e concreta se ai principi di fondo si fosse accompagnata la presentazione di alcune possibili scelte strategico-operative, eventualmente sotto forma di alternative possibili, per permettere al dibattito di "entrare nel merito", senza attendere l'uscita del Libro Bianco.

6.Welfare to work. il Libro Verde indica questa direzione da seguire per superare le cadute assistenzialiste e paternalistiche dell'attuale sistema. Un passaggio necessario per personalizzare i servizi, scongiurare la cronicizzazione delle condizioni di povertà, rafforzare le risorse e proiettare verso il futuro le persone in difficoltà. Un passaggio che va compiuto con progetti e su target mirati e non come alternativa al sistema di garanzie collettive che qualificano il tessuto solidale di un Paese. Le politiche di welfare to work già sperimentate in Europa e altrove hanno mostrato molte opportunità, ma anche molti limiti critici: di tutto ciò occorrerà tenere conto

[5] Basti considerare la presenza nelle scuole di più di 500mila minori stranieri, il 7% dei bambini nelle scuole primarie.

per una riforma che promuova le capacità di ciascuno in un quadro universalistico di protezioni dai rischi sociali e di diritti base irrinunciabile di una cittadinanza sociale nazionale.

7.Le priorità. Le priorità fissate dal Libro Verde coincidono con quelle indicate dall'ANCI nel Documento programmatico sul Welfare elaborato in occasione della Conferenza del 26 giugno scorso, già citato, in particolare per quanto riguarda:
- i servizi per l'infanzia, per recuperare il gap che ci vede agli ultimi posti in Europa;
- la cura degli anziani e, in particolare, la necessità di servizi integrati, di tipo socio sanitario, per affrontare il tema della cronicità e della non autosufficienza;
- la lotta alla povertà estrema e alla marginalità sociale, rispetto alla quale è urgente disporre di un piano strategico di intervento che consideri il carattere multidimensionale del fenomeno.

A questi tre temi, nel documento programmatico l'ANCI ha aggiunto, come quarto ambito prioritario, il tema del disagio abitativo, rispetto al quale ci si misurerà, nelle sedi istituzionali, sul Piano Casa che il Governo sta predisponendo a seguito del decreto legge 112/2008.

A partire dalla condivisione nella scelta delle priorità, è necessario ora aprire un confronto di merito: quali tipologie di offerta dei servizi? quali standard qualitativi e quantitativi raggiungere e in che tempi? come monitorare il percorso? quali le responsabilità e il contributo dei diversi soggetti coinvolti?

8.Livelli Essenziali e Federalismo fiscale. E' preoccupante l'assenza, nel testo, di riferimenti al sistema dei servizi e degli interventi sociali così come prefigurato dalla legge-quadro 328/2000 e dalla legislazione regionale: un passaggio importante, pur se incompiuto, nella riforma del sistema di Welfare italiano. In particolare, è assente un approfondimento sul tema dei "livelli essenziali delle prestazioni" nel campo sociale. Non è un'omissione da poco, soprattutto in una prospettiva di federalismo fiscale.

La definizione di livelli essenziali delle prestazioni è infatti un passaggio determinante nel processo di avvio del federalismo. I livelli essenziali possono rappresentare il contrappeso di fronte al rischio di una ulteriore accentuazione delle disuguaglianze, comunque insito nel passaggio ad un

sistema federale. La definizione dei livelli essenziali, seppure realizzata in modo graduale (a partire dal sistema dell'offerta e alla definizione dei costi standard, almeno nei settori prioritari sopra richiamati), rappresenta dunque un passaggio preliminare e urgente nella costruzione di una riforma federalista che voglia rispondere ai principi di equità nell'esercizio dei diritti sociali espressamente stabiliti dal Titolo V della Costituzione.

9.Il monitoraggio. E' apprezzabile l'intento di introdurre, nell'ambito del Welfare, strumenti di monitoraggio, di benchmarking e di trasparenza sino ad oggi assenti. Per essere efficaci e disporre di dati comparabili, è necessario che tali strumenti siano definiti in modo condiviso tra i diversi livelli istituzionali e gli attori sociali. Ci si richiama, anche in questo caso, alle proposte sul sistema informativo sociale contenute nel documento programmatico dell'ANCI di giugno 2008, dove si prospettava l'istituzione, senza costi aggiuntivi per le amministrazioni, di una sede permanente di monitoraggio e raccolta dati, analisi di strategie e modelli gestionali, nonché di collegamento con le politiche di Welfare intese in senso più ampio, a partire da sanità, scuola, formazione e lavoro.

10.Sussidiarietà. Il Libro Verde individua nel principio di sussidiarietà una risorsa fondamentale per il nuovo Welfare. Il territorio locale è il luogo privilegiato di incontro tra la sussidiarietà verticale – l'istituzione di prossimità - e la sussidiarietà orizzontale, con la libera partecipazione dei cittadini, singoli e organizzati, alla cura dei beni comuni. E' necessario allargare lo spettro delle responsabilità sul sistema di Welfare con il coinvolgimento attivo di cittadini, famiglie, terzo settore, mondo produttivo. La promozione del Welfare di comunità passa dal riconoscimento e dal sostegno allo sviluppo di questo capitale sociale. Occorre in ogni caso intendersi sulla "sussidiarietà", un tema molto presente nel dibattito pubblico, ma il cui significato si presta ad interpretazioni talvolta riduttive o fuorvianti. Sussidiarietà non è il ritrarsi delle responsabilità pubbliche a favore di un "welfare fai da te", dove i servizi sono messi sul mercato per chi li può acquistare ed il servizio pubblico si limita ad erogare sussidi economici e a delegare al volontariato, quando mancano le risorse, l'intervento nelle aree più critiche.

La pratica della sussidiarietà richiede piuttosto una nuova combinazione, avanzata, di responsabilità istituzionali e responsabilità civiche, così come indicato dal 4 comma dell'articolo 118 della Costituzione.

11.Il sistema di *governance*. E' necessario un approfondimento sulla definizione del sistema di *governance*, con una chiara indicazione di responsabilità e centri decisionali che eviti per il futuro il sovrapporsi negli interventi, le lentezze, la scarsa trasparenza, le diseconomie che caratterizzano il quadro attuale. I principi di buona *governance* devono essere supportati da una capacità di intervento diretto, anche sanzionatorio e sostitutivo, laddove qualsiasi livello di governo non rispetti principi di efficienza e di efficacia nell'utilizzo delle risorse e nei servizi. Anche a questo scopo è indispensabile disporre del sistema di monitoraggio di cui al punto 9 e di nuovi processi di *accountability*.

12.Per preparare il domani è bene partire dall'oggi. Gli obiettivi generali fissati dal Libro Verde richiedono, già oggi, una coerenza nelle azioni di governo, a tutti i livelli istituzionali.

Desta preoccupazione, in questo senso, il riproporsi di interventi una tantum (dal "bonus bebè" alla "Social Card"). Nessuno sottovaluta l'importanza di un sia pur piccolo contributo economico per chi affronta difficoltà quotidiane, ma è difficile conciliare, in un quadro di risorse limitate, l'introduzione di nuovi contributi "spot" con la volontà espressa nel Libro Verde di superare una visione del Welfare assistenzialista e residuale.

In un settore che richiede più di altri programmazione e certezze, si assiste inoltre ancora alla pratica della negoziazione sui tagli del Fondo sociale nazionale: non solo scarse risorse, ma una indeterminatezza che colpisce la continuità dei servizi.

Il processo di riforma può partire subito e acquisire credibilità se si effettua un'inversione di rotta riguardante in primo luogo il metodo: si deve quindi andare verso una definizione pluriannuale delle risorse da investire nel Welfare locale per le priorità individuate che consenta a tutti gli attori in gioco di poter fissare obiettivi realistici in termini di servizi per i cittadini. Basterà ricordare come la Spagna, per il Piano nazionale sulla non autosufficienza (la *ley de dependencia*), abbia programmato una crescita progressiva delle risorse dal 2007 al 2015, o come il "Piano nidi" lanciato in Germania dalla Cancelliera Angela Merkel abbia fissato una programmazione delle risorse 2007-2013. La programmazione pluriannuale delle risorse è un passo realisticamente affrontabile, anche in una congiuntura difficile come quella che il Paese sta attraversando, considerato il basso impatto di questo settore sulla spesa pubblica.

Oltre che dal "Libro Verde", la nuova fase di riforma del Welfare italiano potrebbe partire da un segnale concreto di inversione di rotta come questo.

22 ottobre 2008