

Rapporto di ricerca

IL WELFARE DI DOMANI? LA DELEGA ASSISTENZIALE E IL FUTURO DELLE POLITICHE SOCIALI IN ITALIA. UN'ANALISI A PARTIRE DAI DATI

ABSTRACT

Il **Forum Nazionale del Terzo Settore**, considerata la rilevanza e l'impatto dei diversi interventi in materia di welfare degli ultimi mesi, che incidono profondamente sulla vita di milioni di cittadini e in particolare su quelli che si trovano in condizioni di maggiore fragilità, ha ritenuto opportuno realizzare e offrire il presente studio, che può essere letto come una guida al dibattito sul welfare nell'epoca del Governo Tecnico

Si tratta di un lavoro curato dal Professor Cristiano Gori (Prof di Politica Sociale Università Cattolica di Milano) e da un gruppo di esperti da lui coordinato¹ - che esamina il possibile impatto degli interventi sulle politiche assistenziali e sociali su popolazione, spesa pubblica e welfare, utilizzando i dati empirici disponibili e guardando all'esperienza internazionale.

Il Rapporto, unico nel suo genere, trova spunto dal DDL 4566 "Riforma fiscale e assistenziale" e dalle diverse manovre che si sono susseguite quest'anno. Vuole costituire una riflessione ricca di dati e di informazioni dettagliate e rappresentare un **contributo al ragionamento sull'intero sistema di welfare italiano** per il quale, in una società in rapida trasformazione, si rende **necessaria una riforma**. Il percorso di riforma assistenziale - che va realizzato sia in collegamento con il più ampio ambito del welfare, sia in integrazione con la sanità - non può tuttavia essere serenamente avviato sotto la minaccia rappresentata dal DDL4566. Esso infatti ha come primo obiettivo quello di "fare cassa", originando risparmi sul fronte assistenziale per ben **4 miliardi di € entro il 2012** sino ad arrivare a **20 miliardi di € nel 2014**, apportando tagli **ulteriori** ad un settore dal quale già le precedenti manovre hanno tolto risorse con tagli alle Regioni e ai Comuni per i servizi. La nuova Manovra del Governo Monti ha parzialmente modificato la situazione (cfr. p.4 , cap. "Cosa succede oggi?")

Questo significa **continuare a colpire un settore, quello sociale, fino a poco tempo fa ritenuto sotto-finanziato**. Si ricorda che il Fondo nazionale per le politiche sociali è sceso dai 697,6 milioni di euro del 2008 ai 218 milioni nel 2011. Inoltre, come dimostrano i dati riportati di seguito, paragonata anche al sistema europeo, l'Italia spende nettamente meno nei settori della non-autosufficienza - anziani e adulti disabili -, della famiglia e maternità e della povertà:

LA SPESA PUBBLICA PER IL WELFARE, % DEL PIL, 2008, ITALIA (ITA) E EUROPA A 15 (EU 15)

Settore	Differenza tra Italia ed Europa	Spesa come % Pil
<u>L'ITALIA SPENDE NETTAMENTE PIU' DELL' EUROPA</u>		
Pensioni	Spesa italiana superiore del 38% alla media Europea	ITA= 16,1 EU 15= 11,7

¹ Maria Flavia Ambrosanio, Paolo Balduzzi, Carlos Chiatti, Carlo Giacobini, Mirko Di Rosa, Stefania Gabriele, Annalisa Gualdani, Ilaria Madama, Francesca Paini, Laura Pelliccia, Paolo Pezzana, Franco Pesaresi e Giulio Sensi

L'ITALIA SPENDE COME L'EUROPA		
Totale Welfare	Spesa italiana superiore del 2% alla media Europea	ITA= 26,5 EU 15= 26
L'ITALIA SPENDE MENO DELL'EUROPA		
Sanità	Media Europea superiore del 10% alla spesa italiana	ITA= 7 EU 15= 7,7
L'ITALIA SPENDE NETTAMENTE MENO DELL'EUROPA		
Non autosufficienza (anziani e adulti disabili)	Media Europea superiore del 31% alla spesa italiana	ITA= 1,6 EU 15 = 2,1
Famiglia e maternità	Media Europea superiore del 61% alla spesa italiana	ITA= 1,3 EU 15 = 2,1
Povertà	Media Europea superiore del 75% alla spesa italiana	ITA= 0,1 EU 15 = 0,4

L'attuale riforma proposta è dunque **inefficace e ingiusta**. Da un lato, non produce risparmi significativi, che non supererebbero i **1.591 milioni di € nel 2013** e i **2.325 milioni di € nel 2014**; dall'altro va a colpire quelle fasce di cittadini più fragili e già pesantemente gravate dai tagli alle politiche sociali. Le percentuali di Pil spese in Italia - importi minimi se non residuali (cfr. tabella seguente) già negli scorsi anni - con le manovre approvate e la delega in discussione, vanno ancor più a penalizzare alcuni gruppi di utenti:

SPESA PUBBLICA DI WELFARE SOCIALE PER TIPOLOGIE DI UTENTI

Utenti	Servizi e interventi	Spesa come % del Pil (anno di riferimento e fonte)
<i>Bambini entro i 3 anni</i>	Servizi socio-educativi prima infanzia (nidi)	0,09 (2009, Istat)
<i>Anziani non autosufficienti</i>	Servizi domiciliari, semi-residenziali, residenziali (tutti i servizi)	0,64 (2010, RGS)
<i>Famiglie in povertà</i>	Servizi e contributi economici	0,1 (2009, Eurostat)

Aggiungiamo che nel nostro Paese sta cominciando una vera e propria **crisi dei servizi** e che la delega, non fornisce alcuno strumento per affrontarla e, più in generale, dedica un'attenzione solo marginale alla rete dei servizi di welfare sociale. Nell'insieme, mentre l'ultimo decennio ha visto l'offerta di servizi aumentare e iniziare a colmare le proprie lacune, la fase più recente ha segnato l'inizio di un momento di difficoltà destinato ad aggravarsi rapidamente (cfr. tabella seguente). Tale difficoltà è accentuata dal fatto che i bisogni aumentano costantemente (invecchiamento, impoverimento) e che - seppure incrementata - l'offerta di servizi risulta comunque inadeguata in gran parte del Paese.

LE DUE FACCE DELLA CRISI DEI SERVIZI

Servizi sociali (titolarità Comuni)	Servizi Sociosanitari (titolarità Regioni-Asl)
2000-2009 Crescita - lenta ma costante - della spesa	<i>Legislature regionali 2000-2005 e 2005-2010</i> Robusto incremento della spesa, rafforzamento dei servizi e nuova progettualità ("fondi regionali non autosufficienza")
2010-2011 Stabilizzazione della spesa	<i>Legislatura regionale 2010-105</i> Aspettativa iniziale di consolidamento delle riforme. Invece, difficoltà a procedere con i percorsi previsti e/o a mantenere quanto realizzato
2012-2013 Riduzione della spesa (nel 2012 tra 12,7% e 13,5% in meno)	

Un altro aspetto da valutare riguarda il modo in cui la delega si colloca **rispetto all'evoluzione storica del welfare sociale in Italia**. Il disegno di legge è stato sinora discusso solo con riferimento ai suoi contenuti. Nel nostro paese, durante la "seconda repubblica" del sociale (1996-2011) - ad eccezione della legge quadro 328/2000, la cui attuazione è stata tuttavia parziale - a livello nazionale sono mancate riforme incisive atte a ridisegnare l'intervento pubblico in materia. Il rapporto (cap. 1.6) mostra invece che l'esperienza della maggior parte dei paesi dell'Europa a 15 più simili all'Italia, per cultura e tradizione d'intervento pubblico, è stata diversa. La tabella di seguito riporta le principali riforme nei temi del welfare sociale realizzate nei paesi centro-meridionali dell'Europa a 15. Gli unici due nei quali non ne è stata portata alcuna a compimento sono Italia e Grecia. Da noi mancano le riforme strutturali necessarie. La delega assistenziale non produce una discontinuità con la "seconda repubblica" del sociale ma, al contrario, ne dilata gli aspetti critici attraverso la delegittimazione culturale del nostro settore e effettuando ulteriori tagli. In altri termini, invece di chiudere - come sarebbe necessario - la "seconda repubblica" del sociale, il disegno di legge ne rappresenta la versione estrema in negativo.

LE PRINCIPALI RIFORME NAZIONALI DEL WELFARE SOCIALE NEI PAESI CENTRO-MERIDIONALI DELL'EUROPA A 15

Povert� ed emarginazione sociale	Non autosufficienza	Prima infanzia
Germania (1961, 2003)	Austria (1993)	Francia (1970-1975)
Austria (1970-1975)	Germania (1995)	Spagna (2005, 2008)
Francia (1988, 2006-2008)	Francia (1997, 2001, 2007)	Germania (2008)
Portogallo (1996, 2003, 2006)	Spagna (2006)	Austria -
Spagna (1995-2000)	Portogallo (1999, 2006)	Portogallo (2006)
<i>Italia -</i>	<i>Italia -</i>	<i>Italia -</i>
Grecia -	Grecia -	Grecia -

La ricerca mette a disposizione una quantit  rilevante di dati, analisi e spunti di riflessione preziosi per contribuire a elaborare un equilibrato sistema di promozione e protezione sociale ed un modello universalistico, solidale e sussidiario attraverso l'apertura di una **fase costituente del sociale** che avvii un processo di **riforma del welfare**.

COSA SUCCEDE OGGI? LA DELEGA ASSISTENZIALE DOPO IL DECRETO 'SALVA-ITALIA'

Due sono gli interrogativi prioritari da sottoporre al Governo Monti:

1. l'attuale Esecutivo **vuole cancellare la delega o, invece, portarne avanti l'iter?** Si tratta di una scelta preliminare a tutte le altre che potr  compiere nel welfare sociale, che definir  il perimetro dentro il quale prender  forma l'azione governativa in materia.

2. se anche decidesse di non portarla avanti, **quali posizioni intende assumere sui temi posti dalla delega?** La delega infatti solleva questioni ineludibili sulle quali il Governo deve riflettere bene: criteri di accesso, lotta alla povert , crisi dei servizi, ruolo delle prestazioni monetarie e altri ancora.

Nel rapido alternarsi degli eventi politici e finanziari, che hanno portato dal Governo Berlusconi quello Monti, il testo del decreto-legge "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equit  e il consolidamento dei conti pubblici", noto come decreto "Salva Italia"   ora all'esame del Parlamento per la conversione in legge che, si suppone, apporter  alcune modifiche.

Fra le molte misure assunte dal precedente Esecutivo, si   anche agito sulla "clausola di salvaguardia" da cui derivava il disegno di legge delega di riforma fiscale e assistenziale oggetto del presente Rapporto. Il

Governo Berlusconi aveva previsto che qualora la delega non fosse stata attuata, i risparmi dovevano essere ottenuti attraverso tagli lineari dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale del 5% nel 2012 e del 20% a partire dal 2013.

La Manovra del Governo Monti, invece, agisce sulla clausola di salvaguardia **abrogando i tagli lineari delle agevolazioni fiscali e sostituendoli con l'aumento delle aliquote IVA di 2 punti dall'ottobre 2012 e di un ulteriore mezzo punto nel 2014**. L'aliquota del 21% passerebbe al 23,5 a regime, quella del 10 al 12,5. L'introito stimato è di 3,2 miliardi nel 2012; 13,1 miliardi nel 2013; 16,4 miliardi dal 2014. La Manovra di Monti mantiene però la clausola di salvaguardia: se si vorranno evitare gli aumenti IVA del 2013 e 2014, si dovranno approvare provvedimenti in materia fiscale e assistenziale per un risparmio complessivo pari all'introito IVA "aumentata" del 2013 e 2014 (13,1 + 16,4 miliardi).

LE POSIZIONI DEL FORUM DEL TERZO SETTORE. IL FUTURO DELLE POLITICHE SOCIALI: CONOSCERE PER DECIDERE

I dati, le analisi e gli argomenti proposti portano a dire che la proposta di riforma non solo è metodologicamente discutibile - appare più fondata su preconcetti e pregiudizi che su reali ed effettivi dati di conoscenza, orientata a "fare cassa" piuttosto che a riformare per rispondere alle nuove esigenze e ai diritti dei cittadini in una società in forte cambiamento - ma nel merito è inutile e socialmente ingiusta. Fare cassa sul settore dell'assistenza, con tagli ulteriori che vanno a sommarsi ad altri precedenti e già fortemente discriminanti non è più sostenibile.

Il Forum Nazionale del Terzo Settore, quale parte sociale riconosciuta, chiede il diritto di entrare nel pieno merito di questa questione e che venga aperto un tavolo di confronto con le parti sociali e le Istituzioni per contribuire a trovare **soluzioni alternative** che siano **sostenibili sia sotto il profilo economico che sociale**. **Soluzioni che garantiscano la tenuta del Paese e la sua coesione**.

E' necessaria una visione di prospettiva che veda il protagonismo della società civile, fondato sul **principio di sussidiarietà** in un'ottica di **più Società diverso Stato**, che allarghi risorse ed opportunità per le persone e le famiglie, a partire da quelle in condizione di maggiore fragilità. Questo Rapporto rappresenta un contributo concreto e responsabile per ragionare sulla riforma del welfare partendo da dati reali. E' necessario quindi un **riordino della spesa** e che al più presto **vengano reintegrati i fondi** che finora sono stati **tagliati**.

Sulla base delle analisi compiute, il Forum Nazionale del Terzo Settore **chiede che venga cancellata la delega di riforma del settore socio-assistenziale** (art. 10 della complessiva delega fiscale-assistenziale) e **che si dia l'avvio ad una riforma del welfare sociale**. Proprio perché realizzata in un momento storico così delicato per il Paese - **tale riforma dovrebbe essere realizzata con la più ampia partecipazione delle Istituzioni e di tutti gli attori sociali coinvolti**.

Quattro potrebbero essere le prime direttrici di una riforma che guardi con particolare attenzione alla valorizzazione della famiglia, all'integrazione delle politiche e all'avvio del processo di definizione dei livelli essenziali:

- revisione Isee per garantire maggiore equità;
- riforma indennità di accompagnamento per costruzione di un sistema di long term care;
- piano di contrasto alla povertà per un welfare più inclusivo ed attivante;
- sviluppo di interventi e servizi socio educativi per sostenere le famiglie con figli minori.

L'augurio del Forum è che il nuovo Governo sia sensibile agli argomenti esposti e disponibile a vagliare le proposte avanzate. Il Forum Nazionale del Terzo Settore si impegna sin da ora a fare la sua parte per il rigore, la crescita, l'equità del nostro Paese.