



**Sussidiarietà,
welfare locale
e terzo settore**

*Seminario
nazionale
dei Democratici
di Sinistra*

**Roma
26 febbraio 2004
ore 14-20**

Palazzo San Macuto
Sala del refettorio
via del Seminario, 76

DS. L'Italia che non sta a guardare

Sussidiarietà, Welfare locale, terzo settore.

Roma, 26.02.2004

L'organizzazione del welfare locale

di Alfonsina Rinaldi

(esperta di Politiche Sociali)

L'organizzazione del welfare locale

di Alfonsina Rinaldi

Sussidiarietà, Welfare locale, terzo settore.

L'organizzazione del welfare locale

di Alfonsina Rinaldi

(esperta di Politiche Sociali)

Traccia della Comunicazione

Diverse analisi e studi evidenziano quanti “frutti positivi” ha prodotto negli ultimi tre anni l'applicazione della legge 328/00 (sistema integrato di interventi e servizi sociali) nei sistemi di *welfare* locale.

Questo giudizio positivo non è ovviamente esente da criticità, sia per i vistosi vuoti ancora presenti nell'applicazione di questa legge - riferiti prevalentemente ai territori governati da maggioranze di centro destra – sia per le scelte attuate con il cosiddetto “modello lombardo” che contravvengono l'impianto ispiratore della 328/00.

Interessa rilevare, che oggi questo processo virtuoso di programmazione e progettazione dei servizi alla persona avviato dal sistema misto degli attori (istituzionali, sociali e del terzo settore), è fortemente a rischio per le scelte della maggioranza di centro destra che impongono un *welfare* residuale e compassionevole.

Le scelte del governo di centro destra in materia sociale e fiscale

Con la legge finanziaria 2004 viene colpito il potere di acquisto delle famiglie: si accresce l'impovertimento dei lavoratori a reddito fisso e della classe media, sono particolarmente colpiti i redditi medio bassi e le nuove generazioni costrette a lavori precari.

- Sono a grave rischio gli interventi e i servizi alle persone e alle famiglie per i tagli dei fondi destinati agli enti locali, agli interventi sociali e alla sanità
- Sono dimenticati i fondi per il sostegno delle persone non autosufficienti anziane e non, cui si aggiunge il pericoloso intervento sulle pensioni
- Sono inesistenti risorse per programmi innovativi di avvio al lavoro, formazione, mobilità e abitazioni
- Sono previsti 1.000 euro in più di spese familiari in un anno per l'ulteriore aumento di tariffe

A ciò si aggiungano le inadempienze sui provvedimenti previsti dal dettato costituzionale per i diritti sociali.

Le modifiche al titolo V° della Costituzione attribuiscono alle istituzioni più vicine ai cittadini, nuove competenze e responsabilità in materia assistenziale e allo Stato, la definizione dei livelli essenziali (LIVEAS) per garantire in tutto il Paese l'esigibilità dei diritti di cittadinanza.

Nonostante le ripetute richieste del sistema delle autonomie e degli attori sociali, l'azione del governo è connotata da una forte impronta centralistica; inadempiente sul versante del decentramento fiscale che dovrebbe associare le nuove competenze in materia sociale con le relative risorse; assente nella definizione dei LIVEAS.

Né può essere trascurato il versante fiscale. Lo slogan "meno tasse per tutti" che necessariamente significa meno *welfare* per tutti, è stato tradotto da questa maggioranza di governo in un pesante taglio di diritti e di servizi.

Sul fronte dell'intervento fiscale (*) il primo modulo realizzato dal governo (riferito agli strati più deboli) non raggiunge apprezzabili risultati redistributivi giacché non assume come riferimento il carico fiscale familiare e la risposta agli incapienti. Esso però ha "consumato" 5,5 miliardi di euro. Con quella cifra si sarebbe potuto estendere a tutto il paese il reddito minimo di inserimento che non è sostituito con il reddito di ultima istanza (citato sulla carta ma non finanziato). Con poche risorse in più, si sarebbero potuti riformare anche gli assegni familiari estendendoli ai lavoratori autonomi. A ciò si aggiunge che le proposte di riforma fiscale del governo prevedono con la riduzione degli scaglioni di reddito uno spostamento rilevante di risorse a favore degli strati più ricchi. Si pone così un problema abnorme di equità che è stato stimato pari a 14 -16.000 miliardi di euro. (* da P. Bosi – Capp)

Tutte queste scelte della maggioranza di centro destra, producono un "*welfare* fai da tè", che impone a vantaggio di pochi, il vecchio adagio dell'arte di arrangiarsi per tanti.

Un patto per l'innovazione del welfare

A fronte di questa situazione in tutti i territori si pongono due quesiti cruciali:

1. E' possibile continuare nel lavoro intrapreso per dar vita ad una rete integrata di interventi e servizi sociali di qualità con un sistema di *governance*?
2. Con le scelte operate dal governo di centro destra, quale rapporto si creerà tra le istituzioni chiamate ad un ruolo di promozione e regolazione della rete dei servizi e gli attori del terzo sistema? Si può/deve ipotizzare il rischio di un mutuo accomodamento a ribasso?

Per evitare la forbice – residualità delle politiche sociali e accomodamento a ribasso fra i vari attori della governance – non basta la doverosa denuncia dei guasti provocati dalla maggioranza di centro destra.

Le Regioni governate dal centro sinistra – a seguito del confronto avvenuto nella II° conferenza delle politiche sociali delle Marche - stanno predisponendo un “patto per l’innovazione del welfare”, che a livello nazionale e in termini articolati nei territori (sia dove governiamo che dove siamo all’opposizione) dia voce e rappresenti le istanze di crescita civile, sociale, culturale ed economica.

Nel confronto elettorale per le elezioni europee e il rinnovo di molti consigli comunali, mentre le Regioni saranno chiamate a programmare i loro piani di intervento, la proposta di “patto per l’innovazione del welfare” può configurarsi come una “piattaforma di obiettivi e intenti” che mentre denuncia le gravi responsabilità del governo di centro destra punta altresì:

- A rappresentare il malessere e le domande di benessere presenti nel paese cui occorre far fronte per affermare uno sviluppo qualificato e sostenibile
- A rafforzare i legami del sistema di *governance* in tutti i territori, con gli attori sociali (a cominciare dal rapporto con i cittadini e le famiglie) e il sistema delle autonomie
- A salvaguardare, riaffermare e realizzare le innovazioni nel sistema di servizi alle persone adottate nei Piani di Zona.

Il malessere e le domande di benessere presenti nel paese

Per rappresentare il malessere e le domande di benessere occorre considerare la crescita e la continua trasformazione dei bisogni sociali.

Crescono i fenomeni di fragilità sociale: nuove e vecchie povertà, isolamento, esclusione ed emarginazione si dilatano in misura esponenziale con l’estensione del lavoro precario e del rischio della non autosufficienza.

Nel contempo si intravede la ricerca di *nuovi stili di vita*. Non c’è solo la rincorsa consumistica o l’assunzione di modelli culturali preconfezionati. Le persone - soprattutto i giovani - chiedono di partecipare e di contare, di essere membri attivi della società.

Mutano i caratteri che contraddistinguono l’individuazione e la percezione del benessere. Il benessere si realizza in ragione delle possibilità/responsabilità offerte e disponibili per lo sviluppo della persona umana (dallo sviluppo e conservazione delle capacità fisiche, alla crescita di sapere e conoscenza, alla capacità di affrontare positivamente le responsabilità quotidiane, di conoscere e coltivare le risorse personali, di svolgere un lavoro qualificato e una soddisfacente vita di relazione).

Questa nuova domanda di benessere è una leva straordinaria: può/deve essere assunta nelle politiche dell’Ulivo per affermare traguardi di giustizia e coesione sociale, per rendere possibile la ripresa di uno sviluppo qualificato del Paese.

Non si tratta di difendere solo i servizi fino ad ora realizzati, ma di stringere un “patto per l’innovazione del *welfare*” con i cittadini per definire con essi le politiche e i progetti che possono affermare nuovi traguardi di benessere.

Il significato di un “patto per l’innovazione del *welfare*”, sta proprio nella capacità di dar voce, raccogliere e rappresentare le istanze di crescita civile e culturale presenti nella popolazione.

In altri termini: costruire il patto per l’innovazione del *welfare* chiedendo la partecipazione attiva di tutti gli attori sociali per rispondere alla domanda di partecipare e contare, per affermare un’assunzione di responsabilità diffusa e condivisa.

Rafforzare il sistema di governance in tutti i territori

Il secondo aspetto cruciale per un patto di innovazione del *welfare*, è il rilancio della concertazione e della coprogettazione.

Vanno considerate tutte le criticità emerse nel processo di *governance*: l’avvio a diverse velocità di una “consultazione rafforzata” piuttosto che l’affermazione della concertazione; la delega alla gestione piuttosto che la coprogettazione; le difficoltà nel processo di innovazione della pubblica amministrazione e degli attori del terzo settore.

Ma per evitare un mutuo “accomodamento a ribasso” nei rapporti fra istituzioni e terzo settore, non debbono essere trascurati i dannosi logoramenti che la maggioranza di centro destra ha introdotto nei rapporti fra governo e attori sociali.

Ciò che deve crescere innanzitutto è il rifiuto di un mondo governato dalla logica del più forte, cui opporre la logica del confronto e della condivisione.

Questa scelta trae conferma nelle esperienze attuate nei diversi territori con i Piani di Zona. Là dove si è sviluppata più compiutamente una prassi multilaterale di governo con regole e obiettivi condivisi nei programmi di intervento sociale, più rilevanti sono i risultati, più cogente è stata la valorizzazione di tutte le risorse: istituzionali, sociali, del volontariato e del terzo settore.

Questa prassi di governo è una sfida difficile e può continuare solo se si afferma la consapevolezza che obiettivi condivisi e azioni congiunte permettono a ciascun attore di conseguire risultati superiori.

Questa scelta investe in “fiducia”. Fiducia che esistono risorse e potenzialità nel nostro Paese che se adeguatamente valorizzate e responsabilizzate possono sprigionare potenzialità inedite.

A fronte di un mercato individuato come l’unico regolatore del benessere, si può/deve opporre un sistema di *governance* che assume per il sistema integrato di interventi e servizi sociali la promozione e regolazione pubblica.

Non si tratta di comprimere la libertà di impresa bensì

- di verificare a fronte dell'impegno di rilevanti risorse pubbliche, la qualità degli interventi e i risultati raggiunti con azioni in grado di rilevare la diminuzione del malessere e l'aumento del benessere delle persone,
- di rendere disponibili beni e servizi ai cittadini, con una produzione e un'offerta che risponda in termini equi, partecipati, efficienti ed efficaci,
- di contrastare concorrenze sleali e improprie che colpiscono il terzo settore (come il lavoro non regolamentato e in nero così diffuse nel campo dei servizi alle persona) cui debbono accompagnarsi le politiche di sostegno per la qualificazione e lo sviluppo per il volontariato e le imprese sociali.

Alcuni obiettivi programmatici del patto per l'innovazione del welfare

Il terzo e ultimo aspetto per un patto di innovazione sono le proposte programmatiche a valenza nazionale, senza le quali l'organizzazione del welfare locale rischia di ripiegarsi su sè stesso.

Tre sono le proposte che vorrei proporre al dibattito:

1. la definizione dei livelli essenziali in campo sociale
2. l'emersione del lavoro sommerso
3. i finanziamenti europei per il sociale: dalle fasce deboli allo sviluppo del territorio

LIVEAS

Accanto alle modifiche di intervento fiscale per un'equa redistribuzione monetaria con l'imposta personale e la riforma dei trasferimenti monetari, essenziale è giungere alla definizione concreta dei LIVEAS per garantire l'inclusione attiva degli strati più deboli e il sostegno alle responsabilità familiari nel campo della riproduzione sociale. A cominciare dai programmi di sostegno per le persone non autosufficienti e dalla riforma degli ammortizzatori sociali a favore dei giovani il cui futuro è massacrato dai nuovi lavori flessibili costretti in contratti privi di adeguate coperture contributive.

Non si tratta di un obiettivo da libro dei sogni: si è già ricordato che gli interventi fiscali del governo prevedono uno spostamento rilevante di risorse a favore dei più ricchi. Perché non destinare tali risorse (stimate 14 -16.000 miliardi di euro) all'avvio della realizzazione dei LIVEAS?

Le prestazioni garantite dai livelli essenziali dovranno essere erogate in "strutture locali dei servizi" (*o sportelli per il cittadino*) facilmente raggiungibili ed individuabili dai cittadini nei diversi territori. Tali strutture dovranno svolgere le funzioni di informazione, accesso, accompagnamento (presa in carico), definizione del progetto personalizzato condiviso, disbrigo pratiche. Tali strutture dovranno garantire l'integrazione delle prestazioni sociali, sanitarie, formative, di avvio al lavoro, abitative e di mobilità. Le strutture locali dei servizi dovranno essere progettate dal pubblico che dovrà assicurare ad esse le

necessarie competenze professionali e la partecipazione alla loro realizzazione degli attori sociali (come previsto dall'art.1 comma 4 e 6 della legge 328/00), delle famiglie e dei cittadini.

La definizione dei LIVEAS dovrà porre attenzione all'esigibilità dei diritti da parte del cittadino. A fronte del co-finanziamento dello Stato, i livelli essenziali, dovranno essere garantiti ai cittadini e alle famiglie attraverso l'erogazione di servizi. Nel caso di inadempienza nell'erogazione di tali servizi, i cittadini dovranno ricevere dalle istituzioni pubbliche un trasferimento monetario vincolato all'acquisto di prestazioni e servizi accreditati dal pubblico.

Un tale avvio dei LIVEAS potrebbe capovolgere l'impostazione di welfare residuale e costruire rilevanti occasioni di sviluppo del terzo settore.

Le principali attività di servizio alla persona(*) presentano *per forza di cose* (vedi Baumol) tassi di aumento della produttività sistematicamente inferiori a quelli del settore industriale (o dei servizi "industrializzabili") in ragione del lavoro vivo che le caratterizza. Per questo lo sviluppo dei servizi alla persona deve essere frutto di una scelta pubblica in grado di destinare risorse finanziarie per il loro potenziamento. In caso contrario i servizi alla persona diventano sempre più cari rispetto ai beni industriali con effettivi depressivi sui livelli della domanda, a meno che non si ricorra a forme di impiego del fattore lavoro più o meno deregolate o precarie. (* A Montebugnoti – Servizi Nuovi)

Emersione del lavoro sommerso

Queste riflessioni introducono un secondo obiettivo rilevante per l'innovazione del welfare: l'assunzione dell'emersione del lavoro sommerso nel campo dei servizi alla persona.

Si tratta di un fenomeno diffuso che le stime dell'ISTAT, confermate da diverse ricerche in più realtà territoriali, ci presentano come un fenomeno di assoluto rilievo pari al 70% del lavoro complessivamente prestato nel lavoro di cura, presente in tutte le regioni italiane.

All'interesse degli utenti corrisponde l'interesse dei sindacati per la regolazione e l'adeguata collocazione nel mercato del lavoro di questi nuovi lavori, l'interesse del terzo settore chiamato a far fronte ad una concorrenza impropria, l'interesse delle istituzioni sia sul versante di un forte recupero di evasione contributiva e fiscale, sia sul versante del reale riconoscimento dei diritti di cittadinanza.

Al fine di attivare un circolo virtuoso – fra qualità del lavoro e qualità dei servizi - si può far ricorso alle innovazioni presenti nella legge 328/00. Si pensi all'articolo 17 – titoli per l'acquisto di servizi – che prevede espressamente la possibilità di erogare alle famiglie trasferimenti monetari vincolati all'acquisto di servizi e all'articolo 11 che norma il sistema di accredito e autorizzazione che potrà essere esteso dalle normative regionali a singoli operatori sociali. In questa direzione stanno muovendo esperienze di estremo interesse nel

Comune di Modena, di Roma, nella Regione Marche e in diversi comuni della Liguria.

E' possibile che gli attori della *governance*, assumano tali esperienze e si propongano di diffonderle?

I finanziamenti europei per il sociale: dalle fasce deboli allo sviluppo del territorio

Il terzo aspetto per l'organizzazione del *welfare* locale è riferito all'attivazione dei finanziamenti europei per il sociale.

Il ragionamento attorno al miglioramento della performance della spesa dei fondi comunitari è un obiettivo centrale non solo in termini " finanziari" ma soprattutto per l'aiuto che può dare nel ripensare le politiche di sviluppo locale con una coerenza interna di sistema, in cui " le istituzioni, gli individui, le aziende, la politica, l'ecologia, la famiglia non sono che differenti contesti sistemici da frammentare ma piuttosto da ricondurre a relazioni significative tra loro e con il contesto esterno" (cfr V.Telfener, L. Casadio)

A ben vedere i servizi sociali costituiscono una faccenda che non riguarda solo il benessere delle persone ma anche la competitività del sistema produttivo, la creazione di un "ambiente" favorevole allo sviluppo, sono la condizione per intercettare i segnali di ripresa internazionale, per garantire la crescita.

Esiste nella formazione delle linee della programmazione territoriale e nella pianificazione strategica una relazione dialettica ed un'integrazione sostanziale tra gli scenari dello sviluppo economico dei sistemi locali e le azioni di politica sociale?

Le politiche sociali hanno mantenuto fino ad oggi nell'assetto complessivo della programmazione ai vari livelli istituzionali (nei comuni, nei sistemi territoriali di area vasta, nelle regioni) un carattere spesso marginale sostanzialmente autoreferenziale, in cui il dato di partenza è stato spesso la natura dell'offerta di servizi disponibili piuttosto che le domande di assistenza/benessere che rappresentano i cittadini.

Non per questo, tutto il settore ha utilizzato risorse economiche limitate ma è un fatto che, a fronte di una crescente complessità e varietà della domanda di assistenza nei vari settori di intervento sociale, la qualità e l'efficacia delle risposte non raggiunge ancora livelli idonei mentre l'aumento esponenziale soprattutto di alcuni bisogni collettivi, inducono ad una facile previsione per un aumento della spesa pubblica in un quadro generale che, per converso, ha risorse sempre più limitate.

Dunque, nessuna cornice comune rende oggi possibile il dialogo tra le discipline che affrontano il tema dello sviluppo del territorio e quelle che si occupano di politiche sociali.

Ma è possibile continuare ad agire in un quadro di separatezze?

La legge 328/ 2000 che ridefinisce in modo radicale ed organico i presupposti per la formazione delle politiche attive per il sociale, introduce nella formazione dei piani di zona, paradigmi che, almeno negli ultimi dieci anni, hanno caratterizzato il pensiero e la sperimentazione attorno ai modelli di sviluppo locale, come quelli che si coniugano attorno al concetto di integrazione territoriale, istituzionale e di governance.

Ma l'attuazione della legge 328 è fatto di grande complessità perché l'applicazione della norma è funzione non di un mero dato attuativo quanto piuttosto di un radicale cambiamento culturale nell'approccio al problema, che richiede un ripensamento sui contenuti stessi delle azioni e su percorsi e modalità funzionali all'attuazione.

Di pari passo, a fondamento di tutta la storia della programmazione negoziata in Europa e, in particolare, in Italia, vi è un cambio di mentalità in materia di politica economica sulla definizione dei modelli di sviluppo (sostenibile) che ha implicato un passaggio da un sistema centralistico redistributivo di risorse ad un modello virtuoso, frutto del protagonismo delle componenti locali e dell'accordo tra pubblico e privato, attorno ad un piano strategico di sviluppo.

La formazione dell'accordo attorno ad un piano strategico ha operato come strumento di regolazione tra imprese e territorio ed ha introdotto, sul piano metodologico, la centralità di una politica di integrazione:

- Tra i livelli istituzionali
- Tra le componenti sociali
- Tra il settore pubblico ed i privati.

Attorno a questo presupposto, sono maturate alcune ulteriori consapevolezze:

- a. Perché un territorio possa crescere, è necessario che abbia un suo piano di sviluppo condiviso. La riconoscibilità di chiaro progetto di sviluppo è presupposto essenziale per negoziare, a tutti i livelli istituzionali, su opportunità e occasioni di innovazione di contesto. Tanto più consolidata è la rete locale, tanto più forte è la capacità di negoziazione su progetti nei confronti dei livelli amministrativi superiori;
- b. La dimensione territoriale deve essere funzionale agli obiettivi dell'azione che si intende perseguire;
- c. La capacità organizzativa è il fattore centrale per il successo del progetto;
- d. I modelli organizzativi non sono predeterminabili ma rispondono essi stessi ad alcune variabili essenziali (formazione del consenso ed capacità organizzativa e di gestione): l'unica regola è il successo del progetto;
- e. La visione complessiva per l'attuazione dei progetti di sviluppo locale richiede da parte dei territori, l'assunzione di una posizione attiva e dialettica in un mondo globalizzato.

Dunque, nei casi di successo, le esperienze di sviluppo locale sono storie di processi complessi, nei quali il maggior lavoro ha riguardato la formazione dell'identità e della riconoscibilità del progetto e la costruzione dell'integrazione tra le componenti del processo, attraverso la promozione di un sistema policentrico, in cui le parti fossero in grado di dialogare con il tutto e di riconoscersi in una cornice condivisa.

Ma quanto alla domanda iniziale (esiste una sintesi dialettica tra politiche sociali e progetti di sviluppo del territorio), anche l'analisi riconducibile a partire dal versante della componente economica territoriale evidenzia la assoluta limitatezza degli spazi di integrazione delle azioni di politica sociale e della componente della economia sociale, nonostante il crescente rilievo che va assumendo nel sistema economico generale.

Un contributo importante ad una visione integrata dei processi di sviluppo è venuto proprio dai fondi strutturali dell'Unione Europea e dai progetti complessi o integrati che hanno trovato collocazione nei POR 2000/2006 e nei programmi del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

Con approcci interdisciplinari cui ha concorso prevalentemente la dimensione economico- territoriale ed urbanistica, il teorema dello sviluppo sostenibile articolato dalla Comunità Economica Europea con il FESR ha impostato una via allo sviluppo dei sistemi locali fondata sull'equilibrio delle componenti Economiche, Ambientali e di Equità Sociale dei piani di sviluppo.

Parallelamente, nel campo delle politiche urbane, i programmi URBAN, i contratti di quartiere e gli stessi PRUSST, hanno ripercorso l'ipotesi del recupero e della riqualificazione urbana, con un approccio integrato inizialmente più fortemente centrato sul rapporto tra infrastrutture e territorio ma che poi, con l'avanzamento delle esperienze e della prassi applicativa, ha valorizzato in modo significativo la dimensione sociale, superando il limite dell'ambito iniziale riferito alla edilizia residenziale pubblica ed alla offerta abitativa sociale e puntando a rispondere alla domanda di servizi nei vari settori del sociale, a garanzia di una migliore qualità della vita per le collettività locali.

Cito due esperienze in corso particolarmente interessanti per le sperimentazione di pratiche di integrazione tra politiche sociali politiche di sviluppo locali:

1. i contratti di quartiere, passati alla competenza delle regioni, che pongono la promozione di misure ed interventi volti a favorire l'integrazione sociale e l'occupazione tra gli obiettivi qualificanti del programma;
2. l'esperienza degli URBAN ITALIA finanziati con risorse nazionali che, su trenta città medio grandi, sta consentendo l'attuazione di programmi integrati, di valorizzazione territoriale, con un approccio doppiamente integrato, sul piano urbanistico amministrativo/gestionale ed economico/sociale.

Può, l'esperienza maturata sul versante dei modelli di sviluppo locale aiutare il formarsi di un nuovo modello per il disegno delle nuove politiche sociali?

La risposta è certamente positiva se riferita al trasferimento di buone prassi ma con un ulteriore valore aggiunto se si considera anche l'importanza dell'avvio di un processo che aiuta a definire misure ed azioni, nei vari segmenti del sociale, in un rapporto dialettico ed in un quadro di sostenibilità economica riconducibile all'intero contesto territoriale, alle sue potenzialità in termini di sviluppo, occupazione ed innovazione.