



Conferenza Nazionale della Famiglia
Firenze, 24-26 maggio 2007

Famiglia e welfare

di
Paolo Bosi

Nel dibattito che la globalizzazione e l'invecchiamento della popolazione hanno suscitato sull'evoluzione dei sistemi di welfare molta enfasi è stata dedicata al rapporto tra stato e mercato, mentre minore attenzione ha ricevuto la famiglia, istituzione cardine degli affetti, dell'educazione e della cura. Il terreno perduto dai difensori dell'intervento pubblico nei confronti dei sostenitori delle esigenze del mercato – questo è senza dubbio uno degli esiti delle dinamiche politico sociali dell'ultimo ventennio – non è stato però privo di effetti sulla famiglia, sulla quale uno stato in difesa e un mercato aggressivo hanno scaricato compiti addizionali sempre più difficilmente sostenibili. E' ormai diffusa la consapevolezza che sia necessario un radicale mutamento di rotta, ma è assai fragile la consapevolezza - la tesi di questa relazione introduttiva - che un nuovo welfare per la famiglia non può essere realizzato solo e semplicemente modificando a suo favore la destinazione di flussi di risorse finanziarie, ma che richieda anche, e soprattutto, una più complessa strategia, che abbia al centro un nuovo modo di operare della pubblica amministrazione, sia a livello centrale, sia a livello locale.

Alcuni presupposti scontati

Non è necessario spendere molte parole per documentare la situazione di stallo in cui si trovano le politiche sociali per la famiglia. I punti di fragilità possono essere così riassunti.

a) Le risorse pubbliche dedicate alla famiglia (sostegno alle responsabilità familiari, al contrasto della povertà, al lavoro di cura, alla conciliazione dei lavori di cura con il lavoro nel mercato) sono scarse. Le statistiche relative alla protezione sociale documentano che nel nostro paese il settore pubblico spende molto meno della media europea per le tre finalità sopra indicate. Il nostro modello di welfare, insieme a quello di altri paesi mediterranei, conserva e perpetua un connotato familista negativo, il cui esito è un sovraccarico di funzioni, molte delle quali generatrici di effetti esterni sociali positivi, di cui, anche solo sul piano dell'efficienza, dovrebbe farsi carico la società.

b) Riclassificando i dati della protezione sociale secondo i criteri adottati dalla Commissione Onofri, che include nella spesa per assistenza anche le pensioni integrate al minimo, gli assegni familiari e il Tfr, dal 1997 al 2006 (v. tabella) si vede che le spese che più direttamente sorreggono la famiglia non hanno modificato il proprio peso nella spesa sociale complessiva, ma risultano, in rapporto al Pil, addirittura calate, dal 3,5 al 3%. Questa caduta è stata in parte contrastata dall'aumento delle detrazioni/deduzioni per carichi familiari nell'ambito dell'Irpef e degli assegni al nucleo familiare, decisi dal governo di centro destra e, in misura più significativa, in occasione dell'ultima Legge finanziaria, da quello di centro sinistra.

c) La tendenza appena ricordata (detrazioni fiscali e assegni) ha però accentuato un aspetto poco soddisfacente della struttura della spesa sociale per la famiglia, prevalentemente orientata a trasferimenti di carattere monetario e con un peso modesto dei servizi. Tra detrazioni fiscali, assegni familiari e indennità di accompagnamento, alle famiglie sono indirizzati trasferimenti monetari in misura superiore a 20 miliardi di euro, 1,5 punti del Pil. La spesa sociale dei comuni, rilevata per il

2004 in un'importante indagine dell'Istat, si attesta su 5,4 mld, con un incremento inferiore al 2% rispetto all'anno precedente.

d) Nella componente di spesa costituita da offerta di servizi (per nidi, assistenza domiciliare, servizi per non autosufficienti) è documentabile una differenziazione territoriale dell'offerta molto ampia, che persiste nel tempo. La spesa sociale procapite nel 2004 era pari a 147 euro in Emilia-Romagna, ma a 27 euro in Calabria. In Emilia-Romagna il grado di copertura degli asili nido è del 20%, contro il 3% della Calabria. Tali differenze non trovano riscontri nei flussi di risorse destinati alle autonomie regionali e che non possono essere semplicemente ricondotte al minore sviluppo economico di alcune aree del paese rispetto ad altre. Ciò chiama in causa prepotentemente la funzionalità delle strutture istituzionali (il modello di federalismo) e i processi di gestione politica.

e) Le dinamiche demografiche d'altro canto lasciano intuire una pressione crescente, non solo sulla spesa pensionistica, ma anche sulla spesa sanitaria e di assistenza, a cui corrispondono in modo essenziale bisogni di servizi di cura.

Altre premesse meno scontate

Il passaggio da queste premesse alla proposta di politiche correttive non può essere compiuto se non si riflette su altri aspetti, più complessi, la consapevolezza dei quali non è scontata, per ragioni riconducibili in parte a difetti di analisi e in parte all'affermazione di valori di fondo non sempre conciliabili. Si tratta di premesse tanto importanti quanto di significativa densità concettuale. Rinviano all'ampia letteratura dedicata a questi temi, un breve richiamo è tuttavia indispensabile per dare coerenza alle implicazioni di politica sociale di queste considerazioni introduttive alla discussione di questa sessione.

Il mito della competitività. Con riferimento ai possibili limiti di analisi, sembra importante sottolineare l'insostenibilità demografico/sociale del modello di sviluppo sottostante alla maggior parte della analisi ufficiali (incluse alcune declinazioni del Piano di Lisbona) che ritengono di affrontare le radicali trasformazioni che la demografia e la globalizzazione pongono alla nostra attenzione nei prossimi decenni con politiche volte esclusivamente alla promozione di una società più competitiva, alla modificazione del modello di specializzazione produttiva del paese, con richiami tanto accattivanti quanto generici alle potenzialità della ricerca e della conoscenza. Questi suggerimenti, che troviamo ripetuti in molti documenti anche dell'UE e in alcune interpretazioni del processo di Lisbona, presentano carenze analitiche di fondo, non adeguatamente riconosciute, che possono essere ricondotte all'incapacità di vedere la necessità di affiancare ad attività produttive aperte alla competizione globale una componente non meno rilevante di offerta di servizi, non necessariamente ad elevata produttività, ma anzi pienamente soggetta all'innalzamento continuo del costo relativo dei servizi alla persona (il c.d. morbo di Baumol). Questo secondo aspetto, che pure comporterà in un breve volgere di anni una radicale trasformazione dei pattern di spesa delle famiglie e modificazioni profonde nelle caratteristiche dei sistemi welfare, viene solitamente trascurato. Esso ha invece implicazioni non trascurabili anche sulla gestione macroeconomica nazionale e più in generale europea e deve portare a individuare un ruolo importante per azioni volte ad aumentare la domanda interna, con modalità che non possono fare a meno di un impegno crescente dell'intervento pubblico (Bosi, 2006). La domanda di sanità, lavori di cura, scuola aumenterà in misura significativa. Alcune soluzioni attualmente perseguite (si pensi all'utilizzo delle c.d. assistenti familiari) sono destinate ad esaurirsi in tempi non lunghi ed appaiono comunque eticamente e legalmente censurabili sotto molti profili. In una società in cui i rapporti di forza nella remunerazione dei fattori e le aspirazioni consumistiche impongono una pluralità di percettori di reddito all'interno della famiglia, la quota della spesa familiare per tali servizi è destinata ad aumentare e ci si deve quindi chiedere in quale misura essa possa essere governata da regole ispirate all'equità e in quale misura possa invece essere lasciata al mercato. Quest'ultima soluzione

è evidentemente quella che scaturisce naturalmente, se si pone tra le priorità l'esigenza di abbassare la pressione tributaria o se ci si propone obiettivi troppo ambiziosi di risanamento finanziario. Per fare fronte a questi problemi non basta confidare sulla crescita, ma è necessario uno sforzo più ampio e più complesso.

Si pone dunque con urgenza il compito di ridare legittimazione sociale alle politiche della famiglia, cercando di contrastare tendenze preoccupanti che vediamo già affermate in paesi che nel bene o nel male, spesso sono anticipatori anche delle nostre dinamiche ideologiche e sociali, ad esempio gli Usa, dove un terzo dei minori vive in famiglie monogenitoriali, dove la maggioranza delle famiglie con più di due figli ha almeno un figlio da matrimonio precedente, e dove si ha una concentrazione di queste tendenze soprattutto nella popolazione con minore grado di istruzione e a maggiore rischio di esclusione sociale.

L'approccio dello sviluppo umano. Tra le premesse meno scontate vi sono però anche molti aspetti che attengono alla definizione dei valori a cui ispirarsi, su cui è naturale vi siano diverse sensibilità e interpretazioni. La lezione che trarrei dal lungo dibattito che ha caratterizzato i modelli di welfare – che ha visto contrapposta la visione del welfare risarcitorio/solidaristico a quella del welfare promozionale/responsabilizzante - è che la dialettica tra i due modelli non sia più in grado di fornire stimoli ulteriori alla progettazione politica, ma solo lo sterile accostamento di entrambi gli obiettivi, che in concreto non sempre ammettono conciliazione. Si deve anche aggiungere che la forza innovativa dell'idea di responsabilità, nell'accezione positiva, e di flessibilità, in quella negativa, forse appropriata per sistemi di welfare pesanti e maturi, mal si attaglia al nostro paese, ancora caratterizzato da una vistosa carenza di programmi di welfare di base. La scarsa presenza di ammortizzatori sociali, per fare un esempio, ha evitato alla radice il formarsi di estesi fenomeni di welfare dependance; molti hanno invocato la cura dell'incentivo al lavoro prima ancora della comparsa del male, diffondendo l'ideologia del lavoratore fannullone, laddove era più appropriato parlare di mancato funzionamento del mercato e delle amministrazioni pubbliche nel compito di fornire nella legalità un lavoro decoroso per tutta la popolazione, in particolare femminile. Il punto di partenza deve essere una visione personalistica in cui il benessere non sia solo valutato tenendo conto di risorse e di incentivi, ma abbia attenzione ai funzionamenti delle persone (salute, libertà dal bisogno, capacità di relazioni sociali, possibilità di partecipare alla vita politica, ecc.) che dipendono da molteplici fattori, non solo economici. Essenziale è poi il pieno rispetto della libertà di scelta del soggetto di attivare i funzionamenti che sono il presupposto di un progetto di vita dotato di senso. Il riferimento è quindi ad un'accezione esplicitamente multidimensionale del benessere, che prevede necessariamente una partecipazione attiva del soggetto e della comunità circostante, sorretta da un'attenta e attiva guida politica, nella creazione di relazioni di fiducia e di reciprocità. E' questo, come si intuisce, l'approccio dello sviluppo umano che sta assumendo sempre maggiori consensi tra gli studiosi e gli operatori politici e sociali (Pennacchi, 1997), associato ai nomi di Amartya Sen e di Martha Nussbaum, che costituisce senza dubbio una sintesi eticamente assai più ricca, sia della visione consequenzialista, sia di quella procedurale di equità sottesa alle due diverse visioni di welfare che hanno tenuto il campo nel dibattito corrente.

Il lavoro totale. In questa prospettiva va sottolineato un secondo cardine valoriale che, sempre a mio avviso, dovrebbe sottendere l'impostazione di politiche amichevoli per la famiglia, nella sua accezione più ampia di *household*. Poiché tale istituzione è il luogo ove al massimo grado viene sancito il valore della cura e della reciprocità, le attività umane ad esse legate devono essere poste sul medesimo piano valoriale del lavoro di mercato. Affermare la rilevanza del lavoro di cura non pagato, ponendo al centro dell'analisi del mercato del lavoro il lavoro *totale* (di mercato e non di mercato), rappresenta uno scostamento molto netto rispetto al modo in cui si affrontano i problemi di politica economica, anche nell'area progressista. Per fare un esempio, l'obiettivo di ampliamento del tasso di partecipazione del lavoro che è alla base della strategia di Lisbona è definito con riferimento al lavoro di mercato. Tutte le politiche che ad esso si ispirano corrono

quindi il rischio di sottovalutare il ruolo valoriale del lavoro di cura. Si tratta di concetti non nuovi, cari al pensiero attento agli aspetti di genere (Picchio, 2003), che finalmente comincia quantomeno ad incuriosire anche gli economisti *mainstream* (ad esempio Alesina Romano 2007), che a tale aspetto sono arrivati sull'onda delle discussioni relative alla maggiore o minore propensione al lavoro negli "operosi" Stati Uniti e nella "pigra" Europa. I dati mostrano che è relativamente omogeneo il tempo dedicato al lavoro totale, anche se con diversa distribuzione tra lavoro di mercato e non pagato. L'allocazione del tempo ha poi un'evidente implicazione di genere, dato che in questa fase storica sono le donne ad assolvere la parte maggiore del lavoro non pagato. È interessante osservare che mentre in molti paesi europei, comunque, la ripartizione del lavoro totale risulta abbastanza equamente distribuita tra uomo e donna, sussiste invece una negativa e sgradevole peculiarità italiana, che registra un carico di lavoro totale nettamente più elevato per la componente femminile, come indicano le indagini Multiscopo, confermate da indagini locali anche in aree del Paese (inchiesta Icesmo del Capp) ad elevato sviluppo economico e capitale sociale.

In una società in cui la distribuzione del potere fosse proporzionata al lavoro totale, molte tensioni sul ruolo della famiglia e dello stato nelle politiche familiari perderebbero senso. Ma la realtà non è questa e l'affermazione della parità di opportunità richiede azione positive, così come va affermato il lavoro non pagato come momento rilevante del processo di riproduzione sociale. La misura in cui tale valore vada affermato e tutelato dalle politiche è ovviamente oggetto di discussione, dato che in una visione personalistica, comunque, l'attività di riproduzione ha un valore e una responsabilità individuale.

Trasferimenti e servizi. I due punti precedenti, rilevanza sociale del lavoro di cura non pagato e sostegno ad azioni positive di affermazione delle pari opportunità di genere, chiamano in causa le politiche pubbliche e le modalità della loro caratterizzazione, fra cui spicca il dilemma tra sostegno monetario (fiscale o diretto) o sostegno attraverso l'offerta di servizi. Il pensiero liberista, partendo da una visione individualista e razionalista, giunge, come noto, alla dimostrazione della superiorità del trasferimento monetario rispetto all'offerta di servizi, in quanto più rispettoso della libertà di scelta individuale. Questo punto di vista, anche assumendo il quadro di riferimento teorico welfarista su cui si fonda e prescindendo da aspetti che si richiamano ad esigenze di tipo distributivo, non sembra trovare tuttavia piena conferma, in particolare nel campo dei servizi che più sono funzionali all'alleviamento della famiglia nei compiti di cura.

Qui ci limitiamo a citare due importanti obiezioni. La prima riguarda la natura dei bisogni di cura, che a differenza di molti altri bisogni individuali non sempre sono passibili di chiara identificazione da parte del soggetto interessato. Ciò è facilmente esemplificabile in tutti i casi in cui vi sia da valutare e decidere una terapia per un problema di salute o l'efficacia di un'azione educativa. La visione che si appella al principio del *free to choose* non funziona quando si incontrano *experience goods*, servizi la cui valutazione può essere data solo *ex post*. In secondo luogo esiste ormai un'ampia letteratura economica che mostra come, in un contesto, come quello reale, in cui non sia possibile operare in un ambiente perfettamente concorrenziale e in condizioni di informazione perfetta, l'attività di "condizionamento" del set di scelta del cittadino attraverso l'offerta di un servizio può essere funzionale al raggiungimento di livelli di maggiore efficienza economica. Si pensi ad esempio alle misure che sussidiano o "costringono" al consumo di servizi ritenuti meritori (ad esempio l'offerta di asili nidi per agevolare la partecipazione al mercato del lavoro). Alla luce di queste considerazioni appare ragionevole l'invito ad affrontare in modo "laico" l'alternativa trasferimenti monetari/servizi, valutando di volta in volta le esigenze in campo.

Il governo decentrato della rete dei servizi. Infine, nel caso in cui la politica pubblica assuma la forma dell'offerta di servizi, un ultimo nodo di carattere generale è rappresentato dalla definizione del livello di governo più idoneo per lo svolgimento dei compiti. Il sistema amministrativo del nostro paese è stato investito alla fine del secolo scorso da un importante processo di ridisegno delle funzioni, culminato in una riforma costituzionale importante, anche se

non necessariamente del tutto positiva. Queste mosse istituzionali hanno comunque affermato l'idea che riteniamo significativa, che la competenza regionale e locale sia quella più idonea per garantire la creazione di reti, pacchetti di progetti realmente al servizio dei bisogni pluridimensionali e proiettati nell'arco del ciclo di vita della famiglia. Un'impostazione che attribuisca un ruolo amministrativo forte al centro difficilmente sarebbe in grado di soddisfare la nozione di benessere da noi richiamata fondata sui "funzionamenti" e finirebbe, come mostra la storia del nostro paese, per limitarsi alla gestione non sempre efficiente di trasferimenti monetari.

Le premesse solo in parte scontate a cui si è fatto cenno non soddisfano semplicemente un'esigenza di inquadramento valoriale del tema su cui intendiamo riflettere oggi, ma sono essenziali per riflettere su alcuni dei più gravi dilemmi presenti nelle politiche oggi e che mi preme esemplificare anche se molto fuggevolmente. Alcuni esempi possono essere illuminanti.

Nonostante la crescita dei redditi procapite, l'exasperazione dei modelli di consumo di una società opulenta e il deterioramento delle posizioni di forza dei lavoratori a più basso potere contrattuale spingono, come ben sappiamo, alla necessità di una pluralità di percettori di reddito nell'ambito della famiglia (*two earners household*). Ciò crea elementi di tensione con l'assolvimento dei compiti di cura e comporta uno stress, soprattutto alla componente femminile, che al contempo aspira al lavoro nel mercato come strumento di emancipazione.

Un altro esempio di tensione riguarda le modalità di assolvimento dei lavori di cura, laddove la partecipazione femminile al mercato del lavoro risulta possibile. Essa si traduce nell'esternalizzazione di tali lavori a forza lavoro femminile per lo più immigrata, occupata in condizioni spesso legalmente ed eticamente discutibili. E' però difficile uscire da questo circolo vizioso, a causa della presenza di una duplice convenienza: la famiglia è spinta a ricorrere al lavoro nero per obiettive difficoltà a fare fronte ai costi dei servizi di cura regolare, mentre la lavoratrice immigrata vede comunque nel lavoro irregolare una soluzione, che spera transitoria, e il superamento delle difficoltà di vita in cui versa.

Ancora un esempio di tensione può esser colto nel campo dell'assistenza agli anziani, in cui l'affermazione del valore della domiciliarità nel lavoro di cura entra in contraddizione con l'aspirazione del mondo femminile alla partecipazione al lavoro nel mercato (effetti degli assegni di cura) o con l'obiettivo di dilazionare il ritiro dal mercato del lavoro per i problemi di sostenibilità dei sistemi pensionistici.

Modelli di welfare europei, mercato del lavoro e lavoro di cura

Le tensioni appena esemplificate sono al centro del dibattito sui modelli di welfare. E' unanime il giudizio che il modello italiano, mediterraneo, debba essere mutato, ponendo fine al connotato di familismo residuale e all'inefficiente uso delle risorse pubbliche, causa di costi elevatissimi per il lavoro femminile. Trascurando il modello anglosassone di oltre oceano, incompatibile con l'insieme di valori che sono alla base di questa relazione e, crediamo, estraneo alla prevalente sensibilità politica europea, i modelli storici fondamentali sono quella franco/tedesco, in cui hanno un ruolo cruciale i trasferimenti monetari e la conservazione di un modello familista, e il modello svedese, caratterizzato dall'esistenza di un ampio mercato di lavoro di cura esterno alla famiglia e pubblico, con piena emancipazione del lavoro femminile. Nel dibattito si è infine inserito il modello olandese, caratterizzato da una forte estensione del lavoro a tempo parziale, prevalentemente femminile.

Pur senza ipostatizzare la rilevanza di questi schemi classificatori, che troppo spesso nel dibattito politico vengono fraintesi, forse per il fatto di estrapolarne arbitrariamente uno o pochi

aspetti (quante nozioni di modello svedese circolano!!), è indubbio che essi ci invitano a una scelta. In questa prospettiva e con l'intento di delineare soluzioni concettualmente definite in modo nitido, ci sembra si possa dire che un modello fondato prevalentemente su trasferimenti monetari mal si adatta a una struttura istituzionale in cui esistono ancora così gravi carenze e differenziazioni di capacità amministrativa come accade nel nostro paese. La soluzione di un modello con forte prevalenza di lavoro parziale è sicuramente perseguibile, ma non urta il principio delle pari opportunità solo se accompagnato da un forte e prioritario impegno in politiche di conciliazione, nell'affermazione più generale del ruolo del lavoro di cura e nella significativa attenuazione del mito della partecipazione al lavoro di mercato da parte di tutti i cittadini.

Il modello svedese, naturalmente in una versione che tenga conto dell'ormai insostituibile ruolo del terzo settore e della valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, rappresenta nel lungo periodo il punto di riferimento più appropriato, ma ha come implicazione uno sforzo straordinario di ridisegno e ammodernamento dell'amministrazione pubblica e deve vincere radicati orientamenti politici che privilegiano aspetti produttivistici. Si pensi, ad esempio, al tema del rapporto tra lavoro di cura familiare e incentivazione dell'abbandono del mercato del lavoro. E' bene che su questi aspetti il nostro dibattito sia esplicito e netto: a nulla giovano posizioni facilmente compromissorie: il compito della politica è di trovare mediazioni che salvino principi con soluzioni *complete*, non nella promessa di distribuzione di risorse tra obiettivi di cui non è stato ancora realizzato a pieno il confronto, né è stata maturata una sintesi.

Le sfide di medio termine

Quali politiche per la famiglia possono essere coerenti con i problemi e i principi che abbiamo cercato di delineare rapidamente nei paragrafi precedenti? L'elenco non è ovvio perché dipende da valori che dovrebbero essere condivisi. Il mio compito è reso più agevole dalla ricchezza dei contributi che già sono stati avanzati su questi temi (si veda Ranci Ortigosa, 2007). Ci sembra tuttavia che si possano indicare le priorità e gli aspetti più urgenti, avendo presente che essi devono essere articolati su due orizzonti temporali diversi: il medio e il breve termine; inoltre, per evitare sintesi facili e ingannevoli, un aspetto decisivo di questo esercizio è di garantire la coerenza, anche sotto il profilo dell'impiego delle scarse risorse finanziarie, tra politiche immediate e disegno di medio termine.

La centralità che questa introduzione assegna al ruolo del lavoro di cura e l'attenzione agli aspetti di genere ci sembrano anzitutto indicare una priorità assoluta nel perseguimento di politiche di conciliazione, in particolare quelle che cercano di incidere sul riequilibrio del lavoro totale per genere. Questo tema è affrontato in un'altra sessione e ci limitiamo quindi a fare riferimento ad essa, con l'avvertenza che nello schema logico di questa relazione esse occupano il *primo* posto.

Un secondo punto fermo è rappresentato dall'importanza dell'offerta di un sistema integrato di servizi, a cui è associato l'arduo presupposto di una solida ed efficace amministrazione. Non sfugge a nessuno che questo aspetto pone tremende responsabilità e certamente può fare tremare chi abbia necessità di rapide verifiche della propria azione politica. Il compito è però ineludibile: non esistono alternative. Il mercato non sarà mai in grado di affrontare questi problemi e l'esperienza recente anche del nostro paese in settori limitrofi (si pensi alle politiche locali di sviluppo) lo ha dimostrato.

Aprire una discussione oggi su un disegno guidato dal pubblico di offerta di servizi di supporto alla famiglia significa però porre al centro della nostra attenzione una valutazione del *processo di federalismo* attualmente in corso e affrontare il problema della definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni per la famiglia (LEF).

I punti di riferimento normativi e istituzionali sono ben noti: limitandoci alle colonne portanti del dibattito, i nodi problematici risiedono nella dialettica tra l'attuazione della 328/00 e la

riforma del Titolo V del 2001. Un rapporto caratterizzato da inconciliabilità di disegno, a cui il quinquennio 2001-2006 non ha saputo dare risposta. La mancata attuazione della riforma del Titolo V ha di fatto lasciato spazio a un processo variegato, ma disordinato di sperimentazione della 328/00, che in assenza di una direzione centrale ha prodotto, seppur in modo inefficiente, risultati significativi, ma ha allo stesso tempo ampliato la differenziazione delle risposte. Con una vena di maggiore ottimismo si possono tuttavia intravedere alcuni segnali positivi. Si è gradualmente affermato un insieme di prassi di collaborazione tra pubblico e privato che, pur nate fondamentalmente sull'onda della pressione di risparmi di costi, hanno cominciato ad affermare alcuni modelli di intervento (autorizzazione, accreditamento, forme di regolamentazione nei casi di esternalizzazione). Un secondo aspetto è la graduale definizione di ambiti territoriali di interventi (i distretti, le zone, gli ambiti, ecc.) a cui fare riferimento per un processo di integrazione dei servizi sociali e sanitari. A questo ultimo punto si collega la variegata esperienza dei Piani di zona, che, dopo la prima ondata di mera ricognizione dell'esistente, cominciano in molte regioni, a definire un nuovo rapporto tra governo regionale e zone. Tutto ciò accade solo in alcune parti del paese, ma può rappresentare una lezione per tutti e si sta diffondendo tra gli studiosi la convinzione che queste esperienze abbiano una risposta comune, alla quale non appare appropriata la contrapposizione tra modelli radicalmente alternativi (si pensi al modello lombardo versus quello emiliano).

L'ottimismo non può tuttavia essere spinto troppo avanti: le esternalizzazioni lasciano aperti problemi di definizioni di forme contrattuali di lavoro di difficile omogeneizzazione e ciò chiama in causa la disponibilità delle parti sociali a trovare soluzioni innovative. La definizione di nuovi ambiti territoriali alimenta le preoccupazioni sui "costi della politica"; il conflitto tra federalismo municipale o federalismo regionale è ancora lungi dall'essere risolto.

Sul piano istituzionale e normativo un quinquennio è trascorso in un vuoto istituzionale preoccupante, scandito solo da pronunce, necessariamente interlocutorie rispetto al disegno generale, della Consulta, nel dilemma tra l'art. 119, che definisce criteri di finanziamento incompatibili con fondi speciali, e l'art. 117, che definendo le competenze tra livelli di governo e affidando allo stato la responsabilità di garantire i LEP, potrebbe richiedere finanziamenti dedicati. Archiviata la seconda riforma costituzionale, con la nuova legislatura si è ripreso il cammino. Molti temi sono affrontati e questi ci sembrano essere gli aspetti cruciali.

Il primo e principale è la bozza di disegno di legge che dà attuazione al modello di finanziamento dell'art. 119 e definisce i principi generali di coordinamento della finanza pubblica, attualmente in discussione tra livelli istituzionali. Il secondo è la riforma dell'amministrazione e il ridisegno delle conferenze (disegno Lanzillotta); il terzo è il disegno di legge delega relativo all'ordinamento locale (Zanardi, 2007).

Solo il primo punto è più direttamente collegato ai temi che qui interessano, ma tra i tre aspetti esistono rilevanti interrelazioni (modalità di concertazione tra livelli di governo, modello regionalista forte o debole), che lasciano intuire la complessità e anche la lunghezza del cammino necessario prima di arrivare ad una piena definizione legislativa. Si tratterà in ogni caso di leggi delega, per le quali l'attuazione dei decreti legislativi richiederà molto tempo.

Pur con questi *caveat* il quadro concettuale definito dal primo documento appare interessante. Si delinea una soluzione al potenziale conflitto tra l'art. 119 e l'art.117, affermando che il finanziamento dei LEP, con esplicita inclusione della sanità e dell'assistenza, avverrà sulla base di fonti dedicate e di quote del fondo perequativo regionale che si ispirerà alla logica del fabbisogno (e non della capacità fiscale). La definizione delle fonti non costituirebbe tuttavia vincolo alla destinazione della spesa. Modalità diverse riguarderanno invece le altre funzioni. Questa soluzione, se accolta dal legislatore, rappresenta un passo avanti molto significativo che rafforza il modello istituzionale, garantendo al finanziamento delle funzioni che più riguardano le politiche familiari un'attenzione significativa, pur in un quadro compatibile con la potestà legislativa esclusiva su molti aspetti rilevanti dei governi regionali.

E' all'interno di questa soluzione che ha senso cercare di fare passi avanti nella discussione dei LEP e nella loro declinazione familiare (LEF). La loro definizione rappresenta un elemento essenziale dell'attuazione di quel disegno e richiede compiti formidabili di valutazione della spesa standard necessaria per l'offerta dei servizi che costituiscono oggetto dei LEP. A nessuno sfugge la difficoltà di questo compito, a cui si aggiunge anche quello di valutare la componente della spesa sociale effettiva e standard attualmente soddisfatta dai livelli di governo decentrati, principalmente dagli Enti locali. E' di buon augurio il fatto che su questo tema si disponga di alcuni elementi di riflessione significativi, che hanno portato a identificare il carattere multidimensionale del concetto di livello essenziale. Credo che sia ormai opinione condivisa che essi debbano rispondere a due ordini distinti di problemi, che hanno come punto di riferimento il cittadino e le amministrazioni titolari della funzione di erogazione dei servizi.

Con riguardo alla nozione di "esigibilità dei diritti", è implicita una realistica rinuncia all'accezione più impegnativa di veri e propri diritti soggettivi, ma va però sottolineata la maggiore coerenza di questo concetto, esigibilità, rispetto a meri interessi legittimi. Qui potrà utilmente soccorrere la competenza del giurista: sotto il profilo economico sembrerebbe opportuno prevedere nella definizione stessa dei LEP, in ultima istanza, forme risarcitorie (si pensi ad esempio al modello tedesco nel programma per la non autosufficienza) di tipo monetario nel caso in cui l'amministrazione pubblica non sia in grado di fare fronte all'offerta o di rispettare gli standard qualitativi. La ricerca di un equilibrio tra una definizione che sia operativamente perseguibile e abbastanza circoscritta da fornire uno scudo dignitoso al cittadino è la sfida che deve essere affrontata e superata.

Problemi non meno ardui nascono nella definizione dei LEP come capacità di offerta da parte dell'amministrazione. Le difficoltà nascono dal riconoscimento che il livello qualitativo dell'amministrazione pubblica del paese non è uniforme e vi sono evidenti zone d'ombra. Il problema è di individuare, all'interno delle procedure di consultazione/dialogo tra governo centrale e decentrato, un insieme di indicatori a cui vincolare il comportamento degli enti decentrati e la difficoltà di discriminare nei comportamenti concreti di offerta delle amministrazioni esiti che siano attribuibili a scarsa efficienza o a scarsità di risorse di base. In presenza di un'elevata differenziazione dei punti di partenza, la definizione di un livello standard corrispondente agli obiettivi più avanzati (si pensi ad esempio alle indicazioni di Lisbona per gli asili nido) avrebbe l'effetto di concentrare lo sforzo finanziario e organizzativo esclusivamente a favore delle realtà con realizzazioni più modeste, non necessariamente più meritevoli. Ne deriverebbe un deficit di consenso, che comunque sembra essere necessario realizzare nell'attuale assetto costituzionale. Da ciò l'esigenza di dare una *caratterizzazione dinamica alla definizione dei LEP*, ponendo obiettivi intermedi, differenziati nel tempo e nello spazio.

Un altro esempio di difficoltà da affrontare è la ricerca di meccanismi istituzionali che rispettino l'esigenza di applicazione di modelli flessibili a livello locale, indispensabili per aderire meglio a multiformi e mutevoli "funzionamenti" delle famiglie e allo stesso tempo di criteri semplici, e identificabili senza troppe discrezionalità, di monitoraggio controllo e sanzione di amministrazioni inadempienti.

L'esigenza di servizi in rete, il coinvolgimento di una pluralità di attori, la mobilitazione di risorse all'interno della famiglia e del vicinato, su cui tanto e opportunamente insistono i difensori della sussidiarietà orizzontale, devono però trovare forme istituzionali in cui alle risorse che il centro distribuisce corrispondano *outcomes* adeguati. Nella fase attuale, in cui l'ostacolo maggiore è rappresentato dalla differenziazione territoriale, sembrerebbe più rilevante puntare sul rafforzamento degli strumenti di monitoraggio, controllo e sanzione. Per evitare la burocratizzazione che il richiamo a nozioni di controllo comporta, sembra opportuno prevedere la presenza di criteri differenziati nella definizione dei LEP nel rapporto che riguarda lo stato e le regioni e nel rapporto tra queste e livelli, ad esempio le zone, più direttamente impegnate nell'organizzazione della rete di servizi. Criteri più semplici (e quindi inevitabilmente rozzi), ma

più facilmente verificabili nel primo livello; forme di controllo più complesse e con maggiori elementi di discrezionalità nel rapporto regione/zone. Il successo di un'articolazione di tale complessità dipenderà in misura significativa dalla misura in cui si saprà dare voce al cittadino e alle organizzazioni a cui essi delegano la tutela dei loro diritti nella valutazione e nell'apprezzamento dei servizi della collettività, con modalità ispirate alla concretezza e depurate da inutili aloni ideologici. Strumenti partecipativi ampi rappresentano una condizione permissiva indispensabile per il successo di questa fase.

La selettività delle politiche

I servizi che la collettività può offrire ai bisogni che nascono all'interno della famiglia appartengono nella maggior parte dei casi alla sfera dei servizi a domanda individuale. Gli economisti pubblici direbbero che si tratta prevalentemente di beni privati, rivali ed escludibili, anche se meritevoli di tutela pubblica. I principi di finanziamento dell'attività pubblica indicano in questo caso un ruolo non secondario della compartecipazione del cittadino alla copertura del servizio. La dottrina non offre indicazioni tassative sulla misura ottimale di compartecipazione. L'equilibrio va ricercato tenendo conto del costo dei servizi, dei vincoli di bilancio più generali e della connessione con altri aspetti rilevanti di problematiche relative al mercato del lavoro (si pensi ad esempio al ruolo delle assistenti familiari nell'assistenza ad anziani non autosufficienti).

Nelle aree più rilevanti per le politiche familiari, nidi e non autosufficienza, la misura della compartecipazione, pur percepita come onerosa da parte delle famiglie, resta considerevolmente al di sotto del costo medio del servizio (si può valutare approssimativamente che la copertura sia inferiore a un terzo). L'elevatezza e il trend crescente dei costi comportano la necessità di sistemi di tariffazione ispirati a criteri di equità redistribuiva e quindi l'impiego di corretti strumenti di selettività. Qui entra in gioco l'Indicatore della situazione economica equivalente, uno strumento di valutazione della condizione economica familiare di assoluta originalità nel panorama europeo, ormai diffusamente applicato, soprattutto nelle politiche locali, e che appare fondamentale rilanciare per affermare il ruolo di ciò che Ermanno Gorrieri chiamava il "parametro famiglia" (Gorrieri, 2002). A circa 10 anni dalla sua introduzione, con alle spalle una storia assai tormentata, appare necessario un ripensamento e un ridisegno dell'istituto. Le linee di riforma dovrebbero però avere ben chiaro che esso *non è* uno strumento per recuperare risorse finanziarie, né uno strumento di deterrenza. Questi due punti di vista hanno influito negativamente sulla progettazione e sulla pratica dello strumento nel passato; strumento che è invece esclusivamente destinato a realizzare criteri di equità, una volta risolta, con piena assunzione di responsabilità politica, la definizione del grado di copertura medio da parte dell'utente del costo di ciascun servizio.

Le proposte di riforma sono numerose e riguardano sia il metodo di calcolo dell'indicatore, sia le modalità della sua applicazione. Con riguardo al metodo di calcolo si è osservato che sarebbe auspicabile fare riferimento, per la componente reddituale, ad una nozione di reddito disponibile, al netto quindi di imposte dirette e trasferimenti, anziché di reddito imponibile; all'opportunità di ripensare il disegno delle franchigie patrimoniali, che se usate troppo generosamente limitano la portata della componente patrimoniale. Ma l'aspetto su cui maggiormente sorgono perplessità nelle esperienze fatte a livello locale è la imperfetta capacità dello strumento di cogliere le differenze tra reddito di lavoro dipendente e autonomo. Si tratta di uno spinoso problema che va comunque affrontato per quello che è: frutto di un'ancora insoddisfacente capacità di accertamento e che in prima approssimazione può essere risolto solo con criteri approssimativi, ma certamente più equi della disciplina attuale, come ad esempio una diversa ponderazione del reddito da lavoro dipendente ed assimilati rispetto a quello di lavoro autonomo, secondo le linee a suo tempo suggerite da Gorrieri (Toso 2007).

Un secondo terreno in cui dovrebbe spingersi l'azione di riforma dell'Isee riguarda la differenziazione della sua applicazione per tipo di servizio o per programma di spesa. Pur nel rispetto delle prerogative dei governi regionali sarebbe importante, da parte del governo centrale,

fornire modelli applicativi per i principali programmi (nidi, non autosufficienza, trasferimenti monetari per i minori, reddito minimo di inserimento, tasse universitarie, ecc.).

Per il decollo dell'istituto sarebbe infine essenziale rafforzare la fase di raccolta delle informazioni necessarie al suo computo, inserendola nel processo delle dichiarazioni fiscali e dedicando all'attività di controllo maggiori risorse.

Possibili interventi a breve termine

L'insieme dei bisogni potenzialmente oggetto dei livelli essenziali è molto ampio, ma non vi è dubbio che i due nodi principali siano costituiti dai servizi all'infanzia, in particolare i nidi e i servizi integrativi, e l'insieme, molto articolato, di servizi di cura di soggetti non autosufficienti, in particolare anziani (residenze protette, assistenza domiciliare, ecc.). Sono queste al centro del lavoro di cura che la famiglia è chiamata ad assolvere e che richiede maggiore tutela sociale.

Per entrambe queste aree, che costituiscono, insieme alla sanità e alle politiche abitative, il cuore della politica sociale, è essenziale l'avviamento di una fase di sperimentazione nella definizione dei Livelli essenziali e di articolazione territoriale degli interventi con riguardo agli asili nido e alla non autosufficienza, cogliendo l'occasione del varo di iniziative che in questi settori è stato messo in campo con la Legge finanziaria per il 2007 (fondo per i nidi e per la non autosufficienza). Gli esiti di questo lavoro dovrebbero fornire elementi utili alla definizione del quadro istituzionale che emergerà dalla definizione delle nuove linee del federalismo fiscale. Un aspetto essenziale di questa fase è l'approntamento di strumenti di regia centrali, in grado di definire criteri e percorsi di assistenza, monitoraggio, ed eventuale sanzione nei confronti delle regioni. Ciò richiede la creazione di staff specializzati per ciascuno degli ambiti di intervento che devono costituire il cuore del meccanismo amministrativo. Per alcuni aspetti le recenti esperienze in materia sanitaria possono essere mutate, ma è necessario accentuare, per coerenza con la visione dello sviluppo umano, gli aspetti di accompagnamento e stimolo dei responsabili a livello decentrato.

Non autosufficienza. Più in particolare, sul fronte della non autosufficienza, appare urgente un intervento che, a partire dal piccolo fondo creato nella Finanziaria 2007, inizi un percorso istituzionale fondato su un patto tra centro, regioni e autonomie locali per il disegno di un percorso assistenza unitario, con la *creazione di una Cabina di regia*, con i compiti di assistenza metodologica, monitoraggio delle attività di assistenza su tutto il territorio

A questi sforzi sul piano amministrativo può essere utilmente affiancato un intervento sul fronte dei trasferimenti (Gori, 2006) con *l'introduzione di una prestazione assistenziale di base*, che prenda le mosse dall'attuale indennità di accompagnamento, gradualmente riformandola, trasferendone la gestione a livello regionale e con più chiaro vincolo dell'impiego delle risorse alle finalità di cura.

Le parti sociali dovrebbero sentirsi fortemente impegnate a trovare forme di *armonizzazione dei contratti di lavoro nell'area dei servizi di cura del settore pubblico del terzo settore* e delle assistenti domiciliari; generalizzazione di interventi di regolamentazione leggera dell'incontro tra domanda e offerta tra famiglia e offerta di lavoro di cura (si pensi alle esperienze per le assistenti domiciliari di Sedom e di altre analoghe sulle quali si stanno accumulando esperienze e buone pratiche).

In questo percorso un momento essenziale è rappresentato dalla riconduzione del mercato dei servizi oggi largamente sommerso alla regolarità, in un quadro efficacemente regolato dal pubblico. Poiché la capacità di pagamento della famiglia è limitata, l'incentivo al sommerso non potrà essere superato se non attraverso sostanziosi sostegni dal bilancio pubblico, tali da rendere neutrale la scelta tra lavoro regolare e irregolare. Lo strumento più indicato in tal caso è rappresentato dalla completa *fiscalizzazione degli oneri sociali delle assistenti familiari conviventi*. Questa misura, anche se non allevia significativamente i costi della famiglia, soprattutto in presenza di un diffusa presenza di lavoro sommerso (valutato in oltre il 70% dall'Istat), svolge l'importante

funzione di togliere la tentazione di soluzioni non legali, consentendo la nascita di un mercato sociale del lavoro di cura, dando al contempo dignità e diritti ai prestatori di lavoro, quasi sempre immigrati, che svolgono un'importante anche se transitoria funzione di supplenza, sotto il profilo dei diritti pensionistici.

Nidi. Nei servizi per l'infanzia, l'obiettivo finale è il raggiungimento di livelli europei (l'obiettivo di Lisbona del 30% di posti nido rispetto alla popolazione di riferimento). Il ritardo su questo terreno è così ampio che anche nel breve periodo l'offerta e il grado di copertura del servizio, con *un'integrazione del finanziamento prevista dalla finanziaria per il 2007*, potrebbe essere ampliato del 50%. Progetti in questa direzione sono stati proposti e si sta lavorando alla loro progettazione (v. Brunetti, Tardiola 2006). La loro attuazione nel prossimo biennio potrebbe fornire la chiave di volta per un nuovo modello di intervento in questo campo, che porti al pieno riconoscimento dell'esperienza del nido come prima fase del progetto educativo dell'infanzia.

Alle famiglie con piccoli vanno tuttavia dati anche *sostegni nella partecipazione al costo del servizio*; alcune interessanti proposte sono state avanzate (Boeri, Del Boca, 2007) e andranno valutate con attenzione avendo presenti sia gli aspetti di incentivazione alla partecipazione al lavoro, sia il valore in sé dell'ampliamento della domanda, soprattutto nelle aree in cui è più precaria la condizione economica delle famiglie e in cui l'idea dell'emancipazione di genere incontra ancora ostacoli culturali.

E' giunto il momento di lasciare la parola ai partecipanti. In questo intervento introduttivo ho cercato di inquadrare, seppur brevemente, le politiche sociali per le famiglie in un quadro valoriale che può rappresentare una sintesi più ricca di quelle prevalenti nel dibattito politico, con un'attenzione alle sue implicazioni sul piano dell'azione politica e amministrativa, avventurandomi nell'indicazione di linee di possibili riforme, articolate a seconda del loro orizzonte temporale, di medio periodo o più immediato. A voi ora il compito di valutare, commentare, integrare e arricchire le linee tracciate. Come economista pubblico, non posso non avvertire che la loro realizzazione non potrà avvenire se non nella piena consapevolezza dei vincoli di bilancio. Anche se non è questo il momento per approfondire questi aspetti, la loro attuazione comporta senza dubbio un impegno finanziario considerevole. Posso tuttavia affermare che nel proporle ho avuto ben presente anche la dimensione della sostenibilità finanziaria e la mia convinzione è che si tratti di un impegno affrontabile, anche nelle attuali condizioni generali di finanza pubblica, purchè il potere politico sappia definire saggiamente le priorità. Il cuore del mio messaggio è però la necessità della ripresa della capacità di progettazione e gestione amministrativa in un contesto di decentramento cooperativo e l'esigenza di collazione e rafforzamento dei fili di paziente lavoro che a partire dalla legge 328/00 hanno comunque continuato ad essere tessuti: una sfida difficile, ma imprescindibile, che non può essere tradita rifuggendo nella facile tentazione dello sgravio fiscale e dello scontro ideologico.

La spesa per la protezione sociale dal 1997 al 2006 -		
<i>Classificazione Commissione Onofri - milioni di euro</i>	1997	2006
1. Pensioni in senso stretto e Tfr	138882	209314
<i>in % del Pil</i>	13,2	14,2
<i>in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale</i>	55,7	56,1
2. Assicurazioni del mercato del lavoro	22344	24521
<i>in % del Pil</i>	2,1	1,7
<i>in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale riclassificate</i>	9,0	6,6
3. Assistenza sociale	36291	44540
<i>in % del Pil</i>	3,5	3,0
<i>in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale</i>	14,6	11,9
Integrazioni pensioni al minimo*	16750	11500
Assegni familiari	4243	5841
Pensioni sociali	1862	3601
Pensioni agli invalidi civili	7375	11900
Pensioni di guerra	1356	1060
Pensioni ai ciechi	768	1031
Pensioni ai sordomuti	123	169
Assistenza sociale	3203	6586
Altri assegni e sussidi	611	2852
4. Sanità	51845	94727
<i>in % del Pil</i>	4,9	6,4
<i>in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale</i>	20,8	25,4
5. Prestazioni per la protezione sociale riclassificate (1+2+3+4)	249362	373102
<i>in % del Pil</i>	23,8	25,3
<i>*stima</i>		

Bibliografia

- Alesina, A., Giuliano, P., 2007, *The power of family*, NBER WP n. 13051.
- Bosi, P., 2006, *Globalizzazione e ruolo redistributivo del bilancio pubblico*, Il Mulino, n. 2.
- Brunetti, M., Tardiola, A., 2007, Il piano asili, in Guerzoni, L., a cura, 2007, *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Il Mulino, Bologna.
- Boeri, T., Del Boca, D., 2007, *Chi lavora in famiglia?*, in Lavoce.info, 15 maggio.
- Gori, C. et al., 2006, *Riformare l'assistenza ai non autosufficienti in Italia*, in Gori, C., a cura, *L'assistenza dell'assistenza ai non autosufficienti*, Il Mulino, Bologna.
- Gori, C., 2006, *La definizione dei "livelli essenziali" delle prestazioni*, in Guerzoni, L., a cura, 2007, *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Il Mulino, Bologna.
- Gorrieri, E., 2003, *Parti uguali tra disuguali*, Il Mulino, Bologna.
- Pennacchi, L., 1997, *Lo stato sociale del futuro*, Donzelli, Roma.
- Picchio, A., a cura, 2003, *Unpaid work and the economy*, Routledge, Londra-New York.
- Ranci Ortigosa, E., 2006, *Proposte per una politica pubblica dei servizi per le famiglie con figli*, in Guerzoni, L., a cura, 2007, *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Il Mulino, Bologna.
- Saraceno, C., 2006, *Il sostegno monetario alle famiglie con figli: esperienze europee a confronto*, in Guerzoni, L., a cura, 2007, *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Il Mulino, Bologna.
- Toso, S., 2007, *L'ISEE alla prova dei fatti*, in Guerzoni, L., a cura, 2007, *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Il Mulino, Bologna.
- Zampano, F., a cura, 2006, *I livelli essenziali delle prestazioni, Questioni preliminari e ipotesi di definizione*, Quaderni Formez, Roma.
- Zanardi, A., 2007, *Federalismo fiscale: si riparte?*, in Guerra, M.C., Zanardi.A., a cura, 2007, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2007*, Il Mulino, Bologna.