

Resoconto sommario della riunione del Gruppo di lavoro sull'amministrazione del Welfare del 2 ottobre 2002

Sono presenti Luisa Torchia (coord.), Alessandra De Marco, Renato Finocchi Gheri, Fabio Giglioni, Edwin Morley Flechter, Alessandro Natalini, Silvia Paparo, Andrea Tardiola, Jacopo Sce.

La riunione è dedicata all'esame di uno schema di massima del programma dei lavori (riportato di seguito), redatto da **Torchia**, finalizzato alla circoscrizione e alla definizione dei temi da sviluppare e da inserire nel paper. L'ampiezza del concetto di welfare, infatti, comporta una facile espansione degli argomenti, mentre appare opportuno giungere a un inquadramento dei problemi che il gruppo intende indagare.

Per questo è fondamentale inserire anzitutto il tema del welfare all'interno della nuova cornice del federalismo, che non è solo il riferimento al nuovo titolo V Cost., ma che incide anche su profili diversi, quali, ad esempio, i concetti di uguaglianza e libertà o la determinazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) la cui applicazione sul territorio potrà modificare o confermare il quadro delle differenze regionali.

Il quadro delineato, tuttavia, non può non tener conto di un principio attualmente ineludibile, quello del welfare come fattore di redistribuzione. Uno dei problemi che il gruppo deve affrontare è quindi quello di analizzare i meccanismi di redistribuzione, se questa avvenga, cioè, in modo equo o meno, e in che modo, in futuro, questa redistribuzione possa avvenire: soggetti attivi e passivi, oggetto delle prestazioni.

Lo schema dei lavori proposto

1. Tema centrale: welfare e federalismo

Welfare: una parte generale su tutte le sue componenti, con rinvio ad altri gruppi e documenti, attenzione concentrata su sanità e assistenza

Federalismo: determinazione dei livelli essenziali, sul piano legislativo e amministrativo

2. Breve rassegna delle caratteristiche del welfare italiano oggi

elementi e fattori di crisi

criteri da seguire per l'individuazione di proposte

uguaglianza e libertà

dimensione individuale e dimensione sociale

responsabilità pubblica e diritti

3. La dimensione territoriale e il welfare

diritti e preferenze sul territorio

la differenziazione sostenibile

4. I livelli essenziali

la situazione attuale nella sanità

la situazione attuale nell'assistenza

le condizioni per l'attuazione costituzionale: regole per la determinazione, regole sulle risorse, regole sulla gestione, controlli

5. Il contenuto dei livelli essenziali

l'assistenza: universalismo, selettività, obiettivi dell'intervento pubblico (combattere la povertà, compensare handicap, aumentare l'occupazione)

la sanità: universalismo, selettività, obiettivi dell'intervento pubblico

Morley Fletcher – Pur condividendo lo schema di lavoro, sottolinea anzitutto come la recente letteratura in materia abbia posto problemi anche diversi da quelli che si propone di affrontare. In particolar modo, l'assunto del welfare redistributivo è messo in discussione da molti, e si tende a ipotizzare modelli radicalmente diversi secondo i quali la distribuzione non avviene più dai soggetti forti verso i soggetti deboli, bensì con risorse proprie all'interno del ciclo vitale e professionale di ognuno. In questo modo, solo una piccola parte delle politiche del welfare rimarrebbe di tipo redistributivo, funzionando viceversa un sistema di autofinanziamento – spalmato nel tempo – per la maggioranza. Il problema del welfare attuale è che esso è redistributivo, ma alla rovescia (per come è disegnato l'attuale sistema sotto il profilo costituzionale, amministrativo, economico) ed è ciò che lo rende insostenibile.

Finocchi Gherzi – Sostanzialmente d'accordo con la scaletta dei lavori, propone di dedicare maggiore spazio al nuovo titolo V della Costituzione – tema sul quale sta lavorando anche un gruppo a Firenze: albanese e Sorace). Sotto questo profilo, è bene ricordare che la determinazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) è compito dello Stato in base all'art. 117 Cost., mentre sembra che questo argomento sia del tutto scomparso dall'agenda dei lavori delle amministrazioni interessate.

Nell'esame delle politiche del welfare, inoltre, non si può non tener conto della legge finanziaria 2003 presentata dal Governo – art. 28 - , in cui si prevede la reintroduzione di forti vincoli per il Fondo per le politiche sociali, attraverso un permanente concerto con il Ministero dell'economia, tutto orientato al profilo economico e finalizzato di fatto al solo contenimento della spesa. E' illuminante, in proposito, il recente articolo di Vaciago su Repubblica del 2 ottobre, con il quale si evidenzia come i tagli alle Regioni e agli enti locali, da una parte, e quelli ad alcuni Ministeri, dall'altra, non potranno non incidere direttamente e indistintamente sulla qualità della vita – e per quel che ci riguarda, sulle politiche sociali – della popolazione. Come potranno essere garantiti, in altre parole, i livelli essenziali, dopo il taglio delle risorse ai Comuni?

Occorre peraltro tener ben presente – sotto il profilo costituzionale – che le materie socio-assistenziali sono di competenza esclusiva delle regioni, mentre quelle sanitarie ricadono nell'ambito della competenza concorrente.

Tardiola – Concorda sulla scelta di inquadrare il lavoro del gruppo sul welfare nella cornice del federalismo, evidenziando come il problema che si pone oggi è quello di determinare le politiche sociali in un quadro costituzionale nuovo, avendo però a disposizione una strumentazione obsoleta. Il rischio è quello di continuare a confondere le politiche sociali con quelle previdenziali, utilizzando indifferentemente, e incrociando, strumenti delle une o delle altre.

Sui LEA occorre riflettere sulla rilevanza che ha problema delle risorse, senza le quali la determinazione dei Livelli rimane una contenitore vuoto. Il finanziamento dei LEA deve essere perciò radicato su due assi: 1) fondi statali; 2) concorso diverso: trasferimenti, da una parte, e leggi di settore, dall'altra.

Sul Fondo per le politiche sociali, rileva come la legge finanziaria 2003 - art. 28, comma 2 – pur coinvolgendo la Conferenza unificata, introduce un “concerto con il Ministro dell'economia” che di fatto spoglia di competenze il Ministero di settore.

Comunica peraltro che si è costituito il tavolo tecnico Stato-regioni-enti locali per la definizione dei LEA socio-assistenziali, rilevando però come l'assenza dal tavolo del Ministero della salute possa comprometterne il lavoro.

Aggiunge, infine, che il riparto delle competenze come delineato dal nuovo titolo V della Costituzione rischi di ingenerare presso il Ministero del welfare la tentazione di appropriarsi delle politiche socio-assistenziali sotto la falsa veste di misure previdenziali (specialmente per il 2003, dichiarato anno dell'handicap).

Natalini – Richiama l'attenzione del gruppo sull'obiettivo del paper che si vuole costruire, ricordando l'impostazione "politica" di centro sinistra che l'Associazione ASTRID ha per costituzione.

Concorda sulla rilevanza che la definizione dei LEA riveste nell'ambito delle politiche sociali che si vogliono fare, pur essendo evidente la criticità di un sistema che sottrae risorse agli enti territoriali chiamati poi direttamente a garantire i livelli (un primo segnale in questo senso è il problema degli insegnanti di sostegno).

L'autonomia dei soggetti territoriali è certamente la chiave per l'attuazione delle politiche sociali, e sarebbe bene che il gruppo privilegiasse questo aspetto nel paper.

De Marco – Evidenzia la centralità dei LEA, particolarmente per quanto riguarda le risorse, che con la riduzione delle risorse, comporterà quasi certamente una definizione dei LEA senza nessuna corrispondenza con la loro applicazione. E' quindi importante verificare l'effettivo livello delle prestazioni, e questo è possibile attraverso gli indicatori. Tuttavia, sembra mancare una riflessione su questi aspetti, e gli indicatori attuali sono centrati quasi esclusivamente sulla efficienza, e non già anche e soprattutto sulla efficacia delle prestazioni; in sostanza, mancano indicatori di risultato. Più in generale concorda sulla impostazione del lavoro secondo la direttrice del welfare come sistema redistributivo.

Gigliani – I diritti sociali sono storicamente condizionati dal sistema economico in cui si esplicano, e la politica sociale e sanitaria del governo sembra aver ridotto ulteriormente gli spazi per gli altri fattori. L'esempio più evidente è la chiusura degli ospedali nei piccoli centri, finalizzata esclusivamente alla riduzione dei costi, senza tener conto di parametri e indicatori più rispondenti al servizio. E' importante che il gruppo tenga ben salda l'impostazione del d.lgs. 229/99, secondo cui la determinazione dei LEA va fatta contemperando i diversi indicatori, compreso quello economico ma non solo quello. Il problema è ovviamente definire questi indicatori, essendo evidente l'insufficienza di quello demografico (pur importante).

Sul federalismo, evidenzia come l'autonomia regionale consente l'adozione di sistemi pure difforni dal modello statale centrale, ma è importante valutare quale margine di differenziazione territoriale del Servizio sanitario nazionale è tollerabile dal sistema complessivo senza che se ne compromettendo le caratteristiche fondamentali.

Paparo – Premettendo di non avere specifiche competenze in ambito socio-sanitario, condivide l'impostazione data al lavoro, e propone di adottare individuare quali fili conduttori del gruppo il tema dei diritti, quello delle risorse e quello delle autonomie locali. Quanto al metodo di lavoro – concordando con la previsione di uno schema su cui innestare i diversi contributi – suggerisce di prendere contatti con alcuni amministratori locali per una verifica delle esperienze concrete (un nome potrebbe essere quello dell'assessore ai diritti della persona del Comune di Roma, Raffaella Milano).

Morley Fletcher – Riprendendo il senso del suo primo intervento, sollecita il gruppo a una riflessione non ancorata al modello esistente, evidenziando l'esigenza di configurare scenari innovativi per il modello di welfare. Sarebbe opportuno, sotto questo profilo, un confronto con Paolo Onofri che per le sue specifiche competenze è in grado di fornirci un quadro delle compatibilità economiche. Ribadisce la necessità di sganciare il welfare dai diritti, perché storicamente questo vuol dire legarlo in realtà al fisco, cosa oggi non più sostenibile.

Sul tema generale di quale modello di welfare e sulle sue compatibilità, viene posto in luce come il problema attuale sia quello di dare applicazione al sistema corrente [Torchia], e come le politiche sociali prospettate dal governo impongano come priorità quella dello sviluppo del quadro esistente, mentre gli scenari che ci vengono proposti mirano proprio alla riduzione delle risorse destinate al

welfare a vantaggio di un sistema orientato all'assistenza "privata" [Finocchi Ghersi]. Mancano, peraltro, le competenze, essendo il gruppo composto sostanzialmente da giuristi che non hanno basi specifiche in materia [Paparo]. Il paper potrebbe comunque essere – nella linea di precedenti di Astrid – per tesi: una prima parte di analisi dei problemi aperti, e una seconda più aperta, con la prospettazione di soluzioni e di scenari possibili; in un ipotetico rapporto costi/benefici, per Gruppo non è conveniente concentrare energie in una riflessione sui grandi scenari [Tardiola].

Sulla ripartizione del lavoro

Viene stabilito che i primi contributi vengano inviati ad Astrid per essere fatti circolare all'interno del Gruppo, e successivamente si proceda all'elaborazione di uno schema di paper.

Tardiola si propone per un contributo sugli indicatori per la definizione dei LEA (in collaborazione con De Marco) e sul processo logico per la definizione dei LEP;

Finocchi Ghersi lavorerà sul titolo V della Costituzione e sull'attuale riparto delle competenze;

De Marco redigerà una sintesi delle conclusioni della Commissione Onofri, e fornirà un contributo su controllo e monitoraggio dei LEA.

Viene fissata la prossima riunione per **lunedì 4 novembre, alle ore 18,00.**