



**MARCHE**

## ***informa on line***

### **documentazione delle autonomie locali**

Convegno nazionale “*Gli enti locali fra manovre finanziarie ed emergenze sociali. Idee e proposte per il nuovo welfare*” (Genova, 7 ottobre u.s.)

#### **RELAZIONE INTRODUTTIVA**

**ROBERTA PAPI – Assessore alle Politiche Socio Sanitarie del Comune di Genova, componente Ufficio Presidenza Legautonomie**

Quando qualche mese fa abbiamo deciso di promuovere questo convegno, lo abbiamo fatto perché mossi da una crescente preoccupazione relativamente alle sorti del nostro sistema di welfare ma certamente nessuno di noi avrebbe potuto immaginare che ci saremmo trovati di fronte ad una situazione così drammatica.

E' vero che i campanelli d'allarme erano già suonati sia con la presentazione del Libro Bianco (Sacconi), sia con la manovra (Tremonti) 2008 – 2013, ma oggi la cancellazione in un sol colpo del sistema welferistico italiano è una drammatica realtà che è di fronte a noi tutti e che ci interroga – non senza angoscia - su come poter reagire ad un taglio così radicale che di fatto abbandona a se stessi i cittadini (soprattutto i più deboli) e che mette a rischio la coesione sociale di un Paese in forte crisi economica dove cresce la fragilità sociale e che depaupera gli Enti Locali di ogni ruolo e funzione in merito alla progettazione territoriale delle politiche sociali.

Il nostro giudizio sulla manovra è noto, e non si può dire che non ci sia stata una mobilitazione enorme da parte di tutti gli Enti Locali; una mobilitazione unitaria e trasversale, un grido d'allarme di Regioni, Province, Comuni, Organizzazioni Sindacali, Terzo Settore che però non è stato ascoltato e che produrrà a breve l'impossibilità di garantire la prestazione di servizi essenziali per la collettività.

Ma, come già accennato, i segnali già c'erano.

Infatti ancor prima delle manovre economiche, la filosofia con cui il governo Berlusconi (attraverso il pensiero del Ministro Sacconi) si è da subito approcciato ai temi del welfare, e che prosegue con il DDL di delega “riforma dell'assistenza”, è stata basata su due elementi negativi

- Il welfare è solo un costo e quindi, in questa fase di crisi e con il nostro debito pubblico, va tagliato (welfare residuale per i più bisognosi da assistere con le social card). Tra l'altro la nozione di assistenza sociale che deriva dal provvedimento è fortemente restrittiva rispetto al concetto di sistema dei servizi sociali e di servizi integrati.
- Gli Enti Locali non sono in grado di garantire né un controllo della spesa, né la tipologia delle prestazioni quindi si va ad un riaccentramento di queste politiche al governo che

delega poi direttamente l'INPS (a cui assegna nuove e importanti funzioni), da una parte e gli enti caritatevoli dall'altra.

Questa visione certamente un po' vecchia, figlia di quel neoliberismo entrato in crisi, ma soprattutto miope e neocentralista, non ha assolutamente colto due aspetti fondamentali che invece devono essere messi alla base di un serio ragionamento per fare una riforma del welfare e cioè che lo sviluppo e la crescita di un Paese non possono prescindere dallo sviluppo e dalla crescita anche delle persone e che pertanto il welfare è parte integrante dello sviluppo stesso anche perché dietro ad esso c'è un mercato che incide significativamente sul nostro PIL e che sviluppa occupazione. Tra l'altro l'obiettivo della crescita e della coesione sociale passa anche attraverso il riconoscimento alle Regioni ed alle Autonomie locali della loro funzione: welfare è sviluppo e gli investimenti li produce il territorio

Ma se la filosofia è questa, è stato facile per il ministro Sacconi accettare i tagli che la manovra 2008 – 2013 ha prodotto.

Quali sono questi tagli:

- Il fondo nazionale per le politiche sociali è rimasto praticamente all'osso, visto che vale in tutto 218 milioni (178 diviso tra le Regioni, il resto rimane a disposizione del ministero del welfare). Briciole rispetto ai 929 milioni del 2008, scesi a 583 nel 2009 e a 435 nel 2010. Poi dimezzati a poco più di 200 milioni per quest'anno, mentre dal prossimo anno, a meno di retromarce del Governo, il Fondo nazionale non ci sarà più.
- Un colpo al cuore per il finanziamento delle misure socio-sanitarie delle regioni che diventa ancor più profondo se si considera anche il fatto che le risorse nazionali per la non autosufficienza sono state già azzerate: dai 400 milioni del 2010 (già di per sé una goccia nell'oceano delle risorse che servirebbero per le cure da garantire ad almeno 3 milioni di non autosufficienti italiani) si è passati allo zero spaccato del 2011.

In pratica da 1,2 miliardi disponibili tra fondo sociale e fondo per la non autosufficienza del 2008 si è passati a 218 milioni del 2011, praticamente è rimasto un sesto delle risorse spendibili quattro anni fa, ma soprattutto c'è **zero** per il 2012.

Ma la stessa triste sorte di questi due fondi è toccata anche ad altri fondi “sociali”:

- Quello per la famiglia non è chiaro che fine faccia (nel 2010 era di 185 milioni);
- Il fondo per le politiche giovanili è stato ridotto agli insignificanti 13 milioni di quest’anno contro i 93 del 2010;
- Il fondo per gli affitti è di 33 milioni di quest’anno contro i 143 dell’anno scorso;
- E, infine, il fondo per il diritto allo studio è stato ridotto a 100 milioni, nel 2009 era di 264 milioni.

E anche qui per il 2012 non c’è certezza di nulla.

Questo taglio dei fondi nazionali destinati alle politiche sociali sommato ai tagli ai trasferimenti a Regioni e Comuni impedirà a questi di trovare, come è stato fatto in questi anni, propri autonomi finanziamenti per le politiche sociali. Dai dati forniti dalla Commissione per le Politiche Sociali della Conferenza Stato Regioni, si vede chiaramente l’andamento della spesa per gli interventi sociali

anno	Spesa (euro)	% Stato	% Regioni	% Comuni
2006	5.954.085.998	11,2 (*)	8,4 (*)	80,4 (*)
2007	6.399.384.297	12,0	18,1	70,0
2008	6.662.383.600	7,8	17,3	74,9

(\*) – dato stimato, per la non completezza delle informazioni

Inoltre la mancata definizione dei Leps , dei relativi costi standard e della conseguente devoluzione a Regioni ed Enti Locali delle risorse fiscali necessarie per il loro finanziamento rende di fatto residuale il nostro welfare.

Siamo così di fronte alla liquidazione del sistema definito dalla legge di riforma dell’assistenza (328/00) che si proponeva l’obiettivo di garantire livelli di prestazioni socio assistenziali su tutto il territorio nazionale come diritti universali ed esigibili rivolti alla generalità dei cittadini.

Di qui appunto il carattere residuale che assumeranno le politiche socio assistenziali e che avrà pesantissime ripercussioni non solo sulle persone e le famiglie ma anche su tutti quei soggetti del terzo settore che erogano servizi per conto dei Comuni.

Di fronte alla crisi ed ai crescenti problemi dei bilanci pubblici, un governo serio e responsabile si sarebbe posto il problema della sostenibilità dei sistemi di protezione sociale e della necessità di una loro ridefinizione e riorganizzazione anche a fronte delle nuove fragilità e dei nuovi rischi sociali a cominciare dall’estendere il confine attuale delle politiche di protezione sociale (previdenza sanità assistenza sociale) a politiche familiari comprendenti anche il tema della formazione e dell’occupazione di adolescenti e di giovani, e tutto il campo del sociosanitario per affrontare nel suo insieme il tema della non autosufficienza.

Infatti oggi le principali aree di bisogno con cui ci misuriamo quotidianamente e a cui non siamo in grado di dare risposte adeguate sono proprio le politiche per le famiglie con figli, di attivazione per i giovani (siamo il Paese che investe meno sui giovani; infatti mentre la media europea dei 27 per i servizi, per il lavoro e per le politiche formative verso i giovani è pari allo 0,46% del PIL, in Italia è ferma allo 0,19%. Ed anche la spesa pubblica per l’istruzione e la formazione è tra le più basse con il 4,6% del PIL contro una media dell’Europa a 27 del 5,2%), per il contrasto alla povertà ed all’esclusione, per i non autosufficienti ed i disabili, politiche di inserimento sociale e lavorativo, il dramma della casa sia per chi non la trova sia per chi non riesce a pagare più neppure un affitto ERP.

Questa esigenza è tanto più urgente in un paese come l'Italia, gravato da un enorme debito pubblico, con previsioni di crescita tra le più basse d'Europa, con politiche di welfare in alcuni casi del tutto assenti (come per il contrasto alla povertà) o insufficienti (come per l'infanzia, la famiglia, la non autosufficienza e gli ammortizzatori sociali).

Un welfare dunque che ha dei limiti oggettivi e che andrebbero affrontati e superati.

Un recente convegno dell'IRS ne individua i principali così riassumibili:

Il welfare italiano è:

- poco efficace nel conseguire gli obiettivi perché non configurato in modo organico e coerente ma costruito per aggregazioni successive a carattere settoriale e quindi con forti squilibri e incoerenze

- poco redistributivo: l'allocazione delle risorse sia finanziarie che di servizi non è in relazione alla distribuzione sociale e territoriale dei bisogni e dei problemi sociali

- troppo sbilanciato sulle erogazioni monetarie a discapito delle risorse dedicate ai servizi che generalmente sono più egualitari e redistributivi negli effetti

- troppo assistenzialistico

- eccessivamente centralizzato ( il 90% delle risorse sono gestite direttamente dal livello nazionale).

Se questa analisi è condivisibile, altre allora dovrebbero essere le misure da mettere in campo.

La prospettiva che invece viene proposta è quella della privatizzazione del welfare, così come si evince dal Libro Bianco del ministro Sacconi che fa propria l'idea di una "big society" che trasferisce dallo Stato alle reti di prossimità nel territorio, al mercato ed alla pratica del dono, la titolarità degli interventi di politica sociale, ignorando il vincolo delle risorse ed il pericolo che il venir meno del ruolo essenziale di garanzia e regolazione dello Stato possa portare ad una ulteriore moltiplicazione delle disuguaglianze tra territorio e gruppi sociali, come rileva lo studioso Maurizio Franzini.

"Lasciare la società civile libera di decidere chi e in che misura deve beneficiare del welfare significa rendere assai più probabili esiti disegualitari al di là di ogni merito della società civile stessa".

Viene così ridimensionato, se non annullato il concetto di cittadinanza, di universalismo delle prestazioni e delle tutele, cui si potrebbe accedere solo all'interno di non ben definiti contesti comunitari.

Certamente gli entusiasmi del Governo sulla "big society" tendono sostanzialmente a nobilitare e a dare una copertura ideologica ai tagli alla spesa sociale, e quindi far arretrare l'impegno pubblico.

Al contrario è sempre più irrinunciabile e strategico un forte impegno pubblico che sia capace di attivare attori e risorse diverse e che evitando l'impoverimento sostanziale dei diritti sociali, proceda alla necessaria revisione dell'esistente al fine di ridurre la frammentazione, limitando al massimo le disuguaglianze tra categorie di persone (lavoratori/disoccupati, uomini/donne, cittadini/immigrati) e tra generazioni.

Inoltre le scelte pubbliche dovrebbero promuovere e sostenere l'azione sociale volontaria e autonoma di cui persone, famiglie, associazioni possono rendersi protagoniste in un quadro di sussidiarietà tra istituzioni e cittadini volto al perseguimento di finalità di interesse generale secondo criteri e modalità non sostitutive di funzioni proprie dell'intervento pubblico.

Allora il finanziamento pubblico deve continuare ad essere a fondamento del sistema di welfare, come condizione di base per garantire l'universalità dell'accesso dei cittadini ai servizi socio-assistenziali.

Allo Stato, nelle sue articolazioni, spetta il compito di definire le regole, programmare la distribuzione delle risorse tenendo conto della specificità della domanda sociale nei diversi contesti territoriali, rilanciando il metodo della concertazione con le espressioni organizzate della società civile e dell'impresa sociale.

Questo però significa che, al contrario di quanto sta accadendo, è necessario pensare ad un forte decentramento delle politiche di welfare, bisogna cioè riportare a livello territoriale non solo le prestazioni erogate alle persone, ma la progettazione degli interventi ed anche buona parte di quel 90% di risorse gestite a livello centrale.

Tutto ciò partendo da una definizione dei Leps che punti a superare il carattere risarcitorio prevalente nelle attuali prestazioni socio-assistenziali, privilegiando politiche che puntino all'inclusione dei soggetti in condizioni di bisogno, e la dimensione locale della programmazione sociale, capace di promuovere una rete di servizi territoriali coerente con tale obiettivo.

Leps dunque come strumento essenziale per la garanzia di un welfare dei diritti.

Schematizzando:

Ci sono dei diritti fondamentali che lo Stato deve garantire a tutti i cittadini ed in tutto il territorio nazionale da nord a sud e che sono:

- il diritto ad una vita dignitosa libera dalla povertà;
- il diritto dei bambini e dei ragazzi in situazioni a rischio ad esser tutelati e a vedere la possibilità di riprogettare percorsi di vita normale;
- il diritto delle persone non autosufficienti ad un sistema organico di protezione e di promozione.

Si potrebbe obiettare che ciò non è possibile perché i diritti hanno un costo ed è certamente vero, ma anche l'abbandono di tante persone, di tante famiglie al loro destino ha un costo sociale inestimabile!!

Queste tre macro aree di interventi non possono non trovare definizione e copertura finanziaria che nei Leps e quindi in un livello nazionale; è perciò improcrastinabile definire un fondo sociale nazionale unico, esattamente come avviene per la sanità attraverso il cui fondo trovano copertura e quindi garanzia di erogazione i LEA.

E' chiaro che se lo Stato garantisse questi livelli essenziali di assistenza, i Comuni potrebbero sviluppare servizi aggiuntivi per i cittadini, servizi più appropriati rispetto alle specificità del territorio, più adatti a cogliere nuovi bisogni e finanziati da un nuovo Patto fiscale, dal federalismo, dal fund raising. In questo modo non soltanto si potrebbero dare risposte ai vari bisogni, tra l'altro sempre crescenti, ma i comuni riacquisirebbero un loro ruolo nella programmazione delle politiche territoriali, esercitando anche una funzione di responsabilità verso i cittadini propria di un ente pubblico.

Se questo schema di ragionamento è valido, ne consegue che è necessario sviluppare una riflessione sui modelli organizzativi e produttivi del sistema di welfare, individuando con chiarezza ruoli e funzioni dei diversi soggetti e protagonisti delle politiche sociali nel territorio.

Oggi i modelli di produzione dei servizi sociali vedono quali attori principali le Aziende Sanitarie e gli Enti Pubblici, soggetti terzi che operano per conto del pubblico ed i cosiddetti caregiver che spessissimo sono fuori da ogni sistema (800.000 badanti quasi tutte straniere e centinaia di migliaia di baby sitter). Modelli che, non essendo in forte relazione tra loro, producono dispendio di risorse pubbliche e delle famiglie e dunque interventi spesso inappropriati.

Sarebbe invece necessario che:

- il pubblico fosse sempre più orientato verso funzioni di programmazione, regia, regolazione e controllo, di garanzia per l'accesso di tutti i cittadini in condizione di bisogno alla rete dei servizi, di promozione di una imprenditorialità sociale diffusa capace di offrire ai cittadini servizi realmente rispondenti ai loro bisogni. A questo fine andrebbero utilizzati al meglio quegli strumenti di cui il settore pubblico può disporre, purtroppo non sempre correttamente utilizzati, come l'autorizzazione, l'accreditamento, gli incentivi e le sanzioni fondati sui criteri certi di

valutazione dei risultati, oltre a procedure di affidamento, necessarie per alcune tipologie di servizi, in grado realmente di selezionare le offerte migliori.

- Che il privato profit e non profit sia capace di essere imprenditoriale, di generare rete tra gli utenti e così poter offrire un mix di attività più ampie

- Che si creino forme di aggregazione tra i soggetti più piccoli per non creare il rischio di perdere esperienze importanti.

Si configura così un modello di welfare in cui i soggetti pubblici pongono fra i propri obiettivi strategici la sollecitazione delle energie positive del mondo delle associazioni, la crescita qualificata e l'innovazione delle varie forme dell'impresa sociale, la valorizzazione della partecipazione attiva e dell'autorganizzazione dei cittadini e degli utenti.

La riqualificazione della "mission" dei soggetti pubblici, implica anche un ripensamento profondo dei modelli organizzativi, del modus operandi delle strutture e degli uffici preposti alle politiche sociali, delle professionalità necessarie, delle responsabilità della dirigenza a livello del piano di zona e del distretto socio-sanitario, di una sostanziale integrazione socio-sanitaria per la non auto sufficienza anche per superare i limiti di autoreferenzialità, le bardature burocratiche che limitano l'efficacia degli interventi, per operare affinché si realizzi una vera presa in carico integrata ed unitaria delle persone. Da ultimo, non certo per ordine di importanza, va ribadita la funzione originale e insostituibile del volontariato, il cui ruolo, non può essere confuso con quello, altrettanto importante, ma diverso, degli altri soggetti del terzo settore, respingendo ogni tentazione di utilizzare il volontariato per contrastare la crescente scarsità di risorse per il welfare locale.

Il volontariato può e deve essere sempre più un attore di primo piano delle politiche sociali nel territorio, lo strumento attraverso cui possono esprimersi le forme più diverse della partecipazione, dell'autorganizzazione dei cittadini e degli utenti, oltre al contributo a quei servizi ( quelli cosiddetti "di prossimità" ) per cui la solidarietà, il dono che solo il volontariato può pienamente esprimere, sono spesso insostituibili.

Il volontariato e più in generale il terzo settore, possono dare un contributo importante a costruire il senso della comunità, quel tessuto di relazioni sociali e interpersonali, lacerato da molteplici fattori di crisi che, in particolare nell'ultimo decennio, hanno investito la nostra società.

Le ipotesi fin qui delineate per un percorso di riforma del welfare sono certamente molto parziali poiché incentrate prevalentemente sul comparto socio-assistenziale, mancando i necessari approfondimenti sulle politiche per il lavoro, la casa la formazione e gli ammortizzatori sociali, la sanità, le politiche fiscali redistributive che devono essere capisaldi altrettanto importanti di un sistema di welfare all'altezza dei paesi europei più avanzati. Le politiche del Governo attuale - come rilevato all'inizio - vanno in direzione opposta, con manovre che, oltre ad esasperare le disuguaglianze e ad annullare le risorse per le protezioni di welfare, ignorano gli appelli di tutte le parti sociali e imprenditoriali per misure urgenti che consentano di rilanciare lo sviluppo e l'occupazione.

Alla luce di tutto ciò, appare ancora più strumentale l'idea di una " big society " che dovrebbe nei fatti sancire l'arretramento dello Stato dai propri obblighi di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini sanciti dalla Costituzione. In proposito lo stesso portavoce del Forum del Terzo Settore, Andrea Olivero, affermava recentemente che :

"Tra le definizioni di sussidiarietà più diffuse ricorre spesso, anche sui media, lo slogan "Meno Stato, più società ". Se da un lato il Terzo Settore non può che concordare sulla necessità di dare più spazio alla società civile organizzata e sull'arretramento dello statalismo che ancora caratterizzata una larga parte delle istituzioni italiane, questa definizione è foriera di elementi problematici. Non riteniamo, infatti, che l'affermazione della sussidiarietà passi attraverso la riduzione del ruolo dello Stato, quanto piuttosto una sua ampia ridefinizione : lo Stato deve pianificare (relazionandosi con tutti i soggetti sociali) e controllare, garantendo l'accesso ai diritti e al rispetto dei doveri".

Tra l'altro, come confermano le esperienze dei gruppi europei più avanzati nel campo delle politiche sociali (v. Svezia, Danimarca, Germania ), laddove il settore pubblico è dotato di risorse adeguate, poteri e responsabilità di governo del sistema di welfare, lì anche la sussidiarietà orizzontale ha più spazi di espansione e qualificazione delle proprie funzioni specifiche.

In conclusione, lasciando all'Assessore Rambaudi il compito di descriverci gli emendamenti che gli Enti Locali presenteranno al Governo, non posso che ribadire la nostra totale convinzione della necessità di dover continuare una battaglia per la modifica dei provvedimenti del Governo e quindi per la salvaguardia e per il rinnovamento del welfare italiano.