

Quali politiche nel sociale

Emanuele Ranci Ortigosa
Irs, Milano

A due anni dalle ultime elezioni, siamo ancora chiamati alle urne, per eleggere un nuovo Parlamento, che a sua volta, a seconda della composizione risultante dal voto popolare, interpretato da una cattiva legge elettorale, esprimerà il nuovo Governo. In tale occasione, ritengo utile puntualizzare ancora una volta i nodi cruciali delle nostre politiche sociali, e le scelte politiche per affrontarli. Le posizioni espresse sono mie, e di PSS, ma sono nella loro sostanza condivise da attori e osservatori qualificati, anche se stentano a essere adeguatamente assunte nei programmi politici e nelle azioni di governo. Ovviamente con notevoli differenziazioni, come il lettore potrà cogliere dalla scheda di sintesi e interpretazione dei programmi elettorali delle forze che hanno maggiori possibilità di governare nei prossimi anni presentata a corredo di questo scritto.

- 1.** *La società italiana è ricca, ma è connotata nella distribuzione del benessere da troppo forti squilibri, che non tendono a ridursi, ma semmai ad approfondirsi. Questa situazione pone larghe fasce di cittadini in situazione di grave bisogno, senza adeguato sostegno per affrontarla. Accanto a gravi problemi di giustizia sociale, tali disuguaglianze comportano anche negative conseguenze sullo sviluppo, anche economico. Esso è infatti compromesso dalla presenza di forti tensioni sociali, mentre è favorito dal crescere della coesione sociale. Un sistema fortemente individualistico e competitivo isola infatti ogni individuo e ogni gruppo, in contrapposizione agli altri, e rinuncia quindi all'identificazione e al perseguimento di obiettivi collettivi condivisi.*
- 2.** *Anche a confronto con gli altri Stati europei, il nostro sistema di welfare è poco finalizzato e poco efficace quindi nell'affrontare i bisogni e nel sostenere i cittadini. Anche perché esso non considera i bisogni come tali, chiunque ne sia il portatore, ma frequentemente condiziona la risposta alla storia professionale o alle caratteristiche individuali del portatore, generando così disuguaglianze di trattamento.*
- 3.** *Una prima esigenza di riforma è allora la generalizzazione del criterio universal-*

stico, che considera le persone come tali, nei loro bisogni e nei loro diritti a interventi per fronteggiarli e superarli. L'eventuale successiva selezione dei beneficiari non deve togliere ad alcuno l'accesso a servizi generali educativi e di socializzazione, ma può non erogare contributi economici a integrazione del reddito a chi già dispone di un adeguato reddito o chiedere a costoro una contribuzione economica a fronte del servizio goduto.

- 4.** *La riconversione in tal senso del sistema di welfare implica la revisione delle tradizionali misure con la rimessa in gioco delle relative risorse e la definizione e l'introduzione di nuovi istituti impostati sull'universalismo selettivo e sulla ricerca della maggior efficienza ed efficacia nelle attività svolte. Non può essere effettuata a costo zero, perché le nuove misure dovranno estendersi a più beneficiari oggi ignorati, dovranno trattare più efficacemente il bisogno non solo assistendo, ma anche attivando e promuovendo, e dovranno, nella fase di transizione, rispettare i diritti acquisiti.*
- 5.** *La spesa per la protezione sociale in Italia è in linea con la media dei 27 Paesi UE, con il 26,1% del Pil (2004) a fronte del 26,2%, in termini pro capite, 6.257,4 euro a parità di potere di acquisto. Entro questa spesa per la protezione sociale, la quota assoluta della previdenza è comparativamente più elevata, mentre decisamente più contenuta è la spesa socioassistenziale, che per di più nell'ultimo decennio è ulteriormente regredita. La riforma del welfare richiede quindi il progressivo incremento delle risorse per il socioassistenziale, per un ammontare pari presumibilmente a un punto percentuale del Pil.*
- 6.** *Il nostro sistema socioassistenziale risulta anche gravemente squilibrato nelle erogazioni economiche, che assorbono almeno il 95% di tale spesa, con un marcato sottosviluppo del sistema dei servizi, che si accentua drammaticamente nel Mezzogiorno. Erogare soldi o servizi non è la stessa cosa. Molti servizi hanno un valore egualitario e socialmente promozionale, che i trasferimenti monetari (e analogamente le*

esenzioni fiscali) non hanno. I primi qualificano un welfare comunitario e delle opportunità, i secondi un welfare individualistico e assistenziale.

7. *La riforma nei suoi diversi istituti deve quindi proporsi un riequilibrio fra erogazioni monetarie e servizi, e la generalizzazione di un sistema integrato di servizi su tutte le aree territoriali.*

8. *Le erogazioni monetarie sono per di più gestite quasi totalmente dal livello nazionale, sono assegnate con una valutazione una tantum e senza alcuna forma di monitoraggio o controllo sul loro effettivo uso a fronteggiamento della situazione di bisogno e a favore del soggetto portatore.*

Un sistema così centralizzato è incompatibile con l'attribuzione costituzionale delle competenze legislative alle Regioni e amministrative ai Comuni, e ha l'effetto di ingessare complessivamente la situazione esistente e ostacolare i processi di riforma anche a opera delle Regioni. Anche molte recenti misure ricalcano questo approccio e accentuano ulteriormente lo squilibrio a danno del sistema dei servizi.

9. *Il sistema descritto, per le sue caratteristiche, è inadeguato e inefficace nell'affrontare i bisogni, anche perché non produce interventi appropriati. Solo servizi territoriali adeguatamente sviluppati e professionalmente qualificati possono infatti svolgere un'analisi specifica delle singole situazioni di bisogno, individuali, familiari, di gruppo sociale, e individuare gli interventi che meglio possono fronteggiarle e promuovere il superamento. Occorre spostare quindi dal centro al territorio la valutazione dei casi, con una conseguente progettazione degli interventi. Il territorio rappresenta anche il luogo in cui, valorizzando la partecipazione, si possono analizzare i problemi comuni e costruire gradualmente obiettivi condivisi, responsabilizzando ai diversi livelli e sui diversi temi individui, famiglie, gruppi sociali. Attraverso questo percorso si può gradualmente costruire una maggior coesione sociale.*

10. *Questo radicale cambiamento è funzionale anche al superamento dell'assistenzialismo, come erogazione paternalistica di risorse non discusse e negoziate con i beneficiari, a partire da un'analisi condivisa dei problemi. È cruciale infatti il passaggio da approcci passivi e passivizzanti al bisogno e al suo portatore, a politiche e a interventi di attivazione. Occorre individuare, oltre che carenze, anche risorse e competenze di chi è in difficoltà, e impegnarlo a riconoscerle e a valorizzarle, assumendo la corresponsabilità del progetto di reinserimento sociale, nelle sue diverse declinazioni (scolastiche, lavorative, ecc.). Imposta negativa e Reddito minimo di inserimento esprimono, ad esempio, due ben diversi approcci. Su questo terreno siamo in Italia molto indietro rispetto ad altri Paesi.*

Il punto 2 del programma del Pdl si intitola "Sostenere la famiglia, dare ai giovani un futuro". Si precisa che "per noi la famiglia è la comunità naturale fondata sul matrimonio tra uomo e donna". Il sostegno alla famiglia consiste in primo luogo in sgravi fiscali ed erogazioni monetarie, con la graduale e progressiva introduzione del "quoziente familiare" (soggetto di imposta diviene la famiglia, con il cumulo quindi di redditi di tutti i suoi componenti e aliquota contributiva ridotta in rapporto al loro numero), interventi a favore della casa di proprietà (abolizione dell'Ici per tutti sulla prima casa, "senza oneri per i Comuni", si precisa, senza però chiarire chi e con quali risorse compenserà i Comuni per tale perdita di entrate; piano di riscatto a favore di inquilini di alloggi pubblici; riduzione del costo dei mutui bancari), la reintroduzione del "bonus bebè", l'assegnazione di libri di scuola gratuiti per le famiglie meno agiate. Nel campo dei servizi, si privilegerà la libertà di scelta della famiglia in campo educativo e assistenziale fra scuole e servizi pubblici e privati, mentre in campo assistenziale si promette il graduale aumento delle pensioni più basse, il rafforzamento della previdenza complementare e, in ogni settore di attività, l'avvio sperimentale di nuove mutue sociali e sanitarie. L'impegno per lo sviluppo di asili nido è riduttivo rispetto al Piano nidi del Governo Prodi, mentre evanescente è l'impegno di costituire il fondo per i non autosufficienti. Non manca un ribadito "rigore": contrasto all'insediamento abusivo di nomadi e allontanamento di tutti coloro che risultino privi di mezzi di sostentamento legale e di regolare residenza, tutela dell'ordine pubblico dagli attacchi alla legalità dei vari "disobbedienti", aumento delle pene per i reati di violenza contro le forze dell'ordine (e, mi permetto di osservare, per quelli commessi da agenti delle forze dell'ordine, che il processo per i fatti di Genova proprio in questi giorni ci ripropone?).

Sintetizza bene Gori su *Il Sole 24 Ore* del 18.3.2008: "Robusta riduzione delle tasse a sostegno del costo dei figli, disincentivi all'occupazione femminile (il quoziente familiare la scoraggia per evitare il cumulo dei redditi, con il conseguente elevarsi dell'aliquota impositiva), ridotta crescita degli asili nido e pochi interventi per i non autosufficienti costituiscono i punti principali del programma di Silvio Berlusconi. [...] È il tradizionale modello italiano che vede lo Stato lasciare alla famiglia - cioè alle donne, per lo più non occupate - l'impegno diretto nella cura di bambini e anziani. [...] Si tratta di direzione diversa rispetto alla via segnata dalla cosiddetta 'Strategia di Lisbona' e perseguita da tutti i Paesi europei".

La visione che emerge è propriamente conservatrice, nell'intendere la famiglia e il ruolo della donna, nel riproporre approcci assistenzialistici escludendo approcci universalistici, nel reintrodurre il sistema delle mutue, nel ribadire come criterio prioritario la libertà di scelta e il pluralismo nell'offerta di servizi ignorando le esperienze programmatiche in atto, nel sottovalutare problemi come la povertà e l'esclusione sociale, i servizi per l'infanzia, il sostegno alla non autosufficienza, non proponendo politiche specifiche o proponendole in termini inadeguati.

Il programma del Partito Democratico ha versioni sintetiche, ma anche una stesura articolata, che meglio chiarisce i contenuti. Fra i quattro principali problemi del Paese viene collocato quello della "Disuguaglianza, pari opportunità e immobilità sociale", e di conseguenza si afferma che il PD deve cambiare profondamente qualità e quantità dell'intervento pubblico, per renderlo capace di aiutare effettivamente i più poveri a uscire con le proprie gambe dalla situazione di disagio in cui si trovano. Dei "dieci pilastri" del programma su cui il progetto del PD poggia, il quarto riguarda "uno Stato sociale universalistico, frutto di nuovi ammortizzatori sociali e servizi pubblici efficienti, che aiuti tutti a camminare con le loro gambe". Relativamente agli interventi fiscali si prospetta:

- un aumento delle detrazioni Irpef a favore dei lavoratori dipendenti, che si declina anche in termini di sperimentazione di "forme di imposta negativa per sostenere i redditi più bassi, erogando un trasferimento a favore dei lavoratori incapienti";
- un credito di imposta per tutte le lavoratrici, adeguato a sostenere le spese di cura, incentivato e graduato in rapporto al numero di figli e al livello di reddito;
- una dote fiscale per i figli, pari a 2.500 euro annui per il primo figlio, che aumenta con il numero dei figli e che si riduce in funzione del reddito familiare, senza però escludere i redditi medi e medio-alti, che sostituisce gli attuali assegni familiari e le detrazioni Irpef per i figli a carico, assicurando però trattamenti significativamente superiori e che riguarda anche i lavoratori autonomi; anche questa dote si traduce in un trasferimento a favore delle famiglie incapienti;
- una quota fissa dell'affitto detraibile e l'aumento della quota detraibile della rata sui mutui per la casa di abitazione.

Il capitolo 6 è dedicato a "Stato Sociale, più eguaglianza, più sostegno alla famiglia per crescere meglio": la famiglia torna anche qui, ma con un approccio diverso da quello del Pdl. Infatti, al paragrafo "Sono le donne l'asse dello sviluppo", troviamo vari interventi per sostenere l'occupazione femminile (incentivi fiscali, eguaglianza di genere nel mercato del lavoro, orari flessibili e "lunghi" negli asili nido, nelle scuole e negli uffici pubblici, nuovo congedo di paternità, ecc.); al paragrafo "Asili nido per tutti" troviamo l'intenzione di quadruplicare i posti in 4 anni, per arrivare a una copertura dal 6% attuale al 25% dei bambini, e l'aiuto individuale di assistenti alle mamme in situazioni di disagio economico-sociale; al punto d) si programma di sostenere le retribuzioni basse riducendo il cuneo fiscale e garantendo un compenso minimo concertato fra parti sociali e governo per i lavoratori dipendenti (1.000-1.100 euro mensili), quale "rete di protezione di ultima istanza". Sorvolo su altri paragrafi (servizi per l'impiego, investimenti nell'edilizia residenziale pubblica ad affitto sociale) per soffermarmi sul paragrafo k), che prevede per i non autosufficienti di elevare l'importo dell'indennità di accompagnamento per quelli che hanno più bisogno di assistenza e di offrire la possibilità di optare per un buono per l'acquisto di assistenza domiciliare, di valore maggiore dell'indennità. Seguono paragrafi sull'immigrazione e la sanità (ridurre le liste di attesa, creare un fondo odontoiatrico, ridurre l'intrusione della

politica nelle nomine dei tecnici). Il programma del PD è quindi piuttosto dettagliato, e non appare come il risultato della sommatoria delle più varie istanze, senza alcuna organicità e attenzione ai vincoli di realtà. La più spiacevole lacuna specifica è la mancata previsione della sia pur graduale introduzione di un intervento di reddito minimo di inserimento, che non è sostituito del salario minimo, poiché non tutti sono lavoratori. Si afferma nelle premesse l'universalismo, ma qui non lo si attua con coerenza. Potrebbe essere almeno proposto in prospettiva, ma antiche resistenze evidentemente si ripropongono, anche se questo ci mantiene fuori dalle politiche europee. Perplesità circa la sua area di applicazione suscita invece la previsione dell'"eliminazione entro un anno, di tutti gli Ambiti territoriali ottimali, settoriali e non, attribuendo le loro competenze alle Province": riguarda anche gli ambiti dei Piani di zona? Si vuole rimettere in discussione anche questa esperienza?

Un'ultima osservazione: stupisce che questa tematica non sia da Veltroni e dal PD in generale valorizzata nel confronto pre-elettorale. Se fosse segno di sottovalutazione, riproporrebbe interrogativi sull'effettiva attuazione di quanto programmato, che si è posta, pur considerando i vincoli finanziari e le difficoltà politiche incontrate, anche nella recente esperienza di governo.

11. Componente essenziale delle strategie di riforma indicate è il deciso aumento delle responsabilità e delle risorse assegnate al territorio per lo sviluppo del sistema integrato di interventi e servizi definito dalla l. 328/00. La prospettiva indicata dalla l. 328/00 va declinata ulteriormente verso gli sbocchi in essa implicati. Il governo di tutte le risorse e di tutti i servizi sociali e sociosanitari deve essere progressivamente allocato a livello di ambito, e il Piano di zona deve via via affermarsi come lo strumento unico di programmazione e valutazione di questo insieme. Ogni resistenza campanilistica va combattuta e superata.

12. Contestualmente, il rapporto con il contesto sociale va sviluppato operando su due dimensioni: la partecipazione alla programmazione, alla valutazione, alla progettazione specifica, alla tutela dei diritti; la valorizzazione delle risorse del sociale, professionali e di volontariato, nella progettazione e realizzazione degli interventi di sostegno e di promozione. Su questo terreno, amministrazioni e sociale hanno ancora molto da sperimentare e da apprendere, per dialogare, confrontarsi, collaborare, senza strumentalizzazioni reciproche.

13. Responsabilizzare il territorio acquisisce senso e risulta cruciale anche per l'integrazione delle politiche e degli interventi. Le condizioni per l'integrazione vanno poste a livello normativo e istituzionale, ma essa va poi concretamente perseguita e realizzata sul territorio, valorizzando le "competenze generali" del Comune, e quindi anche dell'insieme dei Comuni dell'Ambito.

14. Benessere e salute sono l'esito di molteplici fattori, allocati in diversi comparti disciplinari e organizzativi, che devono coordinarsi e convergere. Le politiche e gli interventi sociali debbono allora integrarsi non solo con la sanità, ma anche con politiche e interventi educativi, scolastici, del lavoro, della cultura, del tempo libero, urbanistici e infrastrutturali, ambientali, dei trasporti... E possono rappresentare anche un fattore di connessione fra questi diversi approcci.

15. Un forte decentramento a Regioni e territori va effettuato, mantenendo però a livello nazionale la responsabilità e il ruolo di definizione e garanzia dei diritti propri di tutti i cittadini, ovunque risiedano, e di livelli di servizi e interventi adeguati ad assicurare l'attuazione effettiva di tali diritti. Questa funzione centrale deve essere svolta con la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'assicurazione di finanziamenti adeguati alla loro attuazione.

16. I livelli essenziali vengono espressi in termini di diritti del cittadino e di tipologie e standard quantitativi e qualitativi di servizi e prestazioni. La definizione di diritti emancipa il sociale da una situazione di indefinità e mancanza di garanzie in cui tuttora versa, e offre al singolo e alle organizzazioni sindacali e di tutela la possibilità di esigere il rispetto,

attraverso forme di tutela che vanno chiaramente indicate.

La definizione e il rispetto degli standard sono essenziali per garantire al cittadino gli interventi cui ha diritto, ma l'esperienza mostra che da soli non hanno abbastanza forza vincolante, e che occorre quindi che si eserciti un controllo e una pressione attraverso forme concrete di tutela ed esigibilità dei diritti sociali.

17. La definizione dei livelli essenziali incontra alcune difficoltà tecniche e soprattutto politiche. Fra queste ultime la disponibilità di risorse finanziarie adeguate, per superare la quale l'individuazione dei livelli essenziali deve assumere carattere processuale, distribuendo su tempi realistici l'affermazione piena dei diritti e la realizzazione di standard ottimali.

Ulteriore difficoltà è lo squilibrio tra le diverse aree del nostro Paese, e quindi i diversi livelli di partenza. L'obiettivo del riequilibrio, da perseguire con iniziative speciali (art. 119 Costituzione) non può però significare una rinuncia a impegnare al miglioramento anche le Regioni più avanzate. A tal fine, si possono fissare anche tempi differenziati di conseguimento dei livelli, oltre che favorire anche il loro superamento ove ve ne sia la possibilità. È comunque cruciale che il processo di attivazione dei livelli essenziali venga adeguatamente monitorato e valutato, anche nei suoi risultati concreti. Non è superfluo richiamarlo, perché generalmente non avviene.

18. La definizione dei livelli essenziali deve partire dall'assunzione di un'impostazione e di una metodologia generale che ne assicuri l'omogeneità e la coerenza. Può poi articolarsi in declinazioni specifiche, corrispondenti ai temi di riforma più urgenti e attuali (indicati al successivo punto 19), senza però trascurare quelle dimensioni di sistema, e di sistema territoriale, senza le quali si continua a ricadere nel settorialismo o nella monetizzazione.

19. L'analisi dei bisogni sociali evidenzia in particolare alcune emergenze che propongono alle scelte politiche in campo sociale e sociosanitario alcuni contenuti prioritari:

- il contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale;
- il sostegno alla famiglia con figli e con altri carichi assistenziali, tramite un'integrazione di reddito universalistica e uno sviluppo dell'offerta di servizi per la prima infanzia;
- la non autosufficienza, con sostegno per fronteggiarne il carico specifico.

Fuori dall'area tematica qui specificamente considerata, ma ad essa molto collegate, sono, nelle politiche del lavoro, la riforma e l'incremento degli ammortizzatori sociali e la ripresa di una seria politica per la casa per chi non è in grado di affrontare autonomamente i costi dell'affitto o dei mutui per l'acquisto, e l'allargamento dell'offerta di abitazioni a canone sociale.

20. Le strategie di riforma qui indicate possono svilupparsi se vedono un forte e convergente impegno di organizzazioni politiche, sociali, professionali, articolato ai diversi livelli di governo e di organizzazione della rete dei servizi e degli interventi. Politiche e iniziative coerenti alle prospettive proposte devono essere attivati a livello nazionale, ma possono e devono essere intrapresi anche a livello regionale e locale. Tali livelli decentrati possono infatti esercitare ruoli di anticipazione e stimolo, abbandonando frequenti atteggiamenti di comoda attesa di riforme generali.