

# **Il welfare di domani?**

Il Governo Tecnico e il futuro del sociale

*Cristiano Gori*

*Unicatt e Irs, Milano, Lse, Londra*

*Roma, 15 dicembre 2011*

# Luglio 2011

## *Azioni*

- Il Governo Berlusconi presenta la delega fiscale e assistenziale, che avrebbe dovuto produrre risparmi per 4 miliardi di Euro nel 2012, 16 nel 2013 e 20 dal 2014
- Risparmi da ottenere «in particolare dal riordino della spesa sociale». Se non si fosse riusciti, sarebbero scattati automaticamente tagli lineari alle agevolazioni fiscali (5% dal 2012, 20% dal 2013)

## *Responsabilità sul welfare*

- Sacconi-Musumeci

## *Obiettivi dichiarati*

- Riduzione della responsabilità pubblica nelle politiche sociali

# Novembre-Dicembre 2011

## *Azioni*

- Il Governo Monti prevede di risparmiare in materia fiscale e assistenziale 13,1 miliardi di Euro nel 2013 e 16,4 nel 2014
- Se non si riuscirà, scatteranno automaticamente incrementi dell'Iva (dal 21% al 23,5%; dal 10% al 12,5%)

## *Responsabilità sul welfare*

- Fornero-Guerra, Riccardi

## *Obiettivi dichiarati*

- Sinora, segni di nuova attenzione al sociale

# Le decisioni sulla delega

Il nuovo Governo è chiamato a prendere posizione da due punti di vista:

- «Decidere cosa fare della delega»
- «Decidere cosa fare sui temi della delega»

# IL WELFARE DI DOMANI?

## La delega assistenziale e il futuro delle politiche sociali in Italia. Un'analisi a partire dai dati

Prefazione

Introduzione

Ultim'ora. La delega assistenziale dopo il decreto "Salva-Italia"

*Prima parte. Lo stato del welfare sociale*

1.1 I servizi sociali

1.2 Le prestazioni monetarie d'invalidità civile

1.3 I servizi sociosanitari

1.4 Il terzo settore

1.5 Un quadro d'insieme

1.6 Il welfare sociale: le riforme mancate della "seconda repubblica"

*Seconda parte. La delega socio-assistenziale: le singole indicazioni*

2.1 La riforma dell'Isee

2.2 La modificazione dei criteri d'accesso alle prestazioni monetarie

2.3 Il superamento delle sovrapposizioni tra agevolazioni fiscali e programmi di spesa

2.4 La riforma dell'indennità di accompagnamento

2.5 La riforma della social card

2.6 Le nuove competenze dell'Inps

2.7 La costituzionalità della delega

*Terza parte. La delega socio-assistenziale: una valutazione d'insieme*

3.1 Una valutazione d'insieme

*Quarta parte. Per ripartire*

4.1 Dieci (buone) ragioni per investire nel sociale

4.2 Il sociale costa poco al bilancio pubblico

# Il tema

*La parte della delega fiscale-assistenziale in esame*

- L'articolo 10, intitolato "interventi di riqualificazione e riordino della spesa in materia sociale". Questo articolo riguarda anche le pensioni di reversibilità, da noi non considerate

*L'oggetto del Rapporto*

servizi sociali e socio-educativi (di titolarità dei Comuni) +  
prestazioni monetarie d'invalidità (di titolarità dello Stato) +  
servizi socio-sanitari (di titolarità delle Asl) +  
= Welfare sociale

# Le questioni sul tappeto

- La lotta alla povertà assoluta
- I diritti delle persone non autosufficienti
- La crisi dei servizi
- Il welfare sociale come fonte di risparmi
- Le scelte e i dati di realtà
- La «seconda Repubblica» del sociale

# **Il gruppo di lavoro**

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



# **La lotta alla povertà assoluta**

# L'evoluzione

## *Inverno 2008*

- Introduzione della carta acquisti (Social Card, SC). Molti difetti, ma è la prima misura contro la povertà assoluta introdotta in Italia

## *Decreto Milleproroghe – Febbraio 2011*

- Introduzione SC sperimentale, da utilizzare nel 2012

## *Delega assistenziale – Luglio 2011*

- Introduzione di un terzo modello di SC

# Tre card nel 2012, nessuna riforma dal 2013

*2012*

- Prevista la sperimentazione di una SC con caratteristiche peculiari, contrarie a tutti gli studi e che la delega ha superato:
  - utenza definita dal Terzo Settore
  - Comuni esclusi dalla rete locale di welfare

*2012 – Tre SC differenti*

- La SC «tradizionale» erogata tutta in Italia
- La SC sperimentale fornita nei 12 comuni più grandi
- La SC della delega erogata, probabilmente, in tutta Italia

*2013 – Nessun progetto*

- Non è previsto nessun intervento contro la povertà a partire dal 2013

# **I diritti delle persone non autosufficienti**

# La prova dei mezzi per la IA?

- Secondo la delega, bisognerebbe introdurre una soglia isee per ricevere l'indennità di accompagnamento (IA)
- Motivo: «non ci possiamo più permettere la IA erogata solo in base al bisogno di cure»
- I risparmi, peraltro, sarebbero assai ridotti. Ipotizzando una diminuzione del 37,5% dell'utenza: 735 milioni (2012), 1.471 (2013) e 2.205 (2014). Questo aspetto è ripreso oltre.
- Ma il punto vero è un altro: lo indica l'esperienza internazionale

# Prestazioni monetarie di sostegno alla non autosufficienza, Europa

|                 | Denominazione                                | Criteri di reddito all'accesso | Graduazione in base al bisogno | Graduazione in base al reddito                                | Importo  |
|-----------------|--|--------------------------------|--------------------------------|---|--|
| <b>Italia</b>   | Indennità di accompagnamento                 | No                             | No                             | No  | € 487,39   |
| <b>Austria</b>  | Long-term care allowance system              | No                             | Si                             | No  | Fino a € 1.655 mensili   |
| <b>Francia</b>  | APA (Allocation personnalisée à l'autonomie) | No                             | Si                             | Si (in base al reddito varia co-payment richiesto all'utente) | Da € 529,56 a € 1.235,65 mensili                               |
| <b>Germania</b> | Pflegegeld (PG)                              | No                             | Si                             | No  | Da € 205 a € 665 mensili                                       |
| <b>Spagna</b>   | Prestazione economica (PE) (Ley dependencia) | No                             | Si                             | No  | Da € 300 a € 519.13 mensili                                    |
| <b>Olanda</b>   | Personal Budget                              | No                             | Si                             | No  | Da € 129 mensili. In media erogati € 15.350 annui per soggetto |
| <b>UK</b>       | Attendance allowance<br>Disability allowance | No                             | Si                             | No  | Da £ 49,30 a £ 73,60 settimanali                               |

# Il rischio di tornare al punto iniziale

## *Obiettivo degli anni recenti*

- Rendere il welfare italiano più conforme ai bisogni sociali, la non autosuff è centrale. Fatti passi in avanti ma molto cammino rimane

## *Diritti di cittadinanza delle persone non autosufficienti*

- Sono decisivi per continuare il percorso cominciato

## *Introduzione della soglia Isee per ricevere IA*

- Sancirebbe il principio che gli interventi pubblici per la non autosufficienza sono rivolti solo a chi ha bassi redditi (assistenza sociale per i meno abbienti) e non costituiscono diritti per tutti i cittadini che vivono tale condizione

## *Apertura di un varco regressivo*

- Sarebbe un passaggio storico. Prossimi passi indietro possibili: a) revisione lea sociosanitari su compartecipazione servizi, b) incremento vari interventi regionali già in atto in questa direzione

# La riforma della IA

L'IA è una riforma che si potrebbe realizzare – nel breve periodo – a costo zero. I punti chiave:

- Graduare l'importo in base alle condizioni dell'utente
- Introdurre per utenti IA l'alternativa tra ricevere un contributo economico e ottenere servizi regolari e di qualità
- Collegare IA a possibilità di ricevere informazione, orientamento, consigli
- Federalismo vero e ulteriore responsabilizzazione delle Regioni



# **La crisi dei servizi**

# La crisi dei servizi

- La delega dedica attenzione marginale ai servizi del welfare locale
- Non fornisce strumenti per affrontare la crisi dei servizi, che si paleserà in modo sempre più forte nel prossimo futuro
- Con varia intensità, e differenze geografiche, la crisi accomuna sociale, socio-educativo (Comuni) e sociosanitario (Asl)
- E' l'inversione a «u» del welfare locale:
  1. crescita quali-quantitativa
  2. stabilizzazione
  3. riduzione/rischi di peggioramento

# Le due facce della crisi dei servizi

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

# **Il welfare sociale come fonte di risparmi**

# Massimi risparmi ottenibili con la delega, 2012-14

| Possibili tagli   | Risparmi, milioni di Euro                  | Perché i risparmi sono contenuti   |
|---|--|--|
| Introduzione della soglia di reddito per ricevere l'IA                      | 735 (2012)<br>1.471 (2013)<br>2.205 (2014) | Secondo la legge si può introdurre la soglia di reddito solo sulle nuove domande (flusso) e non sulle prestazioni in essere (stock)      |
| Revisione dell'Isee nei servizi locali                                      | 20   | Nei servizi locali i risparmi si ottengono non dalla revisione dell'Isee bensì da criteri di accesso e compartecipazione                 |
| Tagli alle sovrapposizioni tra prestazioni monetarie e agevolazioni fiscali | 100  | Risparmi previsti da disabilità. Nel sostegno alla famiglia la priorità politica è utilizzare meglio le risorse disponibili, non ridurle |
| Tagli ai trasferimenti per i servizi sociali e socio-educativi              | 0  | Tutti i tagli possibili sono già stati realizzati  |
| <b>Totale</b>   | 855 (2012)<br>1.591 (2013)<br>2.325 (2014) |  |

**Massimi risparmi ottenibili con i tagli al sociale e risparmi complessivi attesi in ambito fiscale e assistenziale, milioni di Euro**

|   | 2012  | 2013   | 2014   |
|---|-------|--------|--------|
| <b>Massimi risparmi ottenibili con i tagli al sociale</b>                         | 855   | 1.591  | 2.325  |
| <b>Risparmi complessivi attesi in ambito fiscale e assistenziale - BERLUSCONI</b> | 4.000 | 16.000 | 20.000 |
| <b>Risparmi complessivi attesi in ambito fiscale e assistenziale - MONTI</b>      | -     | 13.100 | 16.400 |

# Sovrapposizioni tra fisco e prestazioni monetarie - Disabilità

|  |              |
|--|--------------|
|  |              |
| Detrazione premi assicurazione morte, invalidità permanente, non autosufficienza                                     | 828          |
| Detrazioni mezzi, cani guida, assistenti personali, servizi di interpretariato                                       | 100          |
| Deduzione spese mediche e di assistenza specifica necessarie nei casi di grave e permanente invalidità o menomazione | 125          |
| Deduzione contributi collaboratori domestici   | 86           |
|  |              |
| <b>Totale disabilità fisco</b>   | <b>1139</b>  |
|  |              |
| Invalidi civili  | 3517         |
| Ciechi civili e sordomuti  | 491          |
| Indennità accompagnamento  | 12183        |
| Permessi L. 104/92   | 395          |
| Congedo straordinario assistenza disabili  | 102          |
|  |              |
| <b>Totale disabilità spesa</b>   | <b>16688</b> |
|  |              |
| <b>Totale disabilità</b>   | <b>17827</b> |

**Le scelte e i dati di realtà**



# Il recente dibattito pubblico

## *Principali temi*

Delega assistenziale, lotta ai falsi invalidi, secondo welfare, big society e altri

## *Tendenze prevalenti*

a) No dati empirici

b) «Non possiamo più concederci una spesa pubblica così estesa nel welfare sociale»

# Ripartire dai dati (I)

|   | Spesa media<br>Europa 15(%Pil) | Spesa Italia<br>(% Pil) | Differenza      |
|---|--------------------------------|-------------------------|-----------------|
| Non autosuff.<br>(adulti disabili e<br>anziani) | 2,1                            | 1,6                     | Italia meno 31% |
| Famiglia e<br>maternità                         | 2,1                            | 1,3                     | Italia meno 61% |
| Povertà   | 0,4                            | 0,1                     | Italia meno 75% |

*Fonte: Eurostat*

# Ripartire dai dati (II)

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

# **La «seconda Repubblica» del sociale**

# La conformità alla Costituzione

Il testo della delega non risulta conforme al dettato costituzionale, per diversi motivi:

- Mancano i principi e criteri attuativi
- Lo Stato in materia sociale può legiferare solo sui livelli essenziali
- Lo Stato non può entrare nelle modalità organizzative e gestionali del welfare locale

# Il ruolo dello Stato nel welfare sociale

Lo Stato non deve specificare gli aspetti gestionali e organizzativi. Deve, invece, rendere concreti i pochi ingredienti base dell'«infrastruttura nazionale» necessaria al welfare locale:

- Poche regole e standard validi per tutto il territorio nazionale
- Sostegno ai servizi, a fianco dei trasferimenti monetari
- Maggior coinvolgimento finanziario
- Ruolo di cabina di regia

Sono gli elementi delle riforme nazionali del welfare sociale, attese e non realizzate nella «seconda repubblica», a differenza degli altri paesi europei

# Riforme nazionali del welfare sociale

## 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)   |
| <b>Italia -</b>                  | <b>Italia -</b>            | <b>Italia -</b>     |
| Grecia -                         | Grecia -                   | Grecia -            |

# Le questioni sul tappeto

- La lotta alla povertà assoluta
- I diritti delle persone non autosufficienti
- La crisi dei servizi
- Il welfare sociale come fonte di risparmi
- Le scelte e i dati di realtà
- La «seconda Repubblica» del sociale



# **Il gruppo di lavoro**

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

**GRAZIE PER L'ATTENZIONE**