

Disegno di legge C. n. 4566.

Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale.

Audizione alle Commissioni riunite Finanze e Affari Sociali

di Emanuele Ranci Ortigosa

*(direttore scientifico dell'Irs – Istituto per la ricerca sociale
direttore di Prospettive Sociali e Sanitarie)*

Roma 9/11/2011

Prima parte. Osservazioni sull'art. 10 del ddl 4566

Osservazioni generali sul capitolo II, art. 10

Date le mie specifiche competenze concentro il mio intervento sulla riforma assistenziale. La riforma dell'assistenza sociale è tema di grande rilevanza la cui trattazione è da tempo attesa per completare un percorso avviato dalla l.328/2000 ma poi interrotto. In merito a tale riforma, particolarmente delicata e impegnativa, il testo del ddl appare del tutto inadeguato perché:

- non definisce nei suoi confini il campo assistenziale oggetto della norma in esame e considera solo alcuni aspetti parziali del campo ipotizzabile, pur intendendo sostituire tutta la ben più comprensiva legislazione fondamentale vigente in materia
- indica per lo più punti di attenzione omettendo specifici indirizzi di merito
- non assume come principale riferimento per un disegno di riforma una lettura della attuale situazione, nelle sue opportunità e nelle sue criticità, che costituisce l'oggetto proprio dell'intervento assistenziale, e cioè i bisogni e le fragilità sociali da sostenere, per definire indirizzi generali adeguati alle responsabilità pubbliche
- ignora le prescrizioni della stessa Costituzione, oltre che della normativa vigente sull'assistenza e il federalismo fiscale, sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, come componente fondamentale delle politiche e delle azioni assistenziali
- giustamente ribadisce con insistenza l'esigenza di evitare sovrapposizioni e di perseguire l'integrazione degli interventi, ma senza poi offrire indirizzi su come effettuarlo (si veda a conferma comma 2, lett. c)
- si limita a considerare alcune tipologie di interventi trascurandone molte altre

- soprattutto nella relazione di accompagnamento evidenzia la tendenza a caricare sulla famiglia e sulle organizzazioni del terzo settore responsabilità e oneri propri dell'azione pubblica, delegittimando quindi anche la funzione di questa.
- appare insomma finalizzato più a finalità di contenimento delle risorse finanziarie pubbliche impegnate nel settore, che non a riqualificare in termini di efficacia e di efficienza le politiche, i servizi, gli interventi assistenziali. La collocazione quasi come appendice della riforma fiscale e la presentazione a firma del solo Ministro all'Economia e alle Finanze, senza il concerto con il Ministro competente sul tema, e soprattutto il vincolo ad una pesantissima riduzione della spesa reso esplicito e cogente dall'art.11, confermano la fondatezza di questa lettura della caratteristica del ddl., estremamente parziale e addirittura contraddittoria rispetto alle esigenze di una reale riforma dell'assistenza.

Ciò non toglie che l'esigenza della riforma sia effettiva e anzi urgente nell'attuale congiuntura economica e sociale e che emendando profondamente il testo, si possa cogliere l'opportunità per un diverso e appropriato disegno di riforma.

Osservazioni particolari sull'art.. 10

Passando ad alcune osservazioni più specifiche le finalità enunciate nell'art. 10, c.1, possono essere condivisibili:

- riqualificazione e integrazione prestazioni per soggetti autenticamente bisognosi (dove però queste ultime parole esprimono una intenzionalità restrittiva rispetto ad un presente valutato, soprattutto nella relazione al ddl, troppo lasco e permissivo)
- trasferimento a livelli di governo più prossimi ai cittadini delle funzioni assistenziali, compatibilmente con i principi di efficacia e adeguatezza
- promozione dell'offerta sussidiaria di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali.

Ma nel seguito dell'art. 10 esse vengono assunte e declinate in termini o del tutto generici, o inadeguati e addirittura impropri rispetto alle esigenze di una significativa riforma.

Consideriamo *i principi e criteri direttivi*.

Il primo, lett. *a*), indica un compito, rivedere l' Isee, esplicitando come unico criterio la particolare attenzione alla composizione del nucleo familiare. La lettera *b*), che segue, indica come oggetto di riordino i criteri relativi ai requisiti reddituali e patrimoniali nonché alle situazioni personali e familiari per l'accesso alle prestazioni socio assistenziali. Tutto questo già trova applicazione nell'attuale Isee, e quindi è insufficiente a orientare il futuro

decreto delegato sui principali punti critici che la sua revisione deve affrontare. Nuovo è invece l'esplicito richiamo all'invalidità e alla reversibilità, che evidenzia l'intenzione di introdurre o restringere una selettività sulla condizione economica e la composizione familiare in particolare per queste prestazioni che si ritengono indebitamente sovra estese (vedi relazione al ddl).

Tale attenzione va legata alla successiva lett.d), che *in particolare* (ma non esclusivamente, si legge nella relazione al ddl, quindi nel caso anche per altro) per l'indennità di accompagnamento, intende istituire un fondo per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza ripartito fra le regioni su standard definiti in base alla popolazione residente e al tasso di invecchiamento della stessa, nonché a fattori ambientali specifici.

Come si esplicherà in seguito, si è favorevoli al trasferimento alle regioni e ai comuni delle funzioni e risorse socio assistenziali, ma a certe condizioni che il testo del ddl ignora totalmente. La nuova indennità è detta *sussidiaria*. Ci si chiede: sussidiaria a quella di accompagnamento, o sostitutiva, come pare più plausibile? E allora *sussidiaria* a cosa? Alla responsabilità primaria che viene restituita alla famiglia e alle sue risorse? Sussidiaria perché destinata prioritariamente a finanziare iniziative e interventi sociali attuati sussidiariamente dal terzo settore, come esplicita il punto 2) della lett. d)? O infine sussidiaria perché non garantita, non eretta a diritto soggettivo, come la totale assenza di qualsiasi richiamo ai livelli essenziali fa sospettare?

Il trasferimento alle regioni di questa nuova funzione viene prospettato in assenza di livelli essenziali e senza alcun impegno sull'entità delle risorse che dovrebbero accompagnarla per assicurarne la copertura finanziaria al presente e nei prossimi anni. Come noto tale voce di spesa è infatti in continua crescita per obiettivi fattori di evoluzione demografica e epidemiologica, assai più che per indebite compiacenze. Nel 2009 riguardava il 9,5% degli anziani con più di 65 anni e comportava 16 mld di euro di spesa, a fronte del 6% degli anziani e degli 11 mld del 2002. Tale indennità va presumibilmente in gran parte a pagare in nero le assistenti familiari con cui le famiglie fronteggiano un fabbisogno assistenziale che l'intervento pubblico oggi copre in ridottissima misura.

Analoghe osservazioni possono essere proposte relativamente alla lettera e) del comma 2: trasferimento ai comuni della carta acquisti per integrare risorse con donazioni private e per affidarne la gestione a organizzazioni non profittevoli attraverso le loro reti relazionali (i comuni sono *tenuti* a tale affidamento, si legge nella relazione al ddl, pag.8). Anche qui lo strumento e le forme sono inadeguate e si collocano in una logica riduttiva delle funzioni pubbliche e dei diritti individuali. Infatti la garanzia dei diritti individuali, e anche della libertà

di scelta dell'utente ovunque possibile e sensato, può essere fornita solo dall'ente pubblico, laddove il privato sociale opera secondo le sue possibilità e con proprie discrezionalità. Non va ignorato anche che l'entità delle risorse pubbliche e di quelle delle donazioni private è molto differente e che le seconde non hanno quindi alcuna possibilità di sostituire le prime. Ma il tema verrà ripreso.

Non ci si sofferma sulla lettera f) relativa all'Inps che del tutto impropriamente la relazione al ddl (pag.12) qualifica come *livello di governo*, al pari di regioni e comuni!

Vale la pena di evidenziare che l'analisi tecnico normativa allegata al ddl afferma (pag.14) che l'attuazione della delega determina l'abrogazione delle leggi vigenti in materia assistenziale, poco sopra elencate (l.328/2000, l.153/1988, dl. 151/2001), anche se la materia da queste trattata in gran parte è ignorata dalla delega, e che la stessa analisi, poco sotto, incredibilmente afferma che *“la materia assistenziale appartiene, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, alla legislazione esclusiva dello Stato”*. Sic !

Annotazioni a margine dell'art.11

Un'ultima osservazione tocca l'articolo 11 del ddl. Per le ragioni esposte in apertura non entro nel merito della riforma fiscale e delle possibili economie in essa effettuabili.

Relativamente all'assistenza si può affermare che una analisi della attuale spesa con tale carattere rende improponibile e anche iniquo pensare di liberare risorse. Il taglio preteso comporterebbe effetti gravemente lesivi di diritti sociali essenziali delle persone e delle famiglie indicati dalla Costituzione e pericolosi anche per le esigenze di coesione sociale. Le risorse attuali sono appena sufficienti per avviare un processo di vera riforma, come argomentato nella seconda parte di questa nota. Anche la memoria della Corte dei conti evidenzia l'impraticabilità dei tagli sull'assistenza previsti.

In tema di agevolazioni fiscali mi limito ad osservare che le prestazioni ai superstiti hanno natura sia assistenziale che assicurativa e che questo secondo carattere è legato al metodo contributivo per il calcolo delle pensioni, che è quello assunto per il futuro prossimo. Nelle prestazioni ai superstiti prevarrà quindi sempre più il carattere assicurativo, che comporta nel caso di riduzioni una più ampia revisione del sistema pensionistico. Siamo comunque fuori dalla tematica assistenziale.

Seconda parte. Una diversa proposta di riforma dell'assistenza¹

Si propone qui di seguito all'attenzione una proposta di riforma dell'assistenza, elaborata recentemente fra esperti di diverse discipline, che intercetta anche talune questioni poste dal DDL n. 4566/2011, ma va ben oltre i limiti di quel testo, per disegnare una riforma vera, attuale, fattibile. Che comporta come primo requisito la definizione del campo, ben più ampio di quello generalmente considerato.

La definizione del campo e la individuazione delle criticità sociali e del sistema assistenziale

La proposta muove dalla individuazione dell'oggetto considerato, il campo socio assistenziale, i cui confini vengono posti molto oltre quelli considerati dal federalismo fiscale e quelli inafferrabili del ddl di delega in esame. La tabella 1 evidenzia l'estensione del campo, a ben 62 miliardi, pari a quasi 4 punti del Pil.

Gli autori partendo da una ricognizione dei bisogni sociali crescenti pervengono ad una rilevazione dei limiti e delle criticità attuali dell'assistenza sociale, così riassumibili:

- è priva di un approccio universalistico e integrato alla popolazione e ai suoi bisogni, in quanto costruita non in base ad una visione complessiva, ma per stratificazioni successive di interventi e politiche, che quindi risultano settoriali, categoriali, frammentate e poco efficaci;
- tratta condizioni uguali spesso in maniera differente, lasciando anche vuoti di protezione;
- eroga prevalentemente prestazioni monetarie (circa il 90% della spesa); non controllandone l'utilizzo;

¹ Su iniziativa di Prospettive Sociali e Sanitarie un gruppo qualificato di esperti dell'Irs e di alcune Università ha elaborato una proposta di riforma delle politiche assistenziali incisiva, realistica, agibile, che è stata presentata a Milano, nel convegno "Disegniamo il welfare di domani" del 29 settembre 2011, al Sindaco di Milano, al Presidente della Regione Emilia Romagna e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, al Portavoce nazionale del Forum Terzo Settore e Presidente nazionale Acli, e a più di 500 partecipanti al convegno.

Il gruppo che ha redatto la proposta è stato coordinato da Emanuele Ranci Ortigosa (Pss, Irs) e 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 dai ricercatori dell'Istituto per la Ricerca Sociale, Ugo De Ambrogio, Daniela Mesini, Sergio Pasquinelli, Manuela Samek, Stefania Stea. Il testo integrale è pubblicato su Prospettive Sociali e Sanitarie, 2011, n.20/21.

- presenta una netta prevalenza di programmi governati dal centro (86% della spesa complessiva);
- non offre sufficienti e ben distribuiti servizi, non accompagna l'emersione del bisogno;
- ottiene mediocri effetti distributivi e una selettività molto imperfetta;
- presenta dunque problemi di appropriatezza, efficacia ed equità delle politiche e degli interventi.

Tab. 1 – La spesa per l'assistenza nel 2010. Classificazione tipo Commissione Onofri (milioni di euro)

	milioni	in %Pil
1. Pensioni in senso stretto e Tfr	244.840	15,8
2. Assicurazioni del mercato del lavoro	37.978	2,5
3. Sanità	105.451	6,8
4. Assistenza sociale	61.900	4,0
<i>Sostegno delle responsabilità familiari</i>	<i>16.863</i>	<i>1,1</i>
Assegni familiari	6.347	0,4
Detrazioni fiscali per familiari	10.516	0,7
<i>Contrasto povertà</i>	<i>16.801</i>	<i>1,1</i>
Assegno per famiglie con tre figli, social card	800	0,1
Pensioni sociali	4.001	0,3
Integrazioni pensioni al minimo (stima)	12.000	0,8
<i>Non autosufficienza e handicap</i>	<i>16.394</i>	<i>1,1</i>
Indennità di accompagnamento	12.600	0,8
Pensioni ai ciechi e sordomuti	1.338	0,1
Altre pensioni agli invalidi civili	2.456	0,2
<i>Offerta di servizi locali</i>	<i>8.605</i>	<i>0,6</i>
Assistenza sociale (servizi)	8.605	0,6
<i>Altre spese</i>	<i>3.237</i>	<i>0,2</i>
Pensioni di guerra	828	0,1
Altri assegni e sussidi	2.409	0,2
5. Prestazioni per la protezione sociale	450.169	29,1

Fonte: PSS, n.20-21, 2011

Su queste valutazioni critiche gli autori si chiedono se è possibile fare una riforma generale delle politiche socio assistenziali, assumendo per realismo come vincolo il fatto che nel prossimo futuro non si potrà contare su risorse aggiuntive, ma occorrerà preservare tutte le risorse attualmente disponibili contro i continui tentativi di falciarle ulteriormente.

L'impostazione e i contenuti della proposta

L'impostazione della riforma proposta in sintesi è la seguente:

- per l'efficacia del sistema occorre trattare specificamente le situazioni di fragilità e bisogno. Questo può essere fatto solo dai servizi del territorio. Funzioni e risorse vanno quindi decentrate e assegnate alle istituzioni del territorio, regioni e comuni, come vuole la Costituzione, e le tradizionali misure gestite dall'Inps vanno sostituite da nuove misure appropriate ai bisogni attuate sul territorio
- per avere le risorse per finanziare gli interventi sul territorio è necessario assumere come criterio generale l'universalismo selettivo: la scarsità delle risorse impone di privilegiare l'equità
- tale operazione comporta sacrifici e rischi e necessita quindi di rassicurazioni e tutele per le persone e di linee di difesa contro tentativi di sottrazione delle risorse, nazionali ma anche nei contesti regionali e locali. Può essere effettuata quindi se contestualmente si definiscono i livelli essenziali delle prestazioni, previsti dalla Costituzione a garanzia dei diritti civili e sociali

L'argomentazione è così articolata:

- 1 la funzione delle politiche sociali, oggi non adeguatamente svolta, è di sostenere le persone e le famiglie in difficoltà. Per impostare allora e implementare correttamente la riforma di tali politiche occorre ripartire dalla base, e cioè dai bisogni e dai problemi che concretamente affliggono la condizione di vita delle persone, delle famiglie, delle aggregazioni sociali che abitano un territorio.
- 2 Per cogliere tempestivamente tali bisogni e problemi, analizzarli nella loro specificità e poter progettare e attivare risposte effettive e appropriate, e quindi efficaci, occorre che le funzioni e le risorse assistenziali siano presenti e operanti sul territorio, sui singoli territori. Per migliorare l'efficacia delle politiche e degli interventi sociali è allora necessario rimettere in discussione e riformare le attuali misure nazionali, che ingessano il sistema e impediscono ogni sviluppo, e decentrare le loro funzioni e risorse (56,5 mld di euro), per unirle alle risorse di Comuni e Regioni già operanti sul territorio (8,5 mld), con un radicale ribaltamento dell'attuale distribuzione.

- 3 Tale radicale decentramento risponde al dettato costituzionale, che riserva la materia assistenziale per la funzione legislativa alle Regioni, per quella amministrativa ai Comuni, e avrebbe dovuto essere effettuato con il federalismo fiscale, che si è limitato invece a riprodurre la attuale distribuzione di funzioni e risorse.
- 4 Per fronteggiare le condizioni di bisogno e di sofferenza di tutti è necessario assumere come criterio generale di accesso ai benefici l'universalismo selettivo: considerazione dei bisogni socialmente rilevanti di tutti, ma, data la ristrettezza delle risorse, rinuncia alla gratuità generalizzata nell'uso dei servizi. Introduzione quindi di selettività sulle condizioni reddituali e patrimoniali. Chi più può è chiamato a concorrere alla copertura dei costi degli interventi, perché tutti coloro che sono in situazione di difficoltà possano essere sostenuti.
- 5 Data la distribuzione attuale dei beneficiari, poco equa in termini di selettività sulle condizioni economiche, tale criterio offrirà la possibilità di avere risorse per riqualificare le forme di sostegno, offrire risposte più appropriate ed efficaci a un target di utenza che a seconda della propria condizione economica ne beneficerà gratuitamente o sarà chiamata a concorrere alla copertura dei costi degli interventi.
- 6 Sul territorio sarà possibile effettuare una analisi della situazione e una progettazione degli interventi appropriati discutendone e negoziandone con i beneficiari o loro persone di sostegno. Si potrà così riconoscere e valorizzare le risorse dei beneficiari stessi, delle loro famiglie, del contesto sociale, delle presenze associative e di volontariato, attivando competenze e disponibilità aggiuntive sulle singole situazioni e arricchendo una cultura e stimolando comportamenti generosi e solidaristici delle popolazioni abitanti quei territori.
- 7 Il progressivo abbandono delle erogazioni nazionali pone dei rischi e suscita delle ansietà nei destinatari che debbono essere attentamente considerate. Ragioni di solidarietà, ma ancora prima di equità sociale, dovrebbero tuttavia prevalere sui "diritti acquisiti" che non siano fondati su contribuzioni previdenziali o assicurative precedentemente versate. Naturalmente la transizione è delicata, va declinata processualmente, e senza mettere a brusco repentaglio gli equilibri economici delle famiglie.

- 8 Per garantire i diritti civili e sociali dei cittadini su tutto il territorio nazionale, la legislazione di riforma dovrà normare i livelli essenziali delle prestazioni sociali, che la Costituzione stessa, come la legislazione ordinaria, dalla l. 328/00 alla l. 42/09 sul federalismo, pongono a presidio di quanti si trovano in una situazione di fragilità e bisogno. Nella tensione inevitabile tra livelli essenziali, cioè adeguati al nostro livello di sviluppo civile, sociale, economico, e limitatezza delle risorse disponibili, sarà necessario assumere i livelli essenziali come obiettivo, verso cui convergere a partire dalle situazioni esistenti, con tutte le risorse disponibili. Tale impostazione vale per i livelli essenziali definiti sia in termini di diritti soggettivi esigibili (anche questi articolati nel tempo) che in termini di standard (di servizi, di operatori, di risorse, ecc.). La definizione nazionale dovrà consentire a Regioni e Comuni margini di autonomo adattamento alle situazioni territoriali.
- 9 Sono ipotizzabili anche percorsi a velocità differenziate per le diverse Regioni e entità locali, a secondo della loro preparazione a gestire le diverse nuove misure. Così non si abbassa l'obiettivo "essenziale" e l'impegno a perseguirlo, ma realisticamente lo si fa in un arco certo di tempo con le risorse che ci si impegna concretamente ad acquisire

Brevi annotazione sul governo e sul rapporto tra pubblico e privato

La proposta prevede l'attuazione del dettato costituzionale: allo Stato la definizione dei livelli essenziali che potrebbe essere accompagnata dalla quantificazione di un fondo per le politiche sociali, ovviamente nel quadro del federalismo fiscale non vincolante nelle entità di spesa previste né per Regioni né per Comuni, chiamati a rispondere però del rispetto dei livelli essenziali. Normativa, programmazione e impegno di risorse aggiuntive sono compiti delle Regioni, mentre l'amministrazione nelle sue diverse articolazioni è compito dei Comuni, che devono esercitarla integralmente unitariamente, singoli o associati, comunque a scala di ambito, analoga a quella dei distretti sanitari, assumendo le forme istituzionali più adeguate al compito.

Il federalismo fiscale ha lasciato per ora irrisolto il tema del finanziamento integrale: se esso va assicurato alle Regioni sui livelli essenziali, o ai Comuni sulle funzioni fondamentali. Il problema si ripropone anche per la nostra proposta di riforma, sulla distribuzione delle cospicue risorse oggi gestite dall'Inps. In linea di massima gran parte delle risorse potrebbe andare ai Comuni, ma una quota funzionale all'efficacia della loro

funzione normativa e programmatoria dovrebbe andare alle Regioni, per essere utilizzata anche come incentivazione a sostegno dei propri indirizzi.

Passando al rapporto pubblico-privato il modello che auspichiamo per garantire un rapporto ottimale non può abbandonare l'idea di un welfare di cittadinanza, che assegna all'ente pubblico democraticamente eletto un ruolo irrinunciabile di responsabilità

È quindi necessario che:

- il pubblico continui a svolgere la funzione di gestione dell'accesso e di valutazione, controllo, monitoraggio;
- gli erogatori privati offrano un mix di attività che comprenda profili di utenza tra loro complementari
- migliori nel settore la professionalità, che dipende anche da condizioni contrattuali più eque. Per questo è importante "spingere verso un contratto unico nazionale per tutto il comparto sociale, con livelli retributivi minimi uguali per tutti, così da evitare il gioco al ribasso negli appalti";
- il settore privato profit e non profit sia capace di essere imprenditoriale e di generare reti tra gli utenti; per questo serve una istituzione locale pubblica forte, capace di una politica di accompagnamento;
- si creino "forme di collaborazione, se non addirittura di fusione, tra gli attori sociali locali, soprattutto se piccoli"

Rispetto ai soggetti produttori sono necessari interventi per:

- favorire eventuali processi di fusione e coordinamento tra produttori, pur nella consapevolezza della grande importanza che rivestono le esperienze locali radicate sul territorio;
- strutturare il settore informale;
- introdurre una competizione più matura (maggiormente orientata alla qualità, e non alla sola logica del "ribasso").

Le risorse finanziarie

Con questa impostazione gli autori ritengono che si possano e si debbano riformare le politiche sociali e che questo possa essere fatto con le risorse oggi disponibili, difendendole dagli ulteriori tagli, aumentandone la resa in termini di efficacia, migliorandone l'equità.

Per verificare e sostanziare tale affermazione, occorre allora vedere se e come si possono meglio utilizzare le risorse oggi disponibili, per migliorare l'efficacia e l'equità del sistema assistenziale. A tal fine gli autori prendono le mosse dalla evidenziazione della scarsa efficacia redistributiva della attuale spesa assistenziale, dipendente principalmente dal cattivo disegno dei meccanismi di selettività utilizzati in molti programmi di spesa sociale e in particolare dal fatto che non sempre si fa riferimento ad una valutazione della condizione economica che tenga conto adeguatamente di ogni fonte che alimenta il reddito disponibile e della condizione dell'insieme del contesto familiare all'interno del quale vive il beneficiario dei trasferimenti pubblici.

La tabella 2, basata su dati dei bilanci delle famiglie dell'indagine Istat It-Silc09, mostra la distribuzione per decili di reddito familiare equivalente dei percettori dei benefici di tre dei più importanti programmi di spesa assistenziale: pensioni sociali, assegni familiari e indennità di accompagnamento (non è purtroppo possibile effettuare elaborazioni analoghe per l'istituto delle pensioni integrate al minimo), che nel loro insieme rappresentano più di un terzo della spesa di assistenza sociale.

Tab. 2 - Distribuzione per decili di reddito familiare equivalente dei percettori dei benefici

Decili reddito familiare equivalente	Ripartizione della spesa totale			Ripartizione delle famiglie beneficiarie		
	Pens. soc.	Ass. Fam.	Ind. Acc.	Pens. soc.	Ass. Fam.	Ind. Acc.
1	17,1	10,3	3,6	17,2	8,7	3,8
2	19,2	16,5	5,7	17,4	14,8	6,4
3	14,7	15,8	7,4	15,2	15,1	7,6
4	13,8	12,5	12,3	12,5	13,1	12,5
5	10,9	10,6	13,2	12,0	11,7	13,1
6	7,0	9,1	14,8	7,2	10,0	14,8
7	7,2	8,4	14,8	7,8	9,5	14,2
8	6,0	7,2	14,0	6,5	8,1	13,1
9	2,7	5,5	7,7	2,6	5,3	8,0
10	1,4	4,0	6,6	1,6	3,7	6,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Prospettive Sociali e sanitarie, 2011, n.20-21*

Come si può desumere dalle prime colonne della tabella 2, il 58% della spesa per indennità di accompagnamento è percepito da beneficiari che vivono in famiglie con reddito superiore alla mediana. E ciò non sorprende in considerazione del carattere non selettivo rispetto al reddito di tale istituto. Ma è invece sorprendente che alla metà più ricca delle famiglie affluisca il 34% degli assegni familiari e il 24% delle pensioni e degli assegni sociali, misure di integrazione del reddito condizionate in vario modo alla situazione

economica dei beneficiari. E' infatti legittimo attendersi che almeno le misure finalizzate all'integrazione del reddito e finanziate dalla fiscalità generale concentrino i loro benefici sui decili di famiglie a reddito equivalente più basso, e pensare allora di rivedere le attuali misure che distribuiscono i benefici ben al di là dell'area del bisogno economico. Questo potrebbe infatti liberare risorse per riformare e integrare il nostro sistema assistenziale nel senso che presto verrà chiarito.

Per indicare l'ordine di grandezza di tali risorse, se in via ipotetica per questi tre programmi si azzerasse la spesa pubblica destinata ai beneficiari dei tre decili superiori, si renderebbero disponibili quasi 4 miliardi di risorse (di cui 1,5 relativi a pensioni e assegni). Ancora, se si azzerasse la spesa pubblica per pensione ed assegno sociale con riferimento ai decili di reddito familiare equivalente superiori alla mediana (pari a oltre 19.000 euro annui), si libererebbero risorse per quasi 2 miliardi di euro; se si considerasse nel computo anche il 34% della spesa per assegni al nucleo familiare attualmente percepita dalla metà più ricca di famiglie, si recupererebbero altri 1,7 miliardi di euro. Si verrebbe così a disporre di circa 3,7 mld di euro.

Se si trattassero allo stesso modo le integrazioni al minimo, per le quali non disponiamo purtroppo della distribuzione per decili di reddito e dobbiamo quindi ricorrere a stime anche grossolane, si potrebbero recuperare risorse per aggiuntivi 3 miliardi di euro².

Su queste analisi la risposta degli autori alla domanda se è possibile fare una riforma generale delle politiche socio assistenziali assumendo per realismo come vincolo il fatto che nel prossimo futuro non si potrà contare su risorse aggiuntive, è positiva: la crisi economica e sociale richiede riforme urgenti, e queste nel campo considerato possono essere fatte anche senza risorse ulteriori a quelle presenti.

Naturalmente la attuazione della riforma proposta implica delicati problemi di consenso e di equità che devono essere trattati con una transizione graduale che non determini seri contraccolpi sul tenore di vita delle persone e delle famiglie, ma che comunque affermi come prioritari criteri di uguaglianza di trattamento a fronte di condizioni di fragilità personale e familiare o di onerosità di carichi assistenziali.

La revisione delle diverse politiche sociali: alcuni esempi

La proposta avanzata viene articolata e declinata su alcune delle maggiori politiche per target di popolazione (politiche per le famiglie, per i giovani, di contrasto alla povertà, gli interventi per i non autosufficienti e per i disabili), su una impostazione di fondo unitaria e

² Analisi circa gli effetti non adeguatamente redistributivi anche di più recenti misure (social card, bonus famiglia, bonus elettrico) sono contenute in CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, 2010

coerente, quella sopra esposta: garantire una maggiore selettività sulla condizione economica dell'accesso agli interventi, per assicurare una maggiore copertura alla popolazione più "bisognosa", prevedendo risorse aggiuntive nulle o minime per il bilancio pubblico.

Sarà infatti la revisione dei criteri di accesso, attraverso anche lo strumento dell'Isee riformato, di cui gli autori tracciano un indirizzo, che libererà le risorse necessarie ad introdurre le riforme auspiccate. Consideriamo qui di seguito alcune delle politiche considerate.

- per le famiglie

Per il sostegno monetario alle famiglie con figli oggi lo Stato spende 17 miliardi di euro. Per mantenere la spesa a questo livello si dovrà sempre più caratterizzare in modo selettivo le attuali prestazioni, quali l'assegno sociale, le integrazioni al minimo e così via. Si propone l'istituzione di un assegno alle famiglie con minori, non categoriale, erogato sulla base di un Isee riformato.

Le risorse da assegnare alla compensazione economica non devono però andare a scapito della offerta decentrata di servizi, politiche di conciliazione dei tempi di lavoro e cura e politiche per la casa. Queste infatti possono risultare più efficaci, sia in termini redistributivi e di contrasto alla povertà, sia in termini di sostegno alle responsabilità familiari. In quest'ottica, la razionalizzazione dei trasferimenti alle famiglie, in forma di detrazioni fiscali e assegni al nucleo, che viene proposta, libererà circa 3 miliardi di euro rispetto agli attuali. Di questi tre miliardi almeno uno potrebbe essere dedicato al potenziamento degli asili nidi e delle scuole materne.

- per i non autosufficienti

Con riferimento all'area degli anziani non autosufficienti si propone di:

- riformare l'indennità di accompagnamento: superare la logica "a pioggia" dell'indennità di accompagnamento e introdurre una misura, "la dote di cura", che preveda fasce distinte in base al livello di gravità, al reddito e alla capacità di spesa dell'anziano (ma anche in parte della sua famiglia), e una gestione non più centralizzata ma regionale e locale, senza alcun aggravio per la finanza pubblica; La simulazione effettuata articolando l'entità della dote di cura per diversi livelli di non autosufficienza, per chi sceglie la soluzione *cash* e chi sceglie la soluzione *care*, e infine per la condizione economica dei beneficiari indica che tale riforma può essere effettuata senza ulteriori risorse rispetto a quelle attuali dell'indennità di accompagnamento ((13,2 mld di euro).
- potenziare la rete dei servizi (domiciliari, residenziali e territoriali);
- defiscalizzare gli oneri per le badanti per la regolarizzazione dei contratti e la qualificazione del lavoro professionale.

- contro la povertà e l'emarginazione

Con riferimento alle politiche di contrasto alla povertà, l'obiettivo nel medio periodo è l'introduzione del "Reddito minimo di attivazione" misura universalistica che contempla sia integrazioni economiche alle famiglie che servizi di inserimento.

Il costo per tale riforma è di 5,7 miliardi (4 miliardi solo integrazioni), che possono essere recuperati attraverso l'unificazione degli istituti attuali e l'attuazione dell'universalismo selettivo.

Considerando solo le due misure di stretto contrasto alla povertà, e cioè pensione sociale ed integrazione al minimo, oltre che Social Card, Bonus famiglia e Bonus elettrico, le ipotesi suddette ci consentirebbero di disporre di oltre 4 miliardi di euro, il costo per una misura di reddito minimo stimato dalla CIES. Allargando il campo anche agli assegni al nucleo familiare che, come già ricordato, hanno anche degli indiretti effetti di contrasto alla povertà, si potrebbero liberare risorse per ben 5,7 miliardi di euro, verosimilmente sufficienti a finanziare sia i trasferimenti monetari di una nuova misura universalistica, sia i costi di gestione per l'avvio e la messa a regime del nuovo sistema, oltre che a offrire risorse per ulteriori servizi che si renderebbero necessari per la compiuta realizzazione della dimensione di inserimento e promozione sociale della misura.

La redistribuzione delle risorse fra le diverse politiche

La tabella 3 mostra le modificazioni delle fonti di finanziamento che sarebbero necessarie per realizzare - in condizioni di stress finanziario, come è il momento attuale – i primi passi di riforma descritti.

Tab. 3 - Effetti differenziali sulla spesa di protezione sociale derivanti dalle riforme proposte (valori in mld di euro)

Area di intervento	Differenziale di spesa
Politiche per le famiglia: sostegno monetario	-3
Politiche per le famiglie: servizi per minori (nidi e materne)	+1
Contrasto alla povertà (integrazione al reddito e servizi)	+2
Anziani non autosufficienti	+10
Shift della contribuzione previdenziale	-10

Fonte: Prospettive Sociali e sanitarie, 2011, n.20-21

Le riforme delineate comportano esclusivamente redistribuzioni interne alle diverse aree delle politiche sociali o tra queste diverse aree. Fa eccezione la politica per la non autosufficienza, per la quale si prevede di gravare le pensioni di un modesto prelievo grazie al quale assicurare a se stessi e a tutti gli anziani, al verificarsi della non autosufficienza, un sistema di servizi più adeguato a gestire questa situazione di particolare fragilità e di accentuato fabbisogno assistenziale.

Nel loro insieme le proposte avanzate implicano un forte sviluppo dei servizi sociali finanziabile destinando a tale obiettivo una significativa quota dei 54 miliardi di euro ora assorbiti dai trasferimenti monetari gestiti dall'Inps e che dovranno passare a Regioni e Comuni. L'incremento dei servizi così finanziato è esplicitamente evidenziato trattando le politiche e gli interventi per la prima infanzia, per la formazione e l'inserimento lavorativo dei giovani, per l'assistenza agli anziani non autosufficienti, per il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, e più in generale prospettando la costruzione su tutti i territori di sistemi integrati e articolati di servizi.

Lo sviluppo dei servizi crea occupazione, posti di lavoro, in particolare per le donne, e determina anche l'emersione di lavoro informale e con la dote di cura per gli anziani.

Le riforme dell'attuale sistema proposte vanno quindi viste non solo nella loro dimensione assistenziale, ma anche nella loro dimensione di politiche occupazionali e di sviluppo.

Conclusioni

Come autori della proposta sopra illustrata riteniamo che vada riesaminato e ristrutturato l'insieme del sistema assistenziale, perché 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.

Occorre oggi andare ben oltre la difesa dell'esistente, per sviluppare una proposta di riforma, cogliendo anche nel caso l'occasione del ddl n.4566 di delega al governo.

Non ci nascondiamo le grandi difficoltà e resistenze che si oppongono ad iniziative volte ad un effettivo cambiamento, ma proprio la crisi impone di non rassegnarsi all'attuale sistema e però anche di non scivolare su pretese oggi velleitarie.

Il nostro obiettivo è promuovere la riforma delle politiche sociali per sostenere i cittadini e le famiglie, soprattutto quelle più in difficoltà, per aiutare a crescere e diffondersi una cultura e pratiche di equità, promozione sociale e solidarietà umana, per valorizzarne l'apporto allo sviluppo sociale e anche economico, in particolare creando nuove opportunità di lavoro finanziate investendo nella costituzione di servizi parte delle risorse oggi spese nelle erogazioni monetarie.