



## **La riforma del *welfare***

### **Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»**

Convegno di studio e di confronto  
sulle analisi e le proposte del libro bianco realizzato  
da Astrid, Fondazione Gorrieri e Istituto per la Ricerca Sociale  
Roma 4 dicembre 2007

#### **Graziano Delrio:**

Innanzitutto un ringraziamento, perché credo che, dopo dieci anni, ci fosse bisogno di riflettere su ciò che è stato il rapporto Onofri.

Lo sappiamo bene noi che, come Comuni, sindacati e terzo settore, abbiamo promosso un Osservatorio sulla Legge 328: può confermare il professor Ranci Ortigosa che lo coordina, nell'analisi dei dati e della situazione concreta, l'Osservatorio ritrova le stesse problematiche che evidenziava il Rapporto Onofri dieci anni fa.

Potremmo dire, quindi, che abbiamo bisogno di mettere a fuoco l'entità reale dei problemi, perché nel frattempo la situazione nei Comuni, che io sono qui a testimoniare oggi, è molto più drammatica rispetto a dieci anni fa.

In dieci anni, in Comuni come il mio, Reggio Emilia, e in tanti Comuni del nord, l'immigrazione è aumentata non del 10% ma del 100%. In dieci anni le famiglie "classiche" sono scomparse. Sono scomparse come prima tipologia familiare: oggi la famiglia più frequente non è la "classica" famiglia composta da moglie, marito e un figlio. La famiglia più frequente è di un'altra tipologia, quella composta da una sola persona. Quindi, anche quando parliamo di responsabilità familiare, di aiuti alla famiglia, oggi dobbiamo lavorare in un contesto molto più complesso ed è indiscutibile che una riforma del welfare debba tener conto delle differenze, anche territoriali, che

esistono tra Nord e Sud.

La situazione va aggiornata, quindi, in base ai dati che registrano le trasformazioni dell'organismo famiglia "classico" e l'incremento contestuale della pressione sulle famiglie, dovuta a un aumento della non autosufficienza dei suoi componenti e del prolungamento della vita. Questi dieci anni hanno rappresentato una rivoluzione e uno degli elementi che veniva evidenziato del Rapporto Onofri, cioè la previsione della spesa sanitaria, non è stato centrato perché, rispetto la domanda sanitaria che continua a crescere, è difficile governabile.

Si può fare molto di più di quello che si sta facendo, io sono pienamente d'accordo con il ministro Rosy Bindi: in una Regione come l'Emilia Romagna la spesa ospedaliera è inferiore alla spesa territoriale, quindi si può fare di più, anche nel resto d'Italia. Non è un caso che la sanità emiliano-romagnola funzioni – parlo della mia regione, perché la conosco – anche grazie a meccanismi di equilibrio e di forte investimento sulla prevenzione, sul territorio e così via. Tuttavia, come è cresciuto il tema della domanda sanitaria, così il tema della domanda sociale sta crescendo esponenzialmente. E' quindi evidente che la risposta che i Comuni sono oggi chiamati a dare non può essere né affrontata da sola, né demandata.

L'obiettivo, più difficile, ma più urgente, deve essere una riorganizzazione del welfare e una redistribuzione delle risorse, per non trovarci di fronte a un cambiamento che ci precede, più veloce della nostra capacità di dare risposte amministrative efficaci.

Quello che ha detto il Ministro Ferrero è vero: le Regioni hanno molto potere e molta discrezionalità. Ma è anche vero che le Regioni che vogliono fare bene, in questo quadro legislativo possono farlo. Non vorrei che alimentassimo il solito vizio italico per cui abbiamo bisogno semplicemente di più soldi. Abbiamo bisogno anche di una cultura organizzativa diversa; abbiamo bisogno di credere che alcune riforme sono possibili; abbiamo bisogno di pensare che, se abbiamo 100 milioni per la non autosufficienza nel 2007 e poi 400 milioni nel 2008, non dobbiamo aspettare un anno e mezzo per fare una legge delega di decreto attuativo.

Si può fare con meno, si può fare più velocemente, purché intanto si incominci. Si cominci a individuare qual è il livello minimo uniforme di prestazioni, si cominci cioè a studiare il problema. Non si può rimandare sempre a chissà quali risorse economiche la possibilità di innescare anche piccoli passi territoriali. Questo mi pare uno degli elementi su cui dobbiamo riflettere di più.

Se dovessi dire perché la cosa non ha funzionato, direi, in linguaggio da ricercatore, che c'è una costante.

Una costante composta da due elementi: il primo, è la resistenza al cambiamento, una resistenza intenzionale da parte di alcuni corpi sociali. Facciamo un esempio: ristrutturare la spesa sociale, discutere delle pensioni di invalidità civile affidandole ai progetti personalizzati dei

Comuni, cioè affidando i trasferimenti monetari che oggi vengono gestiti centralmente a chi ne porta la responsabilità per legge, cioè ai servizi sociali comunali; fare in modo che quelle risorse rappresentino un pezzo di un progetto complessivo di rivitalizzazione: a me pare che questo sia un classico caso in cui per forza di cose c'è e ci sarà una resistenza intenzionale al cambiamento. Per forza di cose, perché dobbiamo tener conto della presenza dei "players", come vengono definiti.

E quindi ci sono interessi, ma ci sono anche paure legittime da parte di chi riceve oggi un'indennità di accompagnamento, che si chiede "chissà cosa ne faremo in questo paese in cui tutto è incerto". Non per questo bisogna aspettare troppo, perché, come si dice, l'ottimo è nemico del bene. Tuttavia occorre sottolineare come esista un'incoerenza di fondo tra quelli che sono oggi i meccanismi in cui la spesa sociale viene strutturata e, invece, ciò che dice la Legge 328. C'è un'incongruenza di fondo, quindi su questo tema dobbiamo riflettere molto, perché questa resistenza ci sarà, questa discussione ci sarà e dovrà essere una discussione molto franca dal punto di vista politico. È difficile pensare che i Comuni possano affrontare le emergenze - della disgregazione familiare, della non autosufficienza, di un progetto sociale personalizzato per i disabili e così via - ma poi non siano in grado di mettere mano laddove le risorse ci sono.

Oltre a questa resistenza intenzionale, dovuta appunto ai cambiamenti, agli interessi e alle paure, c'è un secondo elemento che fa parte della costante di cui parlavo prima: una resistenza, invece, inerziale.

Mi pare che nel Paese si fatichi a tenere presente che la progettazione e la costruzione delle fasi di gestione delle riforme sono altrettanto importanti quanto lo scrivere le riforme stesse. Cioè la gestione delle riforme, il progettarle, lo studiare le fasi di applicazione, di pianificazione, di inserimento nel territorio, di valutazione delle differenze del territorio, ecco, questi passi sono altrettanto importanti quanto quelli di elaborazione e definizione delle leggi. E non è un caso, ripeto, che alcune Regioni con una cultura più organizzativa riescano a produrre risultati. Non è un caso che la Regione Emilia Romagna applichi l'Irpef e nell'arco di sei mesi emetta i decreti riguardo le priorità della non autosufficienza, i criteri di applicazione e la spendibilità nei distretti. Questo significa che è necessaria un po' più di cultura organizzativa per contrastare una resistenza inerziale.

Detto questo, è chiaro che la molteplicità di situazioni dei Comuni è preoccupante. Ci sono Comuni che spendono il 50% del loro bilancio sulla spesa sociale, se allarghiamo il tema alle scuole dell'infanzia, e ci sono Comuni che ne spendono il 2 o 3%. Ci sono Regioni che, questo sì, non trasferiscono nemmeno il Fondo Nazionale delle Politiche Sociali. Ci sono Regioni che usano il Fondo Nazionale, per quanto non siano somme enormi, per i loro sistemi di appianamento del debito principalmente di tipo sanitario.

E da ultimo, e ho finito, c'è un aspetto di importanza non secondaria dentro al tema della

cultura organizzativa: vanno studiati i meccanismi con cui poi una riforma si applica. Pensando, ad esempio, a una riforma del welfare, bisogna pensare agli standard minimi organizzativi di erogazione delle prestazioni: vale per gli asili come per la non autosufficienza, e questo aspetto è trascurato anche nei LEA sanitari.

Ovvero: definire i livelli sanitari di assistenza sociali non ci farà risolvere in un colpo solo ogni problema, perché nell'assistenza domiciliare abbiamo la Calabria che assiste otto anziani su 1.000, mentre il Friuli ne assiste 80 su 1.000, e tutte e due le Regioni formalmente rispettano i livelli essenziali di assistenza. Questi sono i dati che abbiamo e dobbiamo quindi ragionare sulle dimensioni territoriali, perché, se usiamo i distretti, abbiamo grandissime diversità.

Ci sono quindi studi e approfondimenti da compiere, provvedimenti da adottare, nell'ottica di una maggiore cultura organizzativa, perché si eviti questa resistenza al cambiamento - che incontriamo molto spesso nei Ministeri e nelle Regioni - e all'applicazione di conclusioni che a noi paiono ovvie, urgenti e non derogabili.

Grazie.