

# DISEGNAMO IL WELFARE DI DOMANI

*Nella primavera del 2011, Prospettive Sociali e Sanitarie ha chiesto a un gruppo qualificato di esperti di unire le loro competenze a quelle dell'IRS, editore della rivista, per tracciare una proposta di riforma delle politiche sociali incisiva, realistica, agibile. La convinta adesione a questo invito ha portato alla redazione di un testo che è stato presentato a Milano, nell'ambito del convegno "Disegniamo il welfare di domani" del 29 settembre 2011, a Giuliano Pisapia, sindaco di Milano, Vasco Errani, presidente della Regione Emilia Romagna e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, Andrea Olivero, portavoce nazionale del Forum Terzo Settore e presidente nazionale Acli, a Franca Olivetti Manoukian, esperta e formatrice, e a più di 500 partecipanti al convegno.*

La proposta è stata redatta da un gruppo di lavoro coordinato da Emanuele Ranci Ortigosa (PSS, IRS), composto da Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra (CAPP, Università di Modena e Reggio Emilia), Francesco Longo (CERGAS, Università Bocconi), Valerio Onida (Presidente emerito della Corte Costituzionale), Alberto Zanardi (Università di Bologna e Università Bocconi), e dai ricercatori dell'Istituto per la Ricerca Sociale, Ugo De Ambrogio, Daniela Mesini, Sergio Pasquinel- li, Manuela Samek Lodovici, Stefania Stea.

Hanno inoltre collaborato con specifici contributi Claudio Castegnaro, Diletta Cicoletti e Carla Dessi (ricercatori IRS) e Stefania Sabatini (LPS, Politecnico di Milano).

Alla luce del convegno di Milano e di ulteriori momenti di confronto, in sedi istituzionali, sindacali, formative, il testo ha subito qualche correzione, anche per seguire l'evolversi confuso delle manovre economiche e della legge delega su fiscalità e assistenza. Viene ora pubblicato in questo numero speciale di *Prospettive Sociali e Sanitarie*, curato da Emanuele Ranci Ortigosa, per l'ulteriore diffusione e discussione.

## ABBIAMO RIFLETTUTO INSIEME

La nostra riflessione è iniziata qualche mese fa, quando la situazione economica e politica non era ancora tanto deteriorata, ma già venivano a delinearsi seri problemi per il welfare e le politiche sociali. Ci siamo incontrati nelle analisi e nella valutazione della gravità della situazione, ci siamo trovati d'accordo sull'esigenza di reagire, attivarci, assumere la responsabilità di una proposta innovativa delle politiche e degli interventi sociali. Abbiamo impostato e avviato il nostro lavoro, seguendo il progressivo aggravarsi della situazione e le confuse manovre che di giorno

in giorno prospettavano crescenti incursioni a danno delle risorse per le politiche sociali e per le Regioni e gli enti locali, che le attuano sul territorio.

## COSA È ACCADUTO E ACCADE

Abbiamo riflettuto a partire dall'analisi di quanto accaduto negli ultimi anni, è tuttora rilevante.

Un primo riferimento è stata per noi la l. 328/00, sulla quale nel decennale della sua approvazione molto si è scritto sulle pagine di *Prospettive Sociali e Sanitarie*.<sup>1</sup> Essa ha rappresentato il riconoscimento del carattere obsoleto e disfunzionale del nostro sistema assistenziale e ne ha avviato la riforma, tracciando prospettive che avrebbero dovuto essere riprese e implementate nel processo di attuazione. Con il cambio di maggioranza parlamentare a seguito delle elezioni del 2001, su questa riforma è caduto un pesante silenzio. Neppure la breve parentesi del secondo governo Prodi l'ha interrotto, anche se ha incrementato le risorse di vari fondi sociali. Il nuovo governo Berlusconi, esauriti gli impegni finanziari ereditati, ha sempre più preso le distanze da queste politiche, tanto nelle impostazioni generali, con il *Libro bianco* del Ministro Sacconi,<sup>2</sup> quanto nelle scelte di merito, in particolare con il progressivo smantellamento dei vari fondi sociali.

Le poche novità avviate si sono collocate nella logica di un assistenzialismo che riduce il suo intervento alle situazioni di disagio e povertà estreme (una *social card* da affidare sempre più a iniziative di beneficenza del privato sociale) e a un limitato sostegno alle famiglie con figli, con misure estemporanee *una tantum*.

Queste scelte evidenziano di un sostanziale disinvestimento sulle politiche sociali, provato

## Note

1 Nel 2010: Ranci Ortigosa E., "A dieci anni dall'approvazione della l. 328", n. 1; Gori C., "A dieci anni dall'approvazione della l. 328", n. 1; Giorgi G., Raciti M., "Un punto di vista diverso sulla l. 328/00", n. 3; R. Siza, "La '328' e gli squilibri del welfare italiano", n. 13; Ban- chero A., "Ancora sulla 328", n. 14; Pesaresi F., "La 328 nelle Regioni: un bilancio sintetico", n. 20. Nel 2011: Siza R., "La legge 328, la società attiva e il welfare leggero", n. 9-10/2011.

2 Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, *La vita buona nella società attiva. Libro bianco sul futuro del modello sociale*, Roma, maggio 2009.

anche dal modo approssimativo con cui viene trattata la materia socio-assistenziale nell'attuazione del federalismo fiscale, circoscrivendone l'entità finanziaria alla misura delle tradizionali spese in materia di Regioni ed enti locali, depurate di quanto proveniva dai vari fondi sociali nazionali. Anche l'improvvisa proposta di una delega al governo per la riforma di fiscalità e assistenza,<sup>3</sup> sommariamente abbozzata, conferma questa lettura e suscita anzi il fondato timore che si tratti dell'ennesima operazione di taglio della spesa, e insieme delle funzioni pubbliche nel campo del welfare.

Questo accade mentre la crisi economica accentua le difficoltà di molte famiglie e i forti tagli ai finanziamenti complessivi a Regioni ed enti locali già riducono pesantemente la loro capacità di intervento anche in campo sociale.

### **RIFORMULARE UN DISEGNO**

Contro queste politiche occorre che si sviluppino nelle istituzioni, nella società e nelle organizzazioni che essa esprime, nel dibattito culturale, e specificatamente da parte degli esperti del welfare, una forte reazione critica. Non si tratta di negare le difficoltà economiche, il loro accentuarsi anche per l'inadeguatezza delle politiche attivate, ma di affermare che ci sono modi e scelte diverse per affrontarle, a seconda dei criteri di valore che si assumono, e che non si debbano adottare sbrigativamente politiche che penalizzino le componenti sociali più deboli ed esposte agli effetti della crisi. Senza entrare nella discussione più generale sulle politiche, con questa nostra proposta noi vogliamo affiancare alle dovute resistenze critiche anche un'iniziativa propositiva.

Sia per ragioni di merito, la gravità della crisi e l'inadeguatezza delle attuali misure sociali per affrontarla, sia per ragioni di agenda politica, la proposta della delega al Governo su fisco e assistenza, riteniamo necessario e urgente riprendere le fila e riformulare un disegno di riforma del sistema e dell'azione pubblica nel campo dell'assistenza e della promozione sociale. Il sistema assistenziale è inadeguato e obsoleto e va riformato. Va riformato non per ridimensionarlo e fare cassa, ma per meglio considerare e trattare i bisogni sociali e assistenziali, le esigenze di dignità e le opportunità di crescita delle persone e delle famiglie, per meglio qualificarlo su valori e criteri di equità e solidarietà, per sviluppare una sussidiarietà non ridotta a semplice privatizzazione.

### **CON QUALI PROTAGONISTI**

Le politiche sociali sono affidate dalla Costituzione in parte allo Stato, ma soprattutto alle autonome istituzioni regionali e locali e alle espressioni organizzate della società civile nelle sue diverse articolazioni, che la l. 328/00 chiama in campo come interlocutori necessari delle istituzioni. Queste realtà, istituzionali e sociali, pur di vario orientamento politico e culturale, nel silenzio del governo nazionale hanno realizzato gradualmente in tutto il Paese la programmazione

sociale, a livello regionale e di zona, innovando profondamente la situazione preesistente. Sono anche realtà impegnate a contestare e contrastare i pesanti tagli alla spesa sociale e alle risorse generali per le autonomie. Sono quindi le realtà che potrebbero e dovrebbero chiedersi se l'attuale sistema assistenziale è proprio l'unica opzione presente, da tentare di salvare così com'è, o se invece non si debba cercare di aprire un discorso più ampio, che riesamini e rimetta in gioco le misure e le risorse oggi in campo che, se venissero valutate nell'appropriatezza ed efficacia nel trattare i bisogni e nell'efficienza della gestione, evidenzerebbero dispersione e spreco di risorse e serie disequaglianze di trattamento per situazioni di bisogno simili, inaccettabili soprattutto nell'attuale congiuntura sociale e finanziaria. Se non si vuole che la riforma dell'assistenza si risolva in operazioni di taglio indiscriminato dei finanziamenti per erogazioni e servizi, occorre allora trovare il coraggio, culturale e politico, di un riesame a tutto campo, per rivedere tutto ciò che è da rivedere in base ai criteri di valore e di priorità sociale che si intendono assumere.

### **VI PARE IL CASO?**

Tale ambiziosa collocazione può suscitare una reazione spontanea: vi pare il caso in una situazione in cui i tagli attanagliano Regioni ed enti locali, pregiudicando la stessa continuità di servizi esistenti, di venire a proporre un'iniziativa così impegnativa, che in tanti anni, anche assai meno problematici in termini di risorse, non è mai stata assunta e trattata?

Ebbene sì. Regioni, enti locali, parti sociali si sono adattate a trattative annuali estenuanti attorno a poco più del 10% della spesa sociale. E il risultato è che hanno perso anche quel 10%. Quando il gioco si fa stringente, la tattica non basta, occorre una strategia. E la strategia che proporremo vuole in primo luogo ridefinire il campo di gioco, allargarlo a tutte le funzioni, le azioni e le voci di spesa pubblica sociali. Sono queste che vanno individuate, ricomposte, strutturate su criteri generali coerenti, poi rimodulate e ridistribuite per le diverse aree di bisogno e di intervento.

### **RIDEFINIRE IL CAMPO**

Va riesaminato e ristrutturato l'insieme, perché è disfunzionale rispetto alle finalità, inefficace rispetto agli obiettivi, inefficiente nel suo operare. E perché, non potendo far conto su risorse aggiuntive esterne, occorre ottimizzare l'uso delle risorse tuttora disponibili, superando barriere di norme obsolete, di settorializzazione dell'utenza, di parcellizzazione degli interventi e delle prestazioni.

Da tempo siamo convinti di questa esigenza, che se fosse stata assunta all'inizio degli anni 2000 consentirebbe oggi di affrontare la crisi con un sistema di servizi e interventi sociali ben più munito e meno esposto alle incursioni e al saccheggio del governo centrale, anche perché già acquisito nel suo insieme da Regioni e Comuni, come la Costituzione prevede. Senza questiona-

re sulle occasioni perdute, occorre oggi andare ben oltre la difesa dell'esistente, per sviluppare una capacità di reazione, di proposta, di iniziativa, per riqualificare e innovare politiche e azioni. È l'unica scelta per non assistere impotenti all'erosione e distruzione delle protezioni e delle politiche sociali, che dobbiamo invece salvare e rilanciare come componente essenziale della nostra cultura e della nostra convivenza.

## UNA PROPOSTA E UN INVITO

Non ci nascondiamo le grandi difficoltà e resistenze che si oppongono a iniziative volte a un effettivo cambiamento, la cui realizzazione è ovviamente legata a molti fattori, fra i quali l'evoluzione dell'arena politica, i ruoli e le scelte dei suoi attori, a quanto l'opinione pubblica e l'iniziativa dei soggetti organizzati e dei *mass media* vorrà e potrà richiedere e, forse, pretendere.

Questo nostro è appunto un invito a non rassegnarsi all'attuale sistema e ai *trend* in atto, evitando però di reagire cadendo nella trappola del velleitarismo, che giova poi alla conservazione. È un invito frutto di riflessione e di esperienza, che hanno prodotto una proposta che offriamo all'attenzione dei soggetti istituzionali e sociali, degli esperti, e naturalmente dei partiti che

intendono affrontare seriamente il tema delle politiche sociali, perché la valutino, la criticino, ne verifichino la fattibilità, la correggano, la integrino, si confrontino fra loro per concordare una strategia il più possibile condivisa, per attivarsi e agire con probabilità di successo. Il nostro è uno specifico contributo sulle politiche sociali per la costruzione di un patto nazionale per gli investimenti sociali, che anche altri hanno caldeggiato.<sup>4</sup> Il nostro obiettivo è promuovere la riforma delle politiche sociali per sostenere i cittadini e le famiglie, soprattutto quelle più in difficoltà, e per aiutare a crescere e a diffondersi una cultura e pratiche di equità, promozione sociale e solidarietà umana. Questo può avvenire adottando le soluzioni qui tratteggiate, di cui conosciamo anche i limiti, o altre, se migliori e più agibili. L'importante è che prenda avvio e si implementi un processo diffuso e partecipato, culturale e politico, per riqualificare e innovare il nostro sistema di welfare, che solo così può essere salvato. **e.r.o.**

### Note

- 3 Ddl n. 4566, "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale", presentato il 29 luglio 2011.
- 4 Maurizio Ferrera in Nannicini T. (a cura di), *Il gioco delle riforme*, Egea, Milano, 2011.



I video degli interventi al convegno sono su [pss.irsonline.it/convegnowelfare](http://pss.irsonline.it/convegnowelfare)