

Cristiano Gori, Istituto per la Ricerca Sociale (Irs), Milano

Il sociale da Berlusconi a Prodi

Si apre una fase cruciale per le politiche sociali¹. L'autunno chiarirà le intenzioni del governo di centro-sinistra in questa materia. Quale situazione ha ereditato il Governo Prodi dal precedente esecutivo presieduto da Berlusconi? Quali sono stati i primi passi nel nuovo esecutivo? Quali sono i nodi che verranno al pettine nei prossimi mesi? L'articolo propone alcune risposte a questi interrogativi.

L'eredità del Governo Berlusconi

Il bilancio dell'esecutivo di centro-destra è magro. La legislatura 2001-2006 è stata segnata da un ridotto investimento di spesa, dall'assenza di riforme lungamente attese e da un più complessivo disimpegno del governo nazionale. La spesa dei comuni per le politiche sociali è aumentata nel biennio 2001-2002 con un incremento medio annuale - in termini reali - del 6%, un tasso di crescita simile a quello del periodo precedente. Il 2003 ha segnato un'inversione di tendenza poiché la spesa si è ridotta del 6%: il suo valore è stato di 5,3 miliardi di euro, pari a circa lo 0,4% del pil (Istat, 2005). I dati ufficiali si fermano qui. Le prime stime esistenti per il 2004 segnalano una sostanziale stazionarietà della spesa. Alla luce delle recenti vicende della finanza pubblica, è condivisa tra gli addetti ai lavori l'attesa che il biennio 2005-2006 veda una tendenza di ulteriore riduzione e/o stazionarietà. Il percorso della legislatura, dunque, ha seguito una traiettoria curvilinea. La spesa comunale è cresciuta sino al 2002, in linea con quanto accaduto nel precedente quinquennio. Il 2003 segna il punto di svolta: è iniziato allora un trend di riduzione/stazionarietà ancora in corso. La disamina dei nessi tra l'operato del governo e la spesa sociale dei comuni richiede cautela. Ciò detto, l'esecutivo ha fornito diversi apporti al determinarsi della traiettoria illustrata.

La riduzione dei trasferimenti non vincolati. Lo Stato destina risorse ai comuni principalmente attraverso i trasferimenti dedicati all'insieme delle loro funzioni, di cui una parte viene poi utilizzata per il welfare. I Comuni ottengono la maggior parte delle entrate da tributi locali e tariffe mentre i trasferimenti non vincolati coprono in media circa il 27% delle loro entrate complessive (nel sud si sale a circa il 39%). Il loro ammontare era nel 2001 pari a 12.675 milioni di euro ed è diminuito costantemente nel corso della legislatura.

La riduzione del Fondo Nazionale Politiche Sociali (FNPS). Attraverso il FNPS lo Stato trasferisce risorse per le politiche sociali alle Regioni, che le destinano ai Comuni (sovente organizzati a livello sovracomunale, nei cosiddetti "ambiti territoriali"). Il FNPS ha un impatto sulla spesa sociale più circoscritto dei trasferimenti non vincolati. Il trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni è cresciuto durante la prima parte della legislatura, passando da 758 milioni di euro (2001) a 1000 (2004). Nel 2005 e 2006 lo stanziamento è stato dimezzato, portandolo a 500 milioni annui.

I vincoli per la finanza comunale. L'esecutivo non è intervenuto su criticità della finanza comunale che si trascinano da tempo, aggiungendone di ulteriori. Ha accompagnato la contrazione dei suoi trasferimenti con la mancata attribuzione ai comuni della possibilità di raccogliere maggiori entrate tributarie proprie (l'addizionale irpef è stata bloccata per buona parte della legislatura e dall'ici non ci si può attendere una rilevante crescita di risorse).

¹ All'espressione "politiche sociali" sono attribuiti abitualmente vari significati. Nel presente scritto s'intende *l'insieme di servizi e interventi sociali di cui sono titolari i comuni*, in forma singola o associata. Vi rientrano servizi alla persona e contributi monetari; i servizi possono essere forniti dai comuni stessi o da soggetti convenzionati (perlopiù del terzo settore). Le principali categorie di utenti sono gli anziani, i poveri, i disabili, i bambini, le famiglie in difficoltà, i minori a rischio, gli immigrati.

La parabola della spesa sociale stride con la vicenda della spesa pubblica complessiva. La riduzione delle risorse destinate al sociale, infatti, si è verificata mentre la spesa pubblica corrente è cresciuta costantemente lungo l'intero arco della legislatura (Pisauro, 2006). Coerentemente con le scelte di spesa e con i propri generali orientamenti in materia di welfare, il governo Berlusconi non ha attuato le riforme necessarie per costruire politiche sociali di carattere nazionale. A partire dalle due di maggior rilievo, che riguardano i gruppi più ampi interessati a tali politiche. Riforme, per altro, da tempo attuate in gran parte dei paesi europei.

Non è stato introdotto il **Reddito minimo di inserimento** (Rmi), misura universalistica contro la povertà rivolta alle persone con reddito e patrimonio inferiori ad una certa soglia. Come noto, esso combina un'erogazione monetaria - pari alla differenza tra tale soglia e il reddito percepito - con un progetto individuale di inserimento sociale/lavorativo. Il progetto intende fornire all'utente strumenti per uscire dalla povertà e possibilmente non ricadervi. Il Rmi costituisce la rete di protezione a garanzia di tutti i cittadini, quel pacchetto base composto da erogazione monetaria e servizi cui ha diritto chiunque si trovi in condizioni di indigenza. La misura prevede alcune regole principali definite a livello nazionale e poi applicazioni locali, adattate alle specificità dei contesti; è finanziata in misura prevalente dallo Stato. L'allora governo di centro-sinistra aveva condotto una prima sperimentazione del Reddito minimo di inserimento nel biennio 1999-2000, in 39 comuni, avviandone nel 2000 una seconda; quest'ultima è stata proseguita per diversi anni nell'attuale legislatura, toccando oltre 300 comuni. L'esecutivo Berlusconi si è mostrato estremamente critico nei confronti del Rmi, proponendo in alternativa il Reddito di ultima istanza (Rui). Il Rui non sarebbe finanziato prevalentemente dallo Stato bensì co-finanziato insieme alle Regioni. La sua concreta definizione è lasciata alle Regioni, delineandosi per lo Stato esclusivamente una funzione di coordinamento e controllo. Di fatto, il governo di centro-destra ha fornito scarse indicazioni sul suo profilo (bocciate, peraltro, dalla Corte Costituzionale) e non ha mai dato disposizioni per la sua attuazione. La generica presa di posizione a favore del Rui non ha segnalato dunque una scelta di merito, bensì l'intenzione di non introdurre alcuna misura universalistica contro la povertà.

Non è stato introdotto il **Fondo per i non autosufficienti**, programma diretto ad incrementare le risorse economiche dedicate dallo Stato ai non autosufficienti di ogni età. La sua concreta definizione, l'ammontare delle risorse dedicate e i mezzi per reperirle mutano tra le diverse proposte esistenti. Queste condividono - in varia misura - l'intento di aumentare le risorse per costruire pacchetti base di servizi ed interventi cui tutte le persone con un certo grado di non autosufficienza abbiano diritto. Nella prima metà della precedente legislatura l'allora Ministro per la Salute, Girolamo Sirchia ha stimolato l'attenzione del dibattito pubblico verso il Fondo. In numerosi interventi, Sirchia ha insistito sulla necessità di introdurlo e si è speso per farlo diventare una questione rilevante della politica italiana. Pur insistendo sulla sua importanza, peraltro, egli non ne ha mai presentato un progetto concreto. L'impegno di Sirchia a favore del Fondo si è esaurito intorno alla metà del 2003 - quando fu chiaro che l'esecutivo non intendeva dedicarvi risorse - e non si è tradotto in alcuna riforma.

A differenza degli altri interventi qui trattati, quelli riguardanti la risposta a situazioni di non autosufficienza che riguardano sia anziani che disabili è - come noto - responsabilità sia del settore sociale che di quello sanitario (si vedano le indicazioni contenute nel D. lgs 229/99, nei Dpcm 14/2/2001, e 29/11/2001). Non a caso, le principali proposte sono giunte nella scorsa legislatura dal Ministro per la Salute. La responsabilità congiunta di sociale e sanitario per la non autosufficienza ha una duplice implicazione. Primo, segnala la necessità di una crescita delle risorse dedicate da entrambi i settori. Secondo, richiama l'esigenza di un'appropriata suddivisione delle responsabilità tra essi. In questi anni, invece, si sono verificate diffuse tendenze, soprattutto per quanto riguarda gli interventi rivolti ad anziani non autosufficienti a spostare responsabilità della sanità sulle spalle del sociale e conseguentemente sugli utenti; l'origine di queste tendenze è stata l'obiettivo della sanità di risparmiare risorse².

² Per un approfondimento si rimanda alle seguenti pubblicazioni del Gruppo Solidarietà: *Dalla riforma dei servizi sociali ai livelli essenziali di assistenza* (2002); *Politiche e servizi sociosanitari. Esigenze e diritti* (2005). Cfr. anche Pesaresi F., *La suddivisione dei costi tra servizi sociali e servizi sanitari*, in Gori C. (a cura di) "La riforma dell'assistenza ai non autosufficienti in Italia: Scenari, ipotesi e proposte", Il Mulino, Bologna, 2006.

Neppure i precedenti governi di centro-sinistra, peraltro, avevano attuato le riforme in questione. Non intrapresero alcuna azione finalizzata ad istituire il Fondo per i non autosufficienti, che pure sostennero in seguito sui banchi dell'opposizione, sollecitando il centro-destra ad introdurlo. Né riuscirono ad introdurre il Reddito Minimo d'Inserimento. Esso – come già si è detto – era stato sperimentato in alcuni comuni nel biennio 1999-2000. Conclusa tale sperimentazione, l'allora Governo Amato decise di non introdurre questa misura in tutto il paese e avviò una seconda sperimentazione. La scelta fu compiuta nella Finanziaria per il 2001, approvata poco prima delle elezioni politiche. Tale Finanziaria stanziò cospicue risorse a favore di numerosi soggetti (sgravi fiscali per famiglie e imprese, abolizione dei ticket per le ricette mediche, aumenti di alcune pensioni e altro). In tale occasione il Governo di centro-sinistra definì le proprie priorità e l'introduzione del Reddito minimo non vi trovò spazio. L'esperienza italiana costituisce un'eccezione nel panorama europeo. Continuiamo a condividere con la Grecia il non invidiabile primato di unici paesi dell'Europa a Quindici privi di una misura nazionale contro la povertà. Così come insistiamo nel non compiere un intervento significativo nel campo della non autosufficienza, mentre altri paesi, come Francia e Germania, già a metà anni '90 hanno introdotto nuovi programmi per irrobustire la risposta pubblica in materia.

L'esito della legislatura per quanto riguarda Rmi e Fondo si collega **alla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali**. Alla fine della precedente legislatura, nella primavera 2001, il governo Amato riformò il Titolo V della Costituzione. Tale riforma ha spostato la materia dei servizi sociali dalla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni alla competenza esclusiva di queste ultime. Allo Stato rimane la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, cioè dei diritti sociali di base da garantire in tutto il territorio nazionale. I livelli dovrebbero rappresentare un pacchetto base di servizi ed interventi sociali a cui gli individui sopra una certa soglia di bisogno hanno diritto, in ogni area del paese. Lo Stato dovrebbe definirli e fornire l'assicurazione ultima che ciascun ente abbia le risorse economiche per garantirli. La loro definizione, pertanto, diviene l'ineludibile punto di partenza per ogni riforma di carattere nazionale: come quelle del Reddito minimo e del Fondo, in cui dovrebbero appunto concretizzarsi i livelli relativi alla povertà ed alla non autosufficienza (per le prestazioni sociosanitarie e dunque anche per gli interventi ed i servizi riguardanti persone in condizione di non autosufficienza, il precedente governo ha definito i Livelli essenziali delle prestazioni, LEA, con il Dpcm 29.11.2001) . Il governo Berlusconi non ha definito i livelli.

Oltre a trasferire risorse e condurre proprie azioni, lo Stato può fornire a Comuni, Province e Regioni strumenti per sostenere il loro operato nelle politiche sociali. Diversi sono gli strumenti possibili. Uno è l'informazione sui servizi ed interventi sociali in altre realtà - le caratteristiche, i problemi incontrati, le soluzioni ideate - nella prospettiva di apprendimento dal confronto delle rispettive esperienze. Un altro è l'assistenza metodologica per offrire suggerimenti e tecniche su programmazione, organizzazione e gestione dei servizi.

In Italia manca una consolidata esperienza dello Stato nel fornire strumenti diretti a sostenere i soggetti impegnati nella rete del welfare. È un tema che stenta a trovare credito, a differenza di quanto accade in altri paesi europei. In anni recenti si è avuta qualche esperienza degna di nota, seppur limitata a settori circoscritti. Ci si riferisce, soprattutto, all'attività di accompagnamento alla legge n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", approvata nel 1997. L'accompagnamento è stato condotto dal "Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza", istituito nello stesso anno. Il Centro ha preparato due manuali di natura metodologica su come attuare la 285 e ne ha dato ampia diffusione, anche grazie ad un ottimo sito web. Ha organizzato un'ampia campagna di formazione per sostenere l'attuazione di questa legge, coinvolgendo funzionari di regioni e province in tutto il paese.

La legislatura da poco conclusa non ha investito in questa direzione. Nella maggior parte del quinquennio non sono stati compiuti sforzi di rilievo. Nell'ultima fase il Ministero del Welfare - autonomamente o insieme ad altri soggetti - ha portato a termine vari progetti con finalità conoscitive; i principali sono il "Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali" (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2005) e la prima annualità dell' "Indagine su prestazioni, beneficiari e spesa sociale dei comuni" (Istat, 2005). Si tratta di attività significative e da incoraggiare, finalizzate a colmare alcune tra le gravi carenze informative esistenti nel nostro paese. Non modificano, però, il quadro della legislatura.

I primi passi del governo Prodi

L'Unione si è presentata alle elezioni con un ambizioso programma in materia di politiche sociali, contenente un ricco pacchetto di riforme. Le principali sono il fondo per la non autosufficienza, il reddito minimo di inserimento e il piano per gli asili nido (vedi tabella). Fondo e reddito minimo sono le misure illustrate sopra, per quanto riguarda i nidi il piano di sviluppo prevede che entro i prossimi cinque anni ne vengano costruiti 3.000 nuovi al fine di ospitare 100.000 bambini in più (per una discussione del programma si veda Pesaresi, 2006).

Il periodo compreso tra le elezioni e la pausa estiva ha visto due avvenimenti con implicazioni rilevanti per il sociale, la composizione del governo e la manovra bis. La numerosità delle componenti presenti della coalizione ha reso la composizione del governo particolarmente complicata. L'esito – come noto – è stato un proliferare di ministri e sottosegretari. Il welfare è stato suddiviso tra ben cinque ministeri: Lavoro a Cesare Damiano (Ds), Salute a Livia Turco (Ds), Solidarietà Sociale a Paolo Ferrero (Rifondazione Comunista), Famiglia a Rosy Bindi (Margherita), Politiche giovanili a Giovanna Melandri (Ds); i primi tre sono ministeri con portafoglio, quelli di Bindi e Melandri no. Per le politiche sociali, in ogni modo, vi è un principale ministero di riferimento chiaramente definito, quello della Solidarietà Sociale.

La manovra bis di fine giugno ha segnato un punto a favore del sociale. Ha contenuto pochissime misure di spesa: una tra queste è stata l'incremento del Fondo Nazionale Politiche Sociali di 300 milioni annui. Si è così recuperata una parte della decurtazione di 500 milioni compiuta dal governo Berlusconi. L'autunno dirà se questa positiva scelta del governo Prodi è stato l'inizio di un cammino di sviluppo del sociale o un atto estemporaneo.

I nodi da sciogliere

L'autunno sarà decisivo per comprendere la direzione che il governo di centro-sinistra intende percorrere nella legislatura. Al centro sarà la definizione della finanziaria, da presentare entro fine settembre e da approvare entro fine dicembre. Diversi sono i nodi da sciogliere per il sociale.

Le scelte della politica. Gli argomenti di chi sostiene le riforme sono:

a) permetterebbero di rispondere all'inadeguatezza degli interventi esistenti (mostrata da ricerche, dati sulle risorse dedicate, esperienza delle persone coinvolte). Il settore è penalizzato dalla composizione distorta della spesa pubblica: si spende troppo laddove non sarebbe necessario mentre bisogni prioritari rimangono scoperti;

b) è necessario interrompere la consolidata prassi di rinviare le riforme. A metà anni '90 i paesi dell'Europa a 15 più in ritardo erano Grecia, Italia, Portogallo e Spagna; da allora Portogallo e Spagna hanno introdotto riforme di sistema, Grecia e Italia no.

Perché le riforme non sono state sinora attuate? Non si sono mai trovate le risorse, quelle disponibili sono state destinate ad altri gruppi o obiettivi. Esiste una molteplicità di categorie, istanze, interessi che richiedono risorse o difendono in modo agguerrito quelle che ricevono. Le famiglie con bambini, i non autosufficienti e i poveri sono gruppi con debole potere contrattuale, non hanno rappresentanti in grado di influenzare il processo decisionale a loro beneficio. Potrà andare diversamente solo se il nuovo esecutivo farà del sociale una priorità – dando ad esso legittimità e visibilità – e deciderà di spendere la propria influenza a suo favore. Si tratterebbe della politica nella sua migliore accezione: la capacità di rappresentare bisogni radicati nella società ma poco difesi da gruppi di potere e lobby varie.

Qualora si volesse puntare sul sociale, è importante la tempistica. Riforme simili hanno possibilità di successo solo se approvate nella fase iniziale della legislatura. Più si va avanti, più l'assenza di gruppi di potere a loro favore diventa una condizione complicata da reggere per chi governa. L'autunno, pertanto, darà risposte decisive sul segno che il nuovo esecutivo saprà lasciare.

La definizione del progetto. Per i contenuti la sfida è tradurre il programma elettorale in progetto di governo. La qualità del progetto si gioca su tre punti.

- **L'inclusività.** L'esecutivo potrebbe attuare parte del programma, scegliendo una tra le categorie di utenti di queste politiche – ad esempio le famiglie con figli piccoli – ed

introducendo esclusivamente le riforme ad essa rivolte. Poiché ogni categoria è in difficoltà, tuttavia, sarebbe più credibile un progetto che riuscisse a coinvolgerle tutte. Una scelta parziale solleverebbe pure spinose domande sulle ragioni per privilegiare alcuni rispetto ad altri.

- **Lo sviluppo.** Le politiche socio-assistenziali non hanno bisogno di un intervento estemporaneo nella finanziaria. Hanno bisogno di un progetto di sviluppo per più anni, che le guidi in un percorso di graduale crescita. Un percorso nel quale accompagnare Regioni ed Enti Locali con opportuni strumenti (assistenza metodologica per offrire suggerimenti e tecniche) e verificare i risultati ottenuti. Lo domandano l'arretratezza attuale e la natura delle riforme, legate all'attivazione di nuovi servizi alla persona. I servizi, come noto, richiedono tempo e accompagnamento per crescere in modo appropriato.
- **Le risorse.** Le cifre nella tabella non indicano stanziamenti oggi realistici, misurano la distanza tra obiettivi e realtà. Il nodo ora è trovare fondi sufficienti ad avviare l'insieme delle riforme, anche con il coinvolgimento delle Regioni. Fondi che permettano di compiere il primo passo di un graduale percorso di sviluppo e di includere le famiglie con figli, i non autosufficienti e i poveri. È un terreno su cui concretizzare l'approccio dichiarato dal nuovo governo, secondo cui bisogna perseguire congiuntamente l'obiettivo di risanare i conti pubblici e quello di promuovere l'equità sociale.

La costruzione di alleanze. I rapporti tra i soggetti politico/istituzionali coinvolti influenzeranno le scelte e i contenuti. Nell'esecutivo sarà da seguire la capacità dei Ministri Bindi e Ferrero di costruire un'incisiva intesa. Cruciale sarà pure l'accordo con il Ministro della Salute, Livia Turco, la quale pare intenzionata a promuovere le politiche per i non autosufficienti di sua competenza (il settore sociosanitario).

Nel paese lo sguardo si volgerà alle relazioni tra Stato, Regioni ed Enti Locali. L'attenzione sarà alla capacità che avranno di costruire un percorso riformatore da condividere nelle sue diverse fasi: progettazione delle politiche, loro attuazione e definizione delle rispettive responsabilità di spesa.

Gli obiettivi del programma dell'Unione sono i medesimi proposti - nella primavera 1997 - dalla Commissione per la riforma del welfare presieduta da Paolo Onofri. "Le esperienze dei paesi con i quali siamo soliti confrontarci" - scriveva la Commissione - "ci portano all'amara riflessione che in questo campo il ritardo del nostro paese è di proporzioni gigantesche". Dopo quasi dieci anni il giudizio resta valido. Alcuni miglioramenti vi sono stati ma le sfide cruciali rimangono da affrontare. La Commissione Onofri fu nominata dall'allora Presidente del Consiglio, Romano Prodi. L'autunno permetterà di capire se il nuovo governo intende seguire la strada là tracciata.

Bibliografia

Gori, C. (a cura di), 2006, *La riforma dell'assistenza ai non autosufficienti. Ipotesi e proposte*, Bologna, Il Mulino.

ISTAT, *La prima indagine censuaria sugli interventi e servizi sociali dei Comuni*, ISTAT, Roma 2005.

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2005, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali*, Roma.

Pesaresi, F, 2006, *Le tre grandi riforme del nuovo governo*, in "Servizi Sociali Oggi", maggio/giugno.

Pisauro, G, 2006, *La politica di bilancio nel 2005: un cambiamento d'immagine*, in Guerra, MC e Zanardi, A. (a cura di), "La finanza pubblica italiana. Rapporto 2006", Bologna, Il Mulino, pp. 29-50.

Il programma dell'Unione

Piano nazionale per gli asili nido

Entro i prossimi cinque anni, si prevede la costruzione di 3.000 nuovi asili nido per ospitare 100.000 bambini in più. *Risorse necessarie*: 1,5 miliardi di Euro per la costruzione e 0,7 miliardi annui per la gestione (fonte: Pesaresi, 2006).

Fondo nazionale per la non autosufficienza

Si prevede una graduale crescita delle risorse pubbliche dedicate ai non autosufficienti (persone prive di autonomia in almeno una funzione fondamentale della vita quotidiana; tre/quarti sono anziane). Il Fondo

serve ad incrementare gli interventi attuati a livello locale, in particolare l'assistenza domiciliare. *Risorse necessarie*: 2,5-4 miliardi di Euro annui (fonte: Gori, a cura di, 2006).

Reddito minimo di inserimento

È una misura per garantire un reddito base a chi si trova in condizione di povertà. È fornita a tutte le persone con reddito e patrimonio inferiori ad una certa soglia. Combina un trasferimento monetario con l'erogazione di servizi per l'inserimento lavorativo e/o sociale. *Risorse necessarie*: 1,5-3 miliardi di Euro annui (fonte: contributi vari su www.lavoce.info, icona "povertà")