



***Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali***

**LIBRO BIANCO SUL WELFARE**  
*PROPOSTE PER UNA SOCIETÀ DINAMICA E SOLIDALE*

ROMA – FEBBRAIO 2003

Il Libro Bianco sul welfare è stato redatto da un gruppo di lavoro coordinato da Grazia Sestini, Guido Bolaffi, Giovanni Daverio.

---

Il Libro Bianco è completato da un allegato statistico alla cui elaborazione ha partecipato l'Istat.

Il Libro Bianco e l'allegato statistico possono essere consultati sul sito del Ministero:  
[www.welfare.gov.it](http://www.welfare.gov.it)

## INDICE

### PREFAZIONE

#### **1. DUE NUOVE PRIORITÀ**

##### **1.1. Gestire la transizione demografica**

- 1.1.1. Un paese sulla via dell'invecchiamento
- 1.1.2. La situazione sociale
- 1.1.3. I nuovi bisogni

##### **1.2. Inserire la famiglia al centro dell'azione politica**

- 1.2.1. La famiglia oggi ed il suo ruolo nel welfare
- 1.2.2. Politiche e strumenti per il sostegno della famiglia
- 1.2.3. Efficienza, equità, flessibilità delle misure

### **2. INVESTIRE NEL SOCIALE**

#### **2.1. Il contesto europeo ed il messaggio di Lisbona...**

- 2.1.1. La coesione sociale
- 2.1.2. Il rispetto degli impegni europei

#### **2.2. La spesa sociale**

- 2.2.1. Uno sguardo comparativo
- 2.2.2. I dati di contabilità nazionale
- 2.2.3. La spesa locale
- 2.2.4. Il contributo del non profit

#### **2.3. Valutazioni di insieme**

### **3. GLI ASSETTI ISTITUZIONALI**

#### **3.1. Il quadro di riferimento**

- 3.1.1. La sussidiarietà
- 3.1.2. I livelli essenziali
- 3.1.3. La programmazione partecipata

#### **3.2. La governance futura**

### **4. L'AGENDA SOCIALE: una proposta di discussione**

#### **4.1. Perché un'agenda sociale**

- 4.1.1. L'agenda sociale: un insieme coordinato di interventi per l'Italia di domani

#### **4.2. Le aree di intervento**

- 4.2.1. L'ingresso nella vita e nel mondo del lavoro
- 4.2.2. Il diritto ai servizi universali mediante una nuova solidarietà
- 4.2.3. L'inclusione sociale
- 4.2.4. L'autonomia fisica
- 4.2.5. La coesione sociale delle comunità
- 4.2.6. Misure di carattere orizzontale

## PREFAZIONE

L'avvenire del nostro modello sociale e l'efficacia delle politiche pubbliche sono ormai al centro del dibattito. Come garantire un'assistenza adeguata per il crescente numero di anziani non autosufficienti? Come conciliare vita familiare e vita professionale? Quali politiche per le giovani generazioni? Quali aiuti concreti possono ottenere le famiglie? Come promuovere la "prossimità" e combattere l'esclusione da isolamento? Questi sono alcuni degli interrogativi più diffusi di quella che viene comunemente definita "domanda sociale".

Le politiche sociali devono oggi fronteggiare domande sempre più numerose e differenziate da parte dei cittadini. Esse non si limitano più alle povertà "tradizionali" (per esempio l'assenza di reddito e la marginalità estrema connessa a patologie fisiche e mentali) con interventi "a posteriori", ma tentano di prevenire e rimuovere sia le vecchie che le nuove forme di discriminazione ed esclusione sociale. Ciò in modo da fornire risposte innovative ai bisogni di individui e famiglie alla ricerca di protezione da handicaps di varia natura (economici, di genere, pari opportunità, collocazione geografica, posizione lavorativa, ecc.), promuovendo reti di relazioni tra individui e comunità.

D'altro canto, una politica sociale realmente moderna non può più essere quella di un'offerta indifferenziata di prestazioni e servizi (eguali per tutti, su tutto il territorio nazionale). Universalismo e selettività non sono più termini contrapposti. Occorrono misure flessibili, ritagliate sulle esigenze delle comunità territoriali e gestite con efficienza a livello locale.

Assistiamo ad un radicale mutamento nei rapporti tra durata della vita e tempo di lavoro, tra modalità e ritmi della produzione di reddito, tra capacità lavorativa e dimensione familiare, che si riflettono sulla condizione socio-economica di singoli individui e nuclei familiari, sugli stili di vita e sui modelli di comportamento come sulla struttura stessa delle relazioni interpersonali.

Occorre dunque governare imponenti processi di trasformazione che implicano una riforma dell'intero sistema di welfare. La lotta contro l'esclusione sociale, in favore di una piena soggettività di individui e famiglie non costituisce allora solo un impegno etico ma è un pre-requisito essenziale per lo sviluppo del nostro Paese nel contesto della crescente competitività internazionale. Un paese può fronteggiare i ritmi incalzanti della sfida mondiale soltanto se dispone di un tessuto sociale coeso e reattivo.

Di qui la convinzione che investire nel sociale è necessario, oltre che giusto. Si segnala però come incombente il problema del "baratro" demografico. Fino a ieri sottovalutato, l'andamento del tasso di crescita della popolazione pone oggi una seria ipoteca sul futuro stesso del Paese. Una questione resa ancora più complessa dal fatto che qualsiasi intervento anche se avviato immediatamente produrrà i primi risultati soltanto nel medio-lungo periodo. Eppure si tratta di una "conditio sine qua non" sia per le capacità di tenuta che per lo sviluppo della società.

Non diversamente da quanto avviene per l'occupazione ed il mercato del lavoro, ecco dunque che le politiche sociali sono chiamate a svolgere un ruolo cruciale per tenere unita la società intorno ai suoi valori fondanti, collegati alla vita democratica ed al diritto di tutti al benessere. Non si tratta però soltanto di accrescere le risorse destinate agli interventi in campo sociale, nell'ottica quantitativa per cui a finanziamenti maggiori corrispondono sempre misure più virtuose. Infatti, sia in considerazione della delicata situazione economica sia delle recenti modifiche ordinamentali introdotte con la riforma del titolo V della Costituzione, alle politiche sociali viene assegnato un ruolo inedito, che implica mutamenti nell'impostazione generale e nelle capacità di implementazione delle misure.

Il modello tradizionale di “Welfare State” ha prodotto sviluppo economico e coesione sociale all’interno di mercati aperti caratterizzati però da forte controllo nazionale. Un modello in crisi irreversibile soprattutto a causa della spesa sociale fuori controllo e della sempre più spinta mondializzazione dei mercati. In Europa queste spinte centrifughe sono state accentuate dal fatto che se da un lato è cresciuta la cosiddetta integrazione negativa dei mercati (abbattimento delle barriere doganali e libertà di concorrenza), dall’altro non è cresciuta in eguale misura l’integrazione positiva (regolazione comunitaria dell’economia e della politica sociale). Una situazione che richiede dunque una profonda innovazione del welfare. *Da una concezione statica dell’uguaglianza sociale bisogna passare ad una concezione di tipo dinamico basata su una scommessa sul futuro più che sulla pura e semplice difesa del presente.* Ma non basta.

Nel vecchio modello, le politiche di protezione sociale, come le relazioni industriali, si definivano al centro. A livello nazionale. Oggi invece si impongono rapporti cooperativi tra centro e periferia che puntano a favorire procedure decentrate e programmi-obiettivo.

Sono sempre più numerose le comunità locali che per fronteggiare l’incalzante competizione internazionale puntano alla specializzazione di alcuni settori in modo da consentire ad aziende e cittadini di partecipare con successo alla sfida economica. Esse non solo favoriscono il miglioramento del capitale umano ma si dotano anche di misure diffuse, incentivi selettivi e reti di sicurezza contro i rischi tipici di ogni concorrenza. Con la conseguenza che la coesione sociale ed il consenso perseguiti all’interno di una determinata area possono prodursi a danno oppure in contrapposizione rispetto a quanto si origina in altre aree contigue. Livelli di coesione sociale e di standard accettabili possono scontare significative differenze tra comunità territoriali.

La concorrenza tra i modelli economico-sociali è una forza pervasiva. Capace di modificare la solidarietà sociale anche all’interno di economie in grado di rispondere positivamente all’intensificata pressione del mercato. Il vero cambiamento sta tutto qui: *la concorrenza rende obsoleta qualunque politica sociale e salariale di tipo egualitaristico basata su vecchi modelli.* Proprio a causa dei vincoli originati dalla concorrenza, oggi non è possibile pensare di perseguire la giustizia sociale limitandosi a trasferire ricchezze dai settori o dalle aree a più alta produttività verso quelli meno produttivi. Per il semplice motivo che i primi, per poter continuare ad esistere, hanno bisogno di reinvestire il proprio surplus economico o quantomeno di conservarlo per il futuro.

Se la politica di solidarietà sociale resta ancorata a livello nazionale, la sua sostanza sta però profondamente cambiando sotto l’incalzare di nuovi scenari. Le differenti collettività cercano di difendere i rispettivi modelli di solidarietà attraverso performances di sistema. Accanto al mercato e non contro. Questo processo, che sta determinando una vera e propria ridefinizione del “modello sociale europeo” è in piena evoluzione. Al momento ciò che emerge è una forte differenziazione locale, su scala nazionale e tra i diversi Paesi. La ricerca della coesione sociale avviene sempre più attraverso l’eguaglianza delle opportunità e percorsi di autonomia, piuttosto che su status predeterminati. Anche la solidarietà deve fare i conti con il “principio di efficienza”. Le fragilità di individui e gruppi non vengono considerate in sé, né possono più essere affrontate con spirito paternalistico. Esse si inseriscono piuttosto all’interno di un’azione ad ampio spettro finalizzata a garantire la coesione sociale come condizione stessa dello sviluppo. Lo sforzo di individui e comunità si orienta dunque verso investimenti “competitivi”.

Straordinari sono i cambiamenti istituzionali in corso. Tanto a livello europeo – come le iniziative del vertice di Lisbona e la Carta dei Diritti Fondamentali – che a livello nazionale, soprattutto in seguito alla modifica del titolo V della Costituzione. Con il risultato di un significativo mutamento nei processi decisionali di formazione degli indirizzi e di allocazione delle risorse.

Una nuova domanda sociale sta emergendo chiaramente, destinata ad influenzare le politiche di domani. Consapevoli che bisogna governare processi di mutamento demografico che incidono sulle strutture di base del nostro Paese, ovvero sulla famiglia, sui modi in cui la solidarietà si esprime e si proietta, sui rapporti tra le generazioni e sulla concreta realtà della cittadinanza. Tutto ciò comporta inevitabilmente il rischio di nuove criticità. L'analisi approfondita degli scenari che si aprono consentirà di mettere a punto un quadro di strumenti e di risorse in maniera che queste criticità non si trasformino in un ostacolo per lo sviluppo sociale ed economico del Paese.

In quest'ottica verranno presentate proposte relative al nuovo ruolo della famiglia, al coordinamento dell'azione tra i differenti livelli istituzionali e tra i differenti attori del sistema, allo sviluppo dell'efficienza dei servizi in maniera non discriminatoria, all'interazione virtuosa tra politiche sociali e politica dell'occupazione.

Peraltro, questo Libro Bianco è il naturale proseguimento del Libro Bianco sul Mercato del Lavoro. La valorizzazione delle capacità lavorative della persona ed il conseguente innalzamento del tasso di occupazione assumono, infatti, un aspetto centrale nei percorsi di inclusione sociale. Così come il concetto di società attiva è quello che entrambi questi documenti vogliono promuovere, attraverso profonde riforme strutturali del mercato del lavoro ed una robusta rivisitazione del sistema di Welfare.

Le idee presentate da questo Libro Bianco vanno proiettate sul medio-lungo periodo. In questo contesto, la proposta di varare un'agenda sociale costituisce non solo il riconoscimento della dinamica continua della materia e degli interventi proposti, ma anche della volontà del Governo di procedere secondo scadenze prestabilite, facendo in modo che i risultati siano trasparenti e facilmente verificabili da tutti.

# 1. DUE NUOVE PRIORITÀ

*Lo scopo di questo Libro Bianco è di mettere a punto un quadro di riferimento per realizzare e rinforzare la coesione sociale del Paese. Sotto questo profilo è importante identificare due assi portanti sui quali fondare il quadro operativo delle politiche future. Il motivo per cui vengono segnalati in maniera distinta, “estraendoli” per così dire dal corpo dei macro-obiettivi (che saranno sviluppati nel terzo capitolo) è perché essi sono stati per anni ignorati dalle politiche pubbliche. E’ il caso della transizione demografica e dei suoi effetti sui rapporti inter-generazionali. Oppure della famiglia, relegata “dall’ideologia” in fondo alla scala delle priorità sociali moderne.*

## 1.1. GESTIRE LA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA

### 1.1.1. Un Paese sulla via dell’invecchiamento

Nella classifica internazionale dei paesi che nel prossimo cinquantennio risultano più esposti all’invecchiamento della popolazione l’Italia è al secondo posto, subito dopo il Giappone. Una situazione allarmante. L’allegato statistico illustra le proiezioni sul livello delle nascite, della popolazione residente e del numero dei decessi. Il problema è che, nonostante i “numeri”, la priorità di bloccare il declino demografico non è mai entrata veramente nell’agenda politica dei passati governi. Sono mancate visioni e scelte che sia pur nel medio periodo consentissero di frenare e poi invertire la situazione attuale.

In poche materie come la demografia è necessario agire oggi per ottenere risultati domani. Una priorità con esiti, per così dire, differiti che richiede gradualità, costanza e linearità di intervento.

#### *La situazione*

Il principale fattore responsabile dell’invecchiamento del Paese non è tanto l’allungamento della vita degli individui quanto il crollo del tasso di fecondità verificatosi nel decennio 1975-1985. In questi anni si è registrato un decremento da livelli prossimi all’equilibrio demografico (2,1) a valori inferiori di quasi un punto percentuale, dove è praticamente rimasto fino ad oggi (1,25). Questo calo delle nascite sta avendo effetti pesanti sul mercato del lavoro, essendo il flusso dei nuovi ingressi inferiore a quello del decennio passato. La popolazione in età di lavoro non solo sta diminuendo ma contemporaneamente diventa sempre più vecchia.

#### *Invertire la tendenza*

L’esperienza di altri paesi fornisce concrete indicazioni su come gestire i risvolti più complessi dell’invecchiamento distribuendoli su un numero maggiore di nati. Si veda il caso della Svezia, che nel giro di due decenni è riuscita a lasciare l’ultimo posto della classifica demografica europea per conquistarne il primo. Lo stesso sta facendo la Francia, con un mix di politiche ben appropriate, come ad esempio il sostegno al terzo figlio.

La storia demografica ci insegna che i progressi di domani si costruiscono lavorando sodo sull’oggi. Gli effetti sul rapporto tra le generazioni sono infatti il risultato di lente stratificazioni che si producono nel tempo.

### **Cosa accadrebbe se l'Italia avesse una natalità pari a quella media dell'Europa?**

Per illustrare gli effetti del tasso di natalità sui principali equilibri socio-economici si espongono brevemente i risultati di una simulazione ottenuta ipotizzando che dai valori attuali il tasso di natalità del Paese risalga in dieci anni alla media europea (1,55). I confronti sono fatti rispetto allo scenario più probabile, o centrale, mentre i due scenari differiscono unicamente nell'ipotesi di natalità, con uno scostamento di circa il 10%.

Ecco alcuni tra i principali risultati tra quelli riportati in allegato.

*Il numero di nascite resterebbe ai valori attuali (520mila) per il prossimo trentennio invece di declinare nel 2030 a poco più di 400 mila.*

*La popolazione residente resterebbe ai livelli attuali e sarebbe nel 2030 maggiore di oltre due milioni rispetto a quella relativa allo scenario più probabile.*

*L'età media, oggi di 41,6 anni, salirebbe a 43,3 (invece di 43,6) nel 2010 e a 47,1 (invece di 48,1) nel 2030.*

*La percentuale di giovani con età compresa tra 0-14 anni, oggi al 14,4%, resterebbe al 13% (invece di 11,6) nel 2030.*

*L'indice di vecchiaia, espresso come il rapporto tra i maggiori di 65 anni ed i minori di 15 anni, passerebbe dal 127% di oggi al 140 % (invece di 146) nel 2010, per arrivare al 208% (invece di 242) nel 2030.*

*Il numero di persone in età di lavoro diminuirebbe tra oggi ed il 2030 di circa 4 milioni, ovvero del 10%, di fronte ad una diminuzione di 4,5 milioni ovvero dell'11% dell'ipotesi centrale delle proiezioni nazionali. L'età media della popolazione tra 15-64 anni sarebbe di 6 mesi inferiore a quella dello scenario centrale, pur risultando in crescita di poco più di 2 anni rispetto ad oggi, quando è in crescita accelerata (1,5 mesi in più per ogni anno trascorso).*

In conclusione, la struttura della popolazione ridiventerebbe più "larga", con effetti positivi crescenti sul mercato del lavoro (a partire dal 2020) come sul sistema dell'assistenza e della previdenza. Gli effetti precedenti si amplificherebbero in presenza di tassi di natalità superiori a quelli ipotizzati e pari a quelli di alcuni paesi come la Francia.

#### *La natalità: un effetto e non una causa*

La capacità di un paese di sviluppare un equilibrio dinamico nella composizione della sua popolazione dipende da molti fattori. In primo luogo quelli soggettivi, ossia la libera scelta degli individui di procreare. Ma questa scelta non è del tutto "libera". Essa è condizionata dalla percezione del proprio benessere personale, oltre che dal sostegno su cui la famiglia può contare per svolgere il suo ruolo fondamentale nel ricambio inter-generazionale. Recenti ricerche mostrano che benessere personale e dimensione familiare sono strettamente collegati. Anche le scelte dei giovani in questo campo possono essere fortemente influenzate dall'esperienza di vita nelle famiglie di origine.

L'ingresso nella vita adulta, l'inserimento nel mondo del lavoro, l'acquisizione di piena autonomia (da soli oppure in coppia), il momento in cui decidono di diventare genitori, hanno un impatto importante sui tempi della procreazione. Il ritardo italiano nel succedersi di queste fasi si traduce in una contrazione del tempo utile per la procreazione rispetto a quello che si registra in altri paesi europei.

E' importante sottolineare che da noi è in crisi il modello reale e non quello ideale di famiglia. Infatti, se interrogati sul numero ideale di figli (più di due), gli italiani la pensano come i francesi, gli svedesi o i tedeschi. Ma quando si passa dai desideri alla realtà la condizione italiana precipita segnando uno scarto di 0,9 rispetto allo 0,4 della Svezia. Si tratta di un aspetto importante che distingue la situazione italiana da quella di gran parte dell'Europa. Quali i motivi? La situazione economica, l'esistenza o meno di servizi sociali, i tempi della vita familiare e di quella professionale, la qualità del sistema educativo, la disponibilità di alloggi adeguati ai livelli di reddito delle giovani generazioni.



*Investire in politiche favorevoli alla natalità*

Se il rinnovamento equilibrato delle generazioni è riconosciuto come una condizione necessaria per salvaguardare l'equità intergenerazionale nella distribuzione delle risorse ha poco senso che le politiche pubbliche continuino a parlare di centralità dell'investimento nella "risorsa umana" (parole chiave: occupabilità, adattabilità, educazione permanente) disinvestendo nel contempo nel "prodotto" nuove generazioni. La contraddizione sta dunque qui: non si possono invocare investimenti materiali ed immateriali per incrementare il capitale umano ed allo stesso tempo dare scarso rilievo all'investimento rispetto all'aumento quantitativo della "risorsa umana", da cui dipende non solo la conservazione dell'equilibrio demografico ma, in ultima analisi, la forza competitiva di una società.

*L'innalzamento del tasso di natalità resta dunque una condizione necessaria per ristabilire nel Paese un quadro di rinnovamento generazionale coerente con il mantenimento della coesione sociale e lo sviluppo economico. Infatti, come abbiamo sopra visto, anche se la decisione di avere o meno dei figli resta una decisione delle singole coppie, è certo che senza adeguate politiche familiari tutto diventa molto più difficile.*

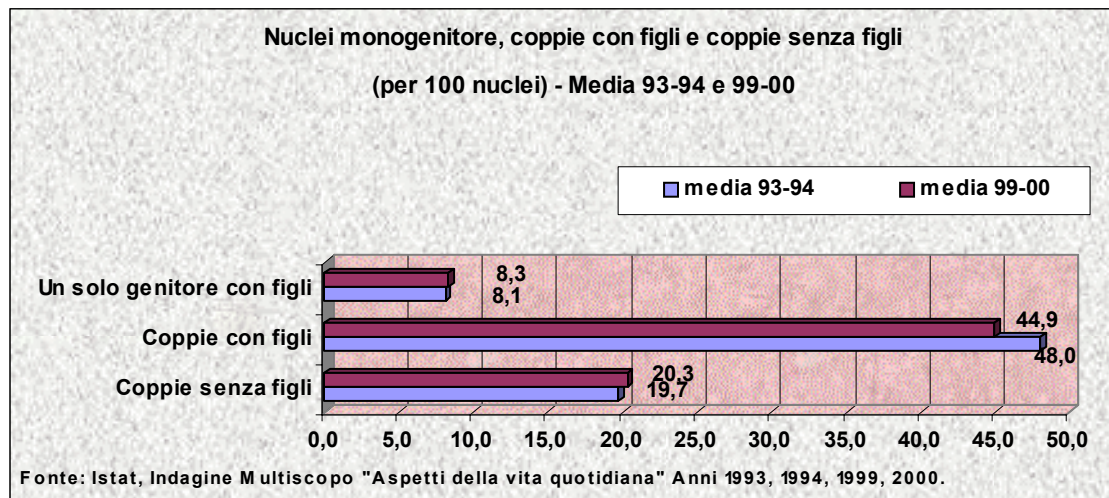
**1.1.2. La situazione sociale**

I dati contenuti nell'allegato statistico permettono una visione globale dei principali indicatori sociali del Paese. Laddove opportuno gli indicatori sono sviluppati sotto forma di tabelle comparative con gli altri paesi europei.

*Principali tendenze*

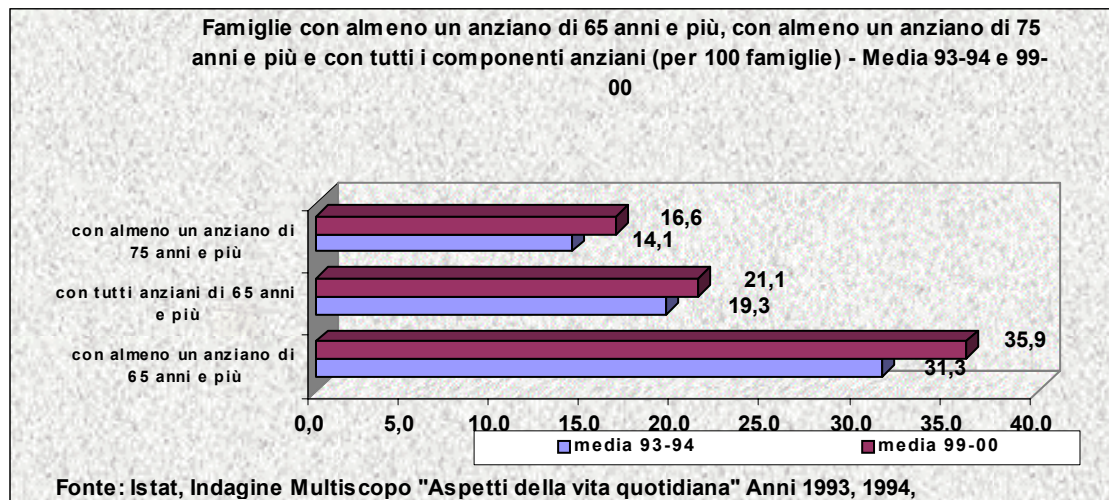
Nonostante la leggera ripresa degli ultimi anni (da un tasso totale di 1,18 del 1995 a 1,25 del 2000) la natalità si mantiene ad un livello che colloca il nostro paese al penultimo posto in Europa, appena davanti alla Spagna, con un dato notevolmente inferiore alla media europea (pari a 1,53) che risulta anch'essa in risalita con un passo più veloce di quello italiano. Il tasso di fecondità è più evidente in Francia, in Belgio ed in alcuni paesi del Nord-Europa. Anche se in via di attenuazione, si osservano notevoli divergenze a livello territoriale in termini di natalità, con modelli riproduttivi improntati prevalentemente al figlio unico nel Nord e di due figli nel Sud.

I mutamenti nella struttura della popolazione sono conseguenza sia del calo della natalità sia dell'aumento della speranza di vita, che vede il nostro Paese ai primi posti in Europa. La convergenza dei valori nelle varie ripartizioni geografiche è rimarchevole e può essere presa come un indice di qualità della vita relativamente convergente. Tuttavia, l'Italia offre un tasso inquietante nell'indice di vecchiaia, calcolato come rapporto tra il numero di persone con più di 60 anni rispetto al totale del numero di minori di 20 anni, che incide sulla solidarietà intergenerazionale di domani. Inoltre, aumenta il numero delle famiglie (di circa un milione nel periodo compreso tra il 1993/94 ed il 1999/2000) mentre diminuisce il numero medio dei componenti, passando da 2,8 a 2,7. Il modello tradizionale della famiglia sta drasticamente cambiando: aumentano le famiglie senza nucleo e le coppie senza figli mentre diminuiscono le coppie con figli.

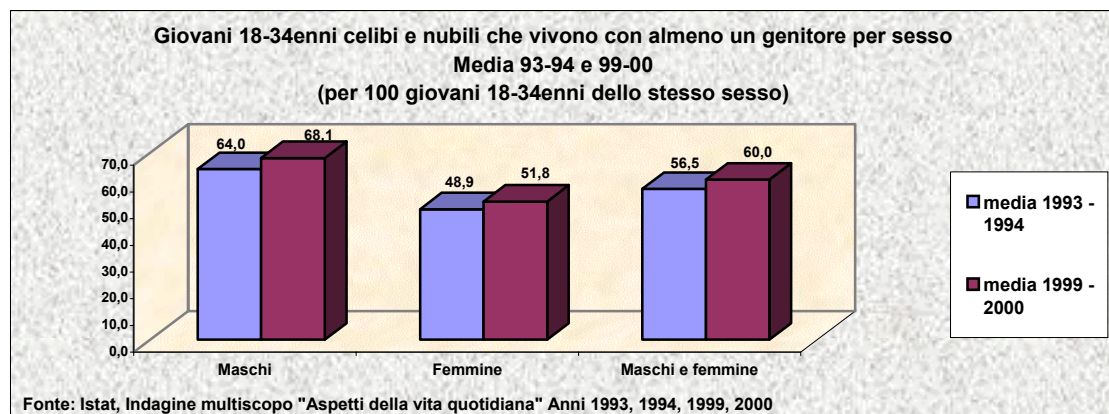


La famiglia è sempre più stretta e lunga. Cresce il numero delle generazioni contemporaneamente in vita, ma diminuiscono i rapporti numerici tra le generazioni. Aumentano le famiglie con almeno un anziano e, in particolare, quelle con almeno un anziano di più di 75 anni e più (circa 600.000 nel periodo 1993/94 - 1999/2000); aumenta inoltre il numero di anziani che vivono da soli, mentre diminuisce la compresenza di più generazioni all'interno della stessa famiglia. Aumenta in questo modo il grado di separazione generazionale degli anziani, cioè degli anziani che vivono sempre di più solo con altri anziani, in particolare nelle zone rurali soggette a spopolamento. La convivenza tra le diverse generazioni è sostituita dall'intimità a distanza: vicini, ma nelle rispettive autonomie. Gli anziani vivono vicini ai loro figli, in maggioranza entro un chilometro o entro lo stesso comune, e si incontrano con una certa frequenza. La lontananza fisica dai familiari viene avvertita come un problema solo dal 18 % degli italiani.

Nell'ambito della famiglia, ma non solo, gli anziani danno aiuti. Per i *caregivers* di 75 anni e più gli aiuti erogati si traducono principalmente in sostegno economico, assistenza all'infanzia e accompagnamento. Le famiglie con almeno un ultra-settantatreenne ricevono aiuti da persone non coabitanti principalmente sotto forma di prestazioni sanitarie, di accompagnamento e di assistenza, realizzando in questo modo lo scambio intergenerazionale. A livello degli aggregati sub-nazionali, la situazione del Paese mostra un notevole grado di convergenza nell'intensità dell'aiuto, ed una caratterizzazione legata al modo di vita, alle condizioni a livello della disponibilità di servizi ed alle condizioni professionali dei membri della famiglia. In particolare l'assistenza prestata ad adulti e la cura dei bambini costituiscono le principali forme di aiuto erogate in tutte le zone del Paese.



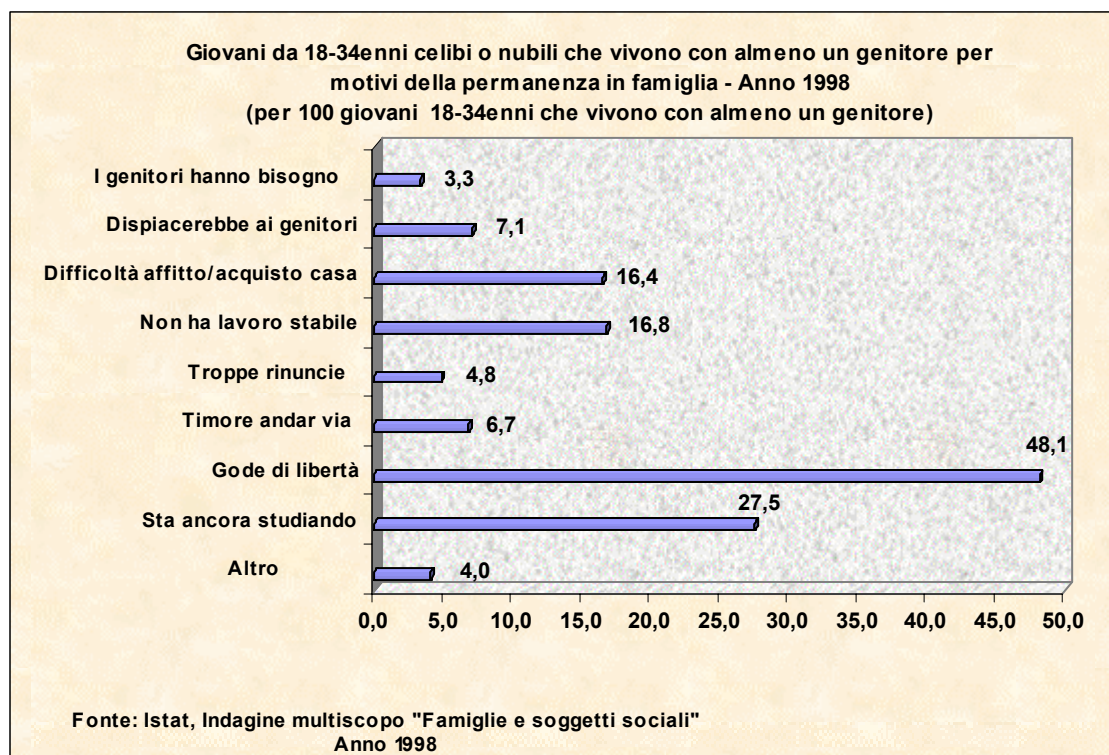
Accanto alle famiglie senza figli aumentano le famiglie con un solo genitore e le famiglie in cui ambedue i genitori lavorano (tav. 4.2), anche se la ripartizione geografica fa segnare profonde differenze tra le varie parti del Paese. In particolare, se il lavoro di entrambi i genitori costituisce sempre più la regola per le giovani generazioni del Nord-ovest e del Nord-est, esso costituisce ancora quasi un'eccezione per il Sud dove il modello di padre unico occupato continua ad essere prevalente. L'incidenza del part-time resta ancora limitata per le giovani generazioni e in particolare per gli uomini. L'esistenza di figli con meno di 6 anni risulta il motivo dominante per il part-time femminile, in particolare nel nord del Paese. Il calo della natalità si traduce nella diminuzione del numero di fratelli, rendendo gli aspetti relativi alla socializzazione con i pari sempre più delicati. I bambini vivono sempre più a casa, sostituendo il contatto personale con la televisione ed i giochi individuali. Ma se i figli unici risultano svantaggiati sul piano della rete parentale, emerge la tendenza da parte dei genitori a favorire una più ampia rete di relazioni all'esterno delle mura domestiche. Come emerge da un'indagine ISTAT su "famiglia, soggetti sociali e condizioni dell'infanzia" i figli unici vanno alla scuola materna in misura superiore ai loro coetanei, si incontrano più spesso con altri bambini al di fuori della scuola e frequentano più spesso corsi extrascolastici.



Esiste una tendenza generalizzata allo spostamento in avanti dei tempi di vita. Si esce dalla famiglia più tardi, si trova lavoro più tardi, si fanno figli più tardi. Il numero dei giovani tra 18 e 34 anni che vivono con almeno un genitore è in costante aumento e resta nettamente superiore per i maschi rispetto alle femmine per effetto dell'età al matrimonio mediamente più elevata. Le cause di questi fenomeni non possono essere ricercate solamente nei problemi economici, negli elevati livelli di disoccupazione

giovanile, nelle difficoltà legate al mercato abitativo. La permanenza dei giovani in famiglia, ad esempio, non sembra essere particolarmente influenzata dal livello di occupazione. Molti figli occupati continuano a risiedere con i genitori ben oltre la trentina. Non ci si può quindi meravigliare che l'età media alla nascita del primo figlio, in Italia, sia tra le più alte in Europa e che sia in costante incremento. Nonostante le differenze economiche tra le varie parti del Paese, le quote di giovani che vivono con la famiglia di origine assumono valori convergenti, anche se nel Sud la difficoltà di trovare un'occupazione rappresenta il motivo della permanenza in famiglia per una quota non trascurabile di ragazzi.

I nuovi percorsi di conquista dell'autonomia sono posti in essere dai giovani nell'ambito di una famiglia che non è più quella autoritaria del passato, basata sui rapporti gerarchici di genere e generazione; al suo interno i giovani dichiarano di trovarsi bene e riescono a ritagliarsi ampi spazi di autonomia. D'altro canto, spesso si esce dalla famiglia di origine per formare una nuova famiglia non solo dopo aver trovato lavoro per lui ma anche per lei. Emergono con evidenza difficoltà ad uscire più precocemente da casa per problemi economici e nella ricerca dell'alloggio. Il lavoro da solo non basta se non è percepito come sufficiente a permettere un'esistenza decorosa; l'uscire più precocemente porta, nella percezione comune, ad una maggiore probabilità di incontrare difficoltà economiche senza opportune coperture.



Un elemento di particolare differenziazione nel confronto dei percorsi dei coetanei degli altri Paesi europei è la durata degli studi. Circa il 16% dei giovani tra i 25 ed i 29 anni, ed oltre il 5% dei maggiori di trent'anni dichiara di restare a casa dei genitori per motivi di studio. Queste percentuali non depongono in favore dell'efficienza del sistema educativo e costituiscono un serio campanello d'allarme per l'avvenire, in quanto, sovente, scarso successo negli studi costituisce prova di carenza di dinamismo per l'ingresso alla vita attiva e rappresenta in ultima analisi, un cattivo utilizzo della risorsa umana, nella generazione della crescita economica e nel mantenimento di una solidarietà intergenerazionale.

### 1.1.3. I nuovi bisogni

Il quadro della situazione permette di constatare che, per la limitata offerta di servizi, l'esistenza di una forte domanda di interventi, a causa della carenza di opportunità in alcune realtà locali finisce per scaricarsi totalmente sulle famiglie. Con la conseguenza che se questo attore dovesse indebolirsi e venir meno, o perdere il suo ruolo tradizionale nella società italiana (e vi sono segnali inquietanti in proposito), a rischiare non è solo la condizione di molti ma la struttura stessa del nostro sistema di welfare.

Guardiamo più da vicino come stanno le cose.

I cambiamenti nella demografia della famiglia pongono alcune categorie, come i disabili gravi o i malati cronici e più in generale tutte le persone contraddistinte da gravi *handicaps* fisici e psichici, e attualmente assistiti da genitori anziani, in una posizione di estrema fragilità. Questa situazione riguarda in particolare le famiglie mono-parentali..

Esiste una domanda di nuovi modelli di welfare, con servizi di qualità, personalizzati e relazionali (contatto). La solitudine degli anziani, in particolare delle donne che si sono sposate in età più giovane rispetto ai mariti e che hanno una speranza di vita maggiore di 7-8 anni rispetto agli uomini, costituiscono un fenomeno sempre più ampio; nelle zone fortemente urbanizzate dove la socializzazione può risultare meno agevole e la qualità della vita inferiore, questo tipo di solitudine necessita di interventi finalizzati a creare una specifica tipologia di servizi.

A ciò si aggiunge l'esigenza di facilitare l'inserimento delle giovani generazioni nella società e nella vita lavorativa. Le carenze nell'organizzazione scolastica e nelle relazioni tra quest'ultima e la famiglia, lo sviluppo inadeguato di reti di relazione inter-personale, la funzione di divisione assunta dalla possibilità di accesso alle nuove tecnologie – sovente legata alle condizioni economiche della famiglia di origine o all'appartenenza a collettività marginali (es. immigrati) – sono tutti fattori che in prospettiva contribuiscono negativamente al benessere dei giovani ed loro sviluppo.

Inoltre, emerge una significativa richiesta di alloggi, soprattutto da parte delle giovani coppie. Essa trova una risposta non sempre ispirata a concetti di programmazione mirata ed innovazione urbanistica. Esiste in prospettiva una richiesta di adattamento strutturale del parco di abitazioni attuale, in maniera da gestire meglio le dipendenze fisiche, migliorare la qualità della vita, facilitare l'accesso al servizio universale e ristabilire una equità inter-generazionale.

Ma quella che oggi chiamiamo comunemente “domanda sociale” si collega strettamente a tendenze in atto nell'organizzazione del sistema socio-economico del Paese, ma comprende anche una nuova dimensione: quella della sicurezza. Non si tratta unicamente di questioni legate alla disponibilità delle reti di assistenza ma di qualcosa che interessa l'organizzazione stessa della vita e delle relazioni interpersonali.

*Il Governo avvierà progetti-pilota per soddisfare i nuovi bisogni facilitando l'accesso agli strumenti finanziari esistenti, in particolare di quelli disponibili in ambito comunitario per il sostegno di progetti a vocazione transnazionale.*

## 1.2. INSERIRE LA FAMIGLIA AL CENTRO DELL'AZIONE POLITICA

### 1.2.1. La famiglia oggi ed il suo ruolo nel welfare

Il fatto che solo una quota marginale delle prestazioni di assistenza sia coperto dal sistema pubblico o dal terzo settore è un esempio illuminante del carico che la famiglia è costretta a sopportare per garantire solidarietà nei confronti dei soggetti più deboli del sistema. La famiglia non è dunque solo una somma di individui ma anche e soprattutto un luogo in cui la rete relazionale è base per la gestione comune delle risorse. Va dunque riconosciuto il suo ruolo di soggetto protagonista del welfare.

Di fronte ad elementi crescenti di fragilità (come quello demografico), l'ampliamento dei servizi in favore della famiglia è condizione necessaria ma non sufficiente. Il sostegno alle responsabilità familiari non è dunque una "politica di settore" quanto piuttosto il risultato di una molteplicità di interventi che ne riconoscono il ruolo di vero e proprio "attore di sistema".

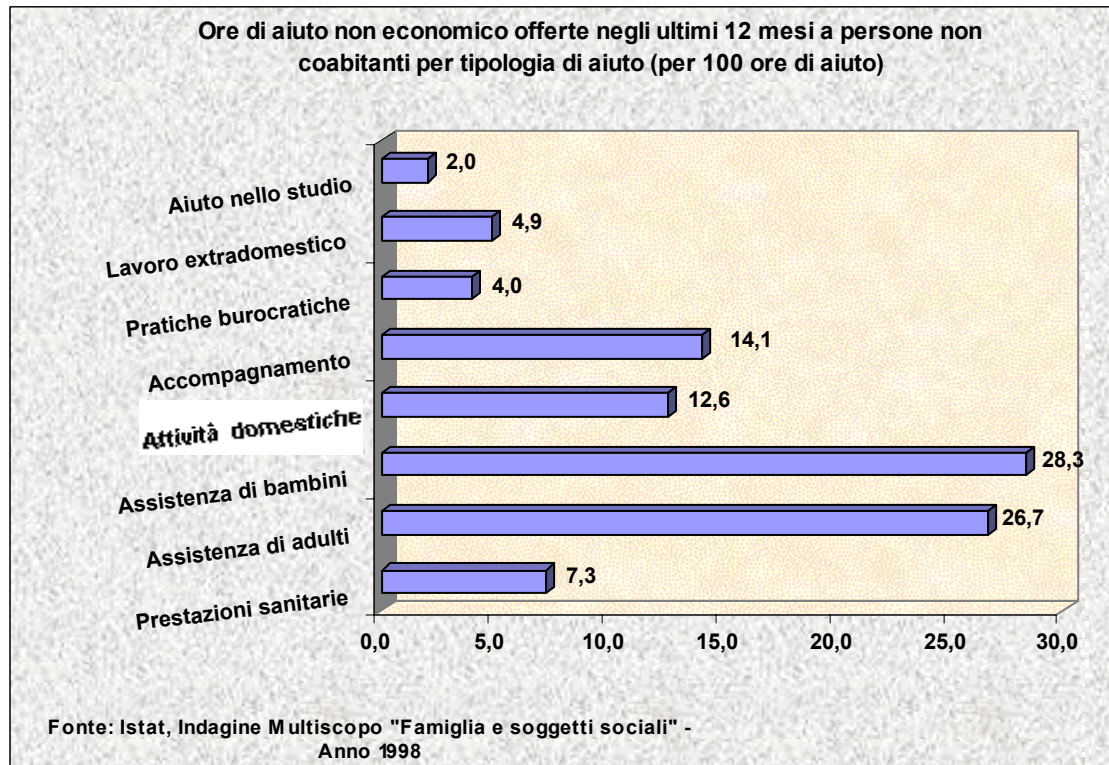
Il sistema di welfare italiano è ancora improntato ad un concetto di *deficit model* di tipo erogatorio, basato in prevalenza sull'intervento in caso di bisogno e sull'offerta di prestazioni da parte delle agenzie pubbliche o del privato-sociale che gestiscono i servizi. Un modello nel quale non a caso non è prevista un'azione di mantenimento e rafforzamento delle relazioni familiari.

Anche se va dato atto alla Legge 328/2000 di aver rappresentato una soluzione di continuità rispetto al nulla esistente in tema di politiche sociali, va riconosciuto che essa presenta forti limiti nella valorizzazione della famiglia come sistema di relazioni, in cui i soggetti non sono solo portatori di bisogni ma anche di soluzioni, stimoli ed innovazioni.

#### *La solidarietà*

La famiglia è stata e continua ad essere un potente ammortizzatore sociale, agendo da sistema di protezione dei propri componenti nei passaggi cruciali delle fasi del ciclo di vita e in occasione di particolari eventi critici (nascita di figli, disoccupazione, malattia, ecc.). La solidarietà e lo scambio reciproco di aiuti tra genitori e figli è fondamentale e svolge un ruolo centrale nelle reti di aiuto informale. L'aiuto delle reti di solidarietà operanti all'interno della famiglia, costituisce oltre il 94% dell'aiuto totale erogato dalle famiglie e riguarda tutte le fasce di età, nel senso che tutte le categorie d'età danno e ricevono aiuti. Le reti di solidarietà che operano nelle famiglie e tra le famiglie, hanno una grande consistenza e coinvolgono parenti, amici, vicini su base individuale o uniti in forme associative di vario genere. Si tratta di 3 miliardi di ore su base annua di cui solo il 5% è assorbito dal volontariato di origine extra-familiare. Si tratta di aiuti economici, di salute, di assistenza e nel lavoro e studio.

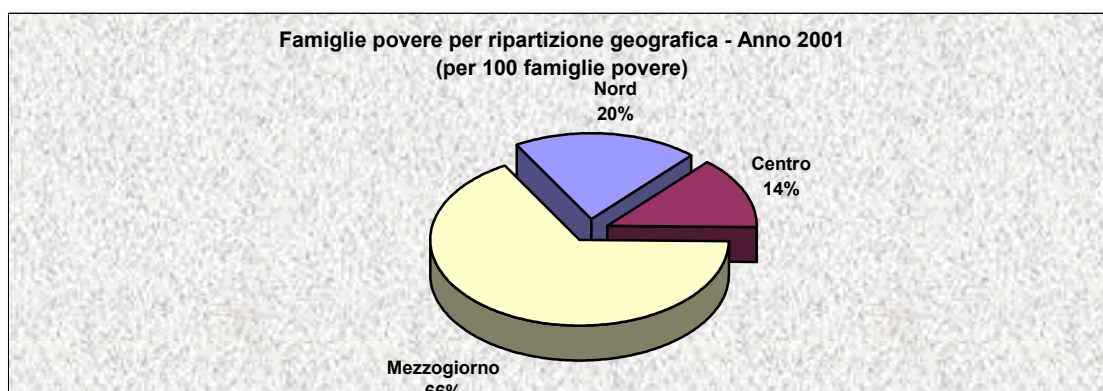
A livello sub-nazionale, il coinvolgimento attivo nelle reti di solidarietà da parte dei residenti nel Nord è superiore a quello delle regioni del Meridione; tuttavia, lo svantaggio in termini di presenza di *caregivers* si riflette molto limitatamente sulla percentuale di famiglie aiutate, sostanzialmente uguale alla media nazionale.



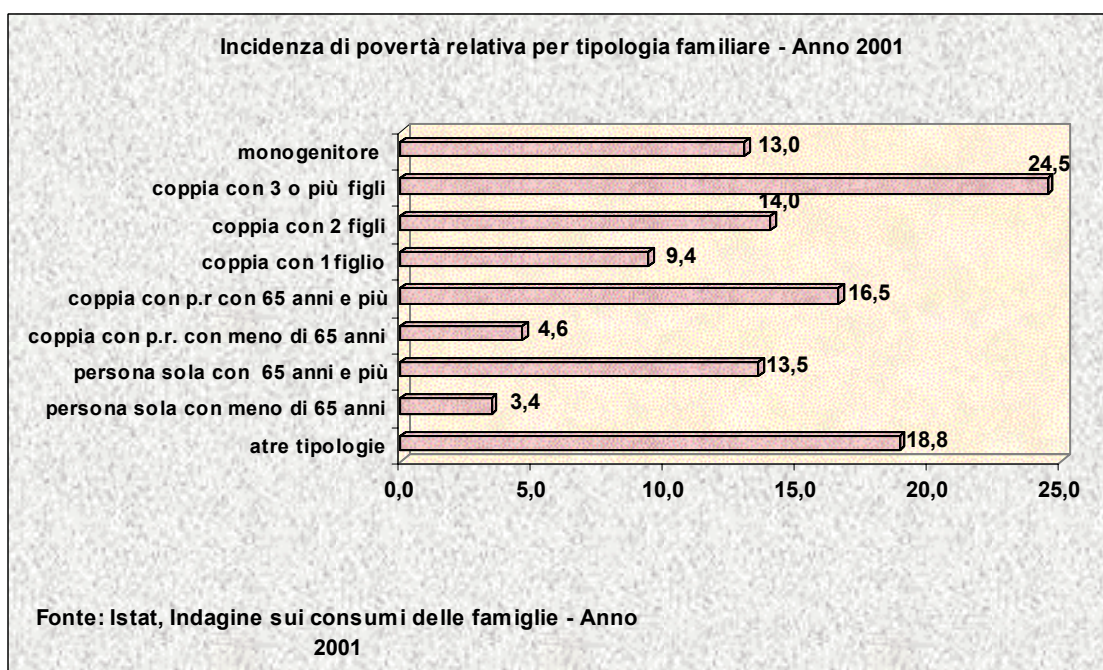
Sembra emergere un “effetto sostituzione” degli aiuti informali con aiuti a pagamento a causa della minore disponibilità di tempo dei *caregivers* - soprattutto delle donne sempre più inserite nel mercato del lavoro - da dedicare all’assistenza di membri della famiglia. Aiuti a pagamento che si indirizzano prevalentemente a funzioni di *baby-sitter* e di assistenza a persone dipendenti. Anche in questo caso la differenza tra le varie parti d’Italia non è importante nei valori assoluti mentre alcune tipologie di famiglie quali quella monogenitore o senza figli, presentano un’intensità di richiesta nettamente superiore a quella di altre tipologie.

#### *La povertà e l’esclusione sociale*

In Italia circa il 12% delle famiglie e il 13,6% delle persone si trova ancora in condizioni di povertà relativa. Si tratta di un totale di quasi 8 milioni di persone e di oltre 2,5 milioni di famiglie, concentrate per oltre i due terzi nel Mezzogiorno e nelle Isole. La povertà relativa è grandemente dipendente dal livello di istruzione della persona di riferimento: quasi assente al centro-nord per livelli di scuola media superiore ed oltre, tocca nel sud del Paese circa un terzo delle persone aventi un titolo di scuola elementare o nessun titolo. Essa dipende in misura minore dalla posizione professionale della persona, purché in attività, mentre colpisce in misura notevolmente superiore i ritirati dal lavoro, in particolare i disoccupati di lungo periodo.



Più in generale la povertà dipende dalle dimensioni della famiglia, aumentando in maniera sostanziale con il numero dei figli minori, in particolare nel passaggio da 2 a 3 figli. Essa colpisce inoltre le famiglie con anziani ed aumenta con il numero degli anziani presenti in famiglia. Essa, in ultima istanza, colpisce le famiglie con persone in cerca di occupazione, ancora una volta con una legge dipendente dal numero di persone in questa condizione. Laddove le condizioni legate all'appartenenza geografica, alla taglia familiare e allo stato occupazionale delle persone di riferimento si sommano negativamente, è possibile assistere a delle concentrazioni locali del fenomeno tali da toccare la maggior parte dei residenti, la costituzione di sacche di povertà persistente e l'apparizione di fenomeni irreversibili di esclusione sociale.



Le famiglie con disabili rappresentano l'11% del totale, e di poco inferiori sono le quote di famiglie con disabili di 65 anni e più e con almeno un disabile grave. La percentuale di famiglie con disabili è più elevata nell'Italia meridionale ed insulare probabilmente a causa del livello della qualità della vita esistente nei tempi passati. Problema particolare è quello delle generazioni che devono farsi carico dei genitori molto anziani non coabitanti che presentano limitazioni all'autonomia personale. Il numero di persone tra i 50 ed i 60 anni che hanno un genitore in queste condizioni dà, in questo senso, un'indicazione



quantitativa dell'ampiezza del fenomeno e del potenziale interesse a sviluppare particolari misure di conciliazione per questa tipologia di bisogno.

La famiglia e le associazioni delle famiglie, nella loro qualità di soggetti portatori di conoscenza di bisogni e delle loro possibili soluzioni, costituiscono un attore centrale del sistema. Esse vanno quindi coinvolte dalla fase di elaborazione delle decisioni a quella operativa

*Il Governo riconosce alla famiglia un ruolo essenziale nella compensazione dei deficit inter-generazionali e nella costruzione della rete della solidarietà sociale. Un modello che si basa sul rafforzamento dei suoi interventi nella società e sull'empowerment degli scambi tra famiglie.*

### **1.2.2. Politiche e strumenti per il sostegno della famiglia**

#### *La fiscalità*

A differenza di quanto avviene nella stragrande maggioranza dei paesi europei, in Italia il sistema fiscale sembra ancora ritenere che la capacità contributiva delle famiglie sia influenzata in misura irrilevante dalla presenza di figli a carico e dall'eventuale scelta di uno dei due coniugi di dedicare parte del proprio tempo a curare, mantenere ed educare i figli. Mentre di norma in Europa, a parità di reddito la differenza tra chi ha e chi non ha figli a carico è consistente, in Italia è ancora trascurabile.

A titolo di esempio, la differenza di imposta diretta su un reddito nominale di 30mila Euro per una famiglia con due figli ed una coppia senza figli era nel 2001 di oltre 3mila Euro in Francia, oltre 6mila Euro in Germania e di 500 Euro nel nostro Paese.

Introdurre un modello di fiscalità capace di assorbire una parte consistente del mantenimento dei figli appare quindi una condizione necessaria. In particolare per quelle classi di reddito basso e medio in cui l'effetto combinato delle maggiori imposte e dei costi aggiuntivi per i figli a carico rischia di costituire un vero e proprio deterrente economico, tale da scoraggiare o limitare la natalità. Che si tratti di quoziente, di detrazioni oppure di deduzioni, che lo si faccia privilegiando il secondo figlio o i figli successivi al secondo, la casistica europea cui rifarsi è ricca di esempi interessanti. La riforma fiscale deve dunque diventare uno strumento importante in favore delle politiche familiari.

Numerosi studi hanno contribuito a misurare l'entità della manovra macroeconomica necessaria a fare in modo che il prelievo fiscale sul nucleo familiare avvenga non sul reddito nominale ma piuttosto su quello decurtato dai costi necessari al mantenimento dei figli. Se l'obiettivo generale è quello di una diminuzione progressiva della pressione fiscale media, nell'ambito di questa manovra è possibile procedere ad una modulazione delle imposte per il riequilibrio orizzontale dell'imposizione diretta. Stime prudenziali tendenti a valutare il minor impatto fiscale per le famiglie con figli, indicano in 8-10 miliardi di Euro la somma complessiva che le famiglie con figli dovrebbero pagare se il loro carico fiscale fosse equivalente a quello dei contribuenti senza figli. Il risultato corrisponde a quanto si otterrebbe con una riduzione media della pressione fiscale inferiore all'1% rispetto ai livelli attuali.

### Quanto costa un figlio?

Il problema teorico non è di semplice soluzione in quanto oltre alle spese dirette, quantificabili più facilmente, esistono anche costi di opportunità legati al generale processo di adattamento delle posizioni occupazionali in ambito familiare.

L'analisi socio-economica ha privilegiato due vie complementari:

la prima via considera il costo del figlio come la proporzione di risorse aggiuntive che la famiglia deve destinare, in presenza di un figlio, per mantenere lo stesso livello di vita;

la seconda si basa invece su dimensioni soggettive come quelle del grado di soddisfazione delle famiglie, rispetto alla propria situazione economica, oppure quella del reddito mensile da esse ritenuto necessario per far fronte ai bisogni fondamentali.

### I risultati

**Costo del primo figlio.** A seconda dell'approccio e della metodologia utilizzata, le scale di equivalenza misurano che per compensare le famiglie per l'arrivo del primo figlio (in età 0-18 anni) occorre un aumento di reddito che può variare da un minimo di + 18% a un massimo del + 45%. Metodi basati su indicatori di tipo soggettivo stabiliscono un valore attorno al 25% che corrisponde, per la famiglia-tipo italiana, ad un costo tra 500 e 800 Euro mensili.

**Costo del secondo e terzo figlio.** All'arrivo del secondo e terzo figlio, in base alle diverse metodologie utilizzate sembrano emergere economie di scala che riducono la compensazione di reddito ulteriormente necessaria alla famiglia ad una "forchetta" che va nel caso del secondo figlio da +17% a + 30% e, per il terzo, da +18% a +35%. Sul costo dei figli successivi al primo, le diverse metodologie fanno segnare una maggiore convergenza.

**Variabili del costo.** Il costo varia in base alle fasce di età, subendo un'impennata al momento dell'ingresso nella vita scolastica dell'obbligo. Varia inoltre con la localizzazione geografica e con la dimensione del luogo di vita, mentre espresso in percentuale non sembra risentire della differenza Nord-Mezzogiorno.

*Il Governo ritiene che una fiscalità che tenga conto delle spese per la cura e la crescita dei figli costituisce un fattore rilevante per migliorare l'equilibrio demografico e per ristabilire condizioni più favorevoli ad una ripresa della natalità. Esso si impegna nel quadro della diminuzione complessiva della pressione fiscale media ad incentivare il ristabilimento dell'equità orizzontale intesa come la rimodulazione dell'imposta anche secondo la dimensione del nucleo familiare. Le determinazioni contenute nella Legge Finanziaria per l'anno 2003, costituiscono un primo doveroso passo in questa direzione e segnano un'inversione di tendenza rispetto al passato.*

### *I trasferimenti monetari*

Nel settore dei trasferimenti monetari In Italia da tempo è all'opera una grave distorsione. Si tratta dell'assegno al nucleo familiare, un istituto che è stato oggetto di diverse modifiche nel tempo. Basti pensare che nel 1976, i capifamiglia che beneficiavano degli assegni familiari furono oltre 8 milioni; i familiari a carico erano 17,5 milioni, il 73% dei quali nel settore del lavoro dipendente, il 22% tra i pensionati, la quota rimanente nel campo delle attività autonome. Nel complesso, era assistito l'87% dei figli minori di 18 anni. Mentre in 25 anni la spesa per gli assegni al nucleo familiare è cresciuta di quattro volte, la spesa pensionistica è cresciuta di dodici volte.

Su questo andamento hanno pesato le riforme, soprattutto quella del 1983 che rivedeva in senso selettivo l'istituto, per cui le condizioni economiche diventano l'unico parametro di riferimento per

Perogazione. In tal modo, di fronte ad entrate contributive che nel settore privato ammontavano nel 1987 a 10mila miliardi di lire, le prestazioni assorbono soltanto 3,8mila miliardi di lire (più 1,5mila miliardi nel pubblico impiego). La voce, accorpata nel 1989 nell'ambito della gestione delle prestazioni temporanee, è diventata nel tempo una catena di montaggio per avanzi di bilancio che hanno rappresentato la parte più rilevante di quei 200mila miliardi di lire confluìti, da allora fino ad oggi, a sostegno del fondo pensionistico dei lavoratori dipendenti.

I miglioramenti introdotti di recente hanno agito in favore delle famiglie a reddito modesto e con un maggior numero di figli, che sono quelle più esposte alla povertà. Ma nel 2002 è toccato allo Stato intervenire con 2,6miliardi di Euro attraverso la cassa degli interventi assistenziali.

### *I servizi per l'infanzia*

Asili, trasporti e scuole sono fondamentali per consentire alle famiglie con figli di avvicinarsi al mondo del lavoro e di restarvi. Oppure per consentire ai loro membri di uscire momentaneamente e poi farvi ritorno. Servizi per l'infanzia efficienti e diffusi sul territorio permettono di attuare concretamente le misure di conciliazione tra vita familiare e vita professionale per entrambi i genitori.

Il problema degli asili è di particolare rilevanza. In primo luogo, va sottolineato il fatto che gli asili pubblici per bambini al di sotto dei tre anni non sono aumentati negli ultimi 10 anni a fronte di quelli privati che sono passati dal 7% al 20% dell'offerta totale. Inoltre, come è già stato messo in evidenza nell'allegato statistico, la percentuale della nostra utenza infantile è tra le più basse in Europa: 7% contro 30-40% dei paesi europei del Centro-Nord. Ciò appare ancora meno spiegabile con il fatto che ricerche recenti evidenziano come i costi degli asili incidano molto poco nella scelta di utilizzo dei servizi per l'infanzia e sulla scelta di lavoro delle madri. Se il fattore non è in primo luogo economico, esso è però legato all'organizzazione del servizio, sia per quanto riguarda gli orari di apertura (che devono convenire agli utenti) che per il personale operante. Politiche sociali in favore dell'infanzia e del lavoro femminile dovrebbero contemporaneamente ridurre i costi di funzionamento ed ampliare l'offerta pubblica e privata di questi servizi, rendendone più flessibile l'orario.

*Il Governo con l'azione iniziata nella Finanziaria 2002, con lo stanziamento di 50 milioni di Euro per la realizzazione di asili-nido e l'ulteriore impegno previsto con la Finanziaria 2003 in ordine all'istituzione di un fondo di rotazione per contributi alla realizzazione di asili nido nei luoghi di lavoro, intende incentivare la diffusione di servizi per la prima infanzia sviluppando un quadro favorevole all'iniziativa pubblica insieme a misure per facilitare l'ingresso di nuovi attori; in tal senso si colloca anche il testo di legge in via di approvazione a livello parlamentare sul sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.*

### *Le misure di conciliazione*

Alla carenza dei servizi si unisce spesso la rigidità delle norme in materia di conciliazione tra i tempi di vita familiare e quelli lavorativi. La maternità è ancora vissuta nel mondo del lavoro come "negatività", come un attentato all'efficienza produttiva (che corrisponde ad una cultura di impresa poco sensibile all'importanza sociale della famiglia). Va verificato se le attuali forme di part-time, di periodi di congedo o aspettativa siano adeguate ai bisogni o se invece non possano essere ottenuti importanti miglioramenti della maternità in materia di flessibilità e di incentivazione al "ritorno lavorativo" soprattutto delle madri, facendo in modo che durante il periodo di aspettativa possano frequentare corsi di formazione e di riqualificazione anche valorizzando il ricorso alle cosiddette "banche del tempo".

Recenti ricerche mostrano infatti che la categoria che presenta maggiori difficoltà al reinserimento lavorativo dopo la nascita di un figlio è costituita da donne in possesso di un grado di istruzione medio-superiore. Si tratta di una materia molto complessa che richiederebbe una rilettura completa delle norme

del diritto del lavoro secondo un'ottica familiare e più consona alla conciliazione figli-lavoro ed al ritorno all'attività. Si potrebbero sperimentare su base locale schemi-pilota soprattutto là dove la cultura sociale delle imprese è più avanzata.

*Il Governo, di concerto con le parti sociali ed i rappresentanti della società civile intende promuovere un largo dibattito su misure innovative che permettano migliori forme di conciliazione bilanciate in termini di flessibilità e sicurezza. Su questi punti i partners sociali vanno stimolati a cooperare per lo svolgimento di esperienze di cui va valutato l'impatto in modo da promuoverne la diffusione.*

#### *La politica degli alloggi*

Il patrimonio abitativo del Paese è migliorato nelle ultime due decadi, così come è pure aumentata la percentuale dei proprietari di alloggio. Permangono però difficoltà di accesso all'alloggio da parte di alcune categorie, in quanto non sono ancora operativi a livello nazionale schemi che facilitino l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie. Importanti passi avanti sono stati fatti in questa direzione, dato che simili agevolazioni potrebbero favorire non solo la formazione di nuove famiglie ma anche la mobilità geografica dei giovani, creando migliori condizioni anche per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

*Il Governo nell'ambito delle misure di carattere sociale contenute nella Finanziaria 2003 ha previsto facilitazioni di credito per favorire l'accesso all'alloggio da parte delle giovani coppie.*

### **1.2.3. Efficienza, equità, flessibilità delle misure**

#### *Efficienza*

Il primo passo per un processo generale di riqualificazione è quella di porsi la domanda se l'attuale modello di welfare sia adeguato in termini di estensione delle prestazioni e della loro efficienza nell'utilizzo delle risorse e se sia disegnato in maniera tale da recepire in maniera soddisfacente le componenti della domanda sociale. In altri termini, i risultati sono commensurati alle risorse? L'architettura del sistema sociale viene sviluppata in maniera da anticipare gli sviluppi futuri? Vi è una partecipazione corale di tutti gli attori implicati? Vengono messi in atto dei meccanismi per migliorare, a parità di risorse, le prestazioni quantitative e qualitative? Si tratta di domande a cui le metodologie dell'analisi economica non possono che apportare una risposta parziale, – si pensi ad esempio al ruolo delle reti relazionali come fattore di solidarietà e di progresso la cui efficacia è difficile da cifrare in termini di risorse, anche perché in molti casi non richiedono risorse pubbliche- in quanto il concetto di efficienza presenta angolazioni diverse ed esistono varie interpretazioni del termine.

Inoltre, introdurre il concetto di efficienza in forme operative, significa sviluppare degli strumenti di misura; come già detto in precedenza dati statistici che consentano di alimentare indicatori e strumenti contabili per il tracciamento dei flussi di risorse ai vari livelli. L'efficienza possiede, in particolare una dimensione di paragone (efficienza relativa). Lo sviluppo di strumenti di misura non può non basarsi su basi comuni (interoperabilità degli strumenti) in maniera da permettere il confronto tra situazioni diverse dal punto di vista della localizzazione geografica e delle modalità di applicazione delle misure.

Le domande precedenti trovano riscontro in un quadro che presenta luci ed ombre. Pensiamo per esempio ad alcune conseguenze/prospettive di carattere demografico e sociale che non sono state considerate in maniera adeguata dall'organizzazione del sistema di welfare e dalla sua articolazione

interna. Basta pensare all'intero comparto dell'assistenza domiciliare, al supporto all'infanzia e ad una politica dell'alloggio che favorisca la formazione di nuclei familiari e la mobilità geografica.

Ogni azione in questo campo deve porsi nell'ottica di anticipare i bisogni futuri. L'articolazione delle competenze e delle responsabilità non può essere concepita come un insieme di stratificazioni successive, ma deve offrire lo spazio necessario per un continuo adattamento, per l'ingresso di nuovi attori e per creare delle condizioni di "concorrenza" del sistema. Sono dunque necessari passi importanti per l'implicazione di nuovi attori o di attori tradizionali, come la famiglia in un nuovo quadro dinamico di diritti e doveri. Va inoltre potenziato l'intervento di strumenti, come quello formativo, strettamente collegati alla definizione dei livelli professionali e degli *standards* sociali.

Il sistema delle politiche sociali è una componente essenziale per lo sviluppo sostenibile e la "competitività della società". Per essere efficiente dovrà perciò essere dinamico, mettendosi in condizione di anticipare i bisogni sociali.

### *L'equità*

E' questa del resto la maniera migliore per assicurare l'equità del sistema in quanto efficienza ed equità devono essere strettamente legati. L'equità ha in primo luogo una valenza intergenerazionale: si tratta di sviluppare politiche e misure che non gravino sulle generazioni future. Il nostro sistema di welfare è attualmente ispirato all'equità intergenerazionale in termini di risorse? I risultati di autorevoli lavori nel campo della contabilità intergenerazionale, risalenti ad alcuni anni fa, hanno fornito un responso negativo. Da queste ricerche emerge che il sistema è sbilanciato, a detrimento delle giovani generazioni e soprattutto della generazione adulta, quella appunto che forma le famiglie ed è impegnata nella procreazione.

Essa ha in seguito un significato di parità di accesso per gli attori e per gli utenti, da tradursi attraverso politiche e strumenti che creino opportunità di inserimento e di crescita uguali per tutti e che non siano selettive in favore di particolari gruppi resi fragili dalla loro particolare domanda sociale. Anche qui l'interrogazione sull'equità del sistema attuale non sempre trova una risposta positiva, basti pensare ai giovani nelle famiglie numerose al di sotto della soglia di povertà ed alla loro difficoltà di inserimento.

Equità non significa tuttavia procedere ad una redistribuzione aritmetica delle risorse. Non bisogna infatti peraltro penalizzare in termini di prestazioni richieste e di risorse concesse coloro che hanno raggiunto autonomamente un grado elevato di efficienza. ma piuttosto imparare dalle esperienze positive. Per terminare, equità significa integrare nel processo decisionale non solamente tutti gli attori implicati, ma anche il cittadino come attore potenziale e utilizzatore di servizi .

### *La flessibilità*

Nel definire il *policy-mix* dell'intervento, non esiste una ricetta unica per l'implementazione. L'Italia è forse il Paese europeo, che presenta le maggiori disparità sul piano sociale in termini di condizioni di partenza, domanda ed offerta di servizi. Anche senza il nuovo titolo V della Costituzione, un approccio centralistico sarebbe illusorio. Al contrario la flessibilità dell'intervento diventa una condizione essenziale per il suo successo. Sta agli attori- istituzionali e non- preposti alla definizione ed alla gestione delle politiche e degli strumenti, decidere della miglior forma in cui operare, coniugando efficienza ed equità, nella scelta delle priorità, degli attori e dell'allocazione delle risorse.

Da parte sua l'amministrazione centrale dovrà assicurare un'azione di raccordo agendo attraverso strumenti selettivi e garantendo la coerenza del quadro politico d'insieme con la legge 328/2000 e con le politiche attualmente sviluppate in ambito europeo nell'ambito dei processi di coordinamento aperto per

le politiche dell'occupazione, di lotta all'esclusione e di quelli, già annunciati per i sistemi sanitari e socio-sanitari, nel settore degli anziani dipendenti.

Poiché le politiche sociali di un Paese non sono il risultato di un processo episodico ma di un'interazione continua tra politiche, attori, strumenti e prodotti, dove i diritti del cittadino in quanto fruitore ed i suoi doveri, in quanto attore, ricoprono un ruolo fondamentale, un quadro di interventi pluriennale ispirato alla continuità dell'azione e complementarità dei vari interventi, diventa la via fondamentale per definire un quadro politico di lungo respiro in cui l'efficienza venga coniugata con l'equità, la flessibilità e la selettività.

*Nel predisporre un'agenda sociale e nel sottoporla alla discussione e ad una costante verifica, il Governo intende, di concerto con tutti gli attori implicati, offrire un quadro di riferimento pluriennale per la sua azione ed una base per l'adattamento a nuovi bisogni.*

## 2. INVESTIRE NEL SOCIALE

*Le politiche sociali hanno avuto per lungo tempo un ruolo subalterno e residuale nell'ambito delle politiche pubbliche. I loro effetti non sono mai stati proiettati sul medio-lungo termine, con la conseguenza che esse sono state caratterizzate da una produzione legislativa a "stratificazione". La dimensione sociale è così stata molto marginale nelle scelte di tipo macro-economico e di riaggiustamento strutturale. Oggi le cose stanno lentamente cambiando. A livello europeo si evidenziano infatti sviluppi interessanti su cui vale la pena di riflettere.*

### 2.1. IL CONTESTO EUROPEO ED IL MESSAGGIO DI LISBONA...

#### 2.1.1. La coesione sociale

Il Vertice di Lisbona ha attribuito alla "coesione sociale" una valenza di pari grado rispetto allo sviluppo economico ed alla crescita dell'occupazione.

Ciò significa che la dimensione sociale rappresenta un pilastro per ogni società che voglia competere sulla scena mondiale. Da qui l'ulteriore conseguenza che le politiche sociali non possono essere confinate in ambito settoriale, ma come già avviene per le politiche macro-economiche vanno concepite secondo schemi coordinati in grado di produrre soluzioni per problematiche di tipo multi-dimensionale.

#### Cosa è il metodo di coordinamento aperto

L'attuazione degli obiettivi strategici sarà agevolata dall'applicazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto inteso come strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE. Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, implica:

- la definizione di orientamenti dell'Unione in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi da essi fissati a breve, medio e lungo termine;
- la determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche;
- la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali;
- periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco.

Il nuovo metodo di coordinamento aperto opera a tutti i livelli, associato al potenziamento del ruolo di guida e di coordinamento del Consiglio europeo ai fini di una direzione strategica più coerente e di un efficace monitoraggio dei progressi compiuti. Una riunione del Consiglio europeo che si terrà ogni primavera definirà i pertinenti mandati e ne garantirà il *follow-up*.

Esso si basa su procedure che consentono di promuovere la cooperazione su obiettivi comuni senza mettere in discussione la sovranità e la responsabilità dei vari soggetti coinvolti. Gli Stati membri dell'UE individuano aree (come è avvenuto per l'occupazione, l'inclusione sociale, le pensioni e come prossimamente accadrà per la salute) per cui si ritiene opportuna una strategia globale. Per ciascuna area vengono definiti i macro-obiettivi (o pilastri) e gli indicatori comuni. Ogni macro-obiettivo viene articolato in linee guida per l'azione che sono oggetto di revisione periodica in relazione alle priorità ed ai progressi realizzati. Gli indicatori concordati sono utilizzati per la valutazione dei risultati conseguiti e

per i confronti tra paesi. Gli Stati membri predispongono, in un quadro di partenariato, piani di azione nazionali sulla base della situazione attuale e delle priorità. I piani di cui i Paesi restano gli unici responsabili vengono trasmessi al Consiglio UE per essere discussi in sede multilaterale o bilaterale (Servizi della Commissione - Stato membro). L'esame collegiale dei Piani consente di fare il punto sull'implementazione della strategia europea, di allestire un rapporto congiunto Commissione-Consiglio, di preparare le raccomandazioni ai paesi e definire gli orientamenti per l'anno o gli anni successivi. Il metodo di coordinamento aperto consente dunque un confronto utile, consente di apprendere dagli altri, porta a valorizzare le buone prassi e dà in definitiva un grande impulso per la convergenza nel rispetto delle specificità di ciascuno.

Oggi le politiche sociali vanno considerate in stretto coordinamento con tutti gli altri aspetti dell'intervento pubblico. Politiche sociali, economiche e dell'occupazione sono tra loro complementari. Ciò richiede anche una *governance* più articolata, che prevede il coinvolgimento di una molteplicità di attori istituzionali e di rappresentanze della società civile.

Come? Proviamo a fare qualche esempio.

Nell'ottica del *from welfare to work* lo sviluppo dell'occupazione costituisce un elemento fondamentale della lotta all'esclusione sociale. Un processo che può essere facilitato dalla realizzazione di interventi sociali, compresi quelli nella sfera relazionale, per il recupero di risorse umane attualmente inoccupate a causa della loro fragilità.

L'investimento sociale rappresenta un "fattore produttivo" e base sicura per un ritorno di produttività nel medio-periodo.

*Per coesione sociale si intende la valorizzazione del lavoro di tutti i soggetti, utilizzando anche i settori dei servizi alla persona come nuovi ambiti occupazionali in grado di rispondere alla domanda sociale emergente. In coerenza con le conclusioni del Vertice di Lisbona e di quelli successivi, il Governo è impegnato a promuovere l'integrazione tra politiche macro-economiche e strutturali, politiche dell'occupazione e politiche sociali.*

### 2.1.2. Il rispetto degli impegni europei

Non si possono sviluppare piani nazionali credibili, stante l'attuale assetto delle competenze, se non vengono rispettati gli impegni europei, assumendo precisi impegni (con la predisposizione di specifici piani di intervento) a livello regionale e locale. Questo principio già emerso nella Legge 328/2000, che prevede l'adozione di piani regionali e di piani di zona, richiede un'attuazione coerente su tutto il territorio nazionale.

Così come il processo di Lussemburgo per l'impiego rappresenta, al di là delle revisioni in corso, un processo di apprendimento collettivo che indipendentemente dai divari presenti tra paesi ha prodotto un miglioramento attraverso la diffusione di buone pratiche e la valutazione congiunta sui progressi realizzati e le criticità. Esso ha consentito ai paesi di conoscere le politiche, e le regole istituzionali degli altri, di individuare una modalità accettata (*peer review*, indicatori concordati) per valutare i progressi realizzati, mettere in comune esperienze anche riflettendo sulle buone pratiche.

Il processo di Lussemburgo ha promosso la convergenza delle politiche rispettando le diversità di partenza dei singoli paesi e, così facendo, ha contribuito a ridurre i *gap* esistenti tra di essi.

## 2.2. LA SPESA SOCIALE



### 2.2.1. Uno sguardo comparativo

La ricostruzione della spesa sociale in Italia può essere vista sotto varie angolazioni, ma comunque non si tratta affatto di un facile esercizio metodologico e politico. Anche l'aspetto più squisitamente contabile presenta notevoli difficoltà. Il punto di partenza per un tentativo del genere può essere fornito dalla comparazione con gli altri Paesi dell'Unione.

Come viene messo in evidenza dai rapporti della Commissione Europea sulla Protezione Sociale in Europa e dai dati di fonte Eurostat (secondo la classificazione SESPROS), a fronte di una spesa media pubblica per la protezione sociale – espressa in termini percentuali rispetto al PIL – leggermente inferiore alla media europea (25,3% contro 27,6% nel 1999), la situazione italiana risulta contraddistinta da una spesa per il comparto famiglia/minori/assistenza pari a circa un terzo della media dei paesi che fanno parte dell'Unione Europea. Disaggregando ulteriormente questi dati emerge che, a fronte di una media UE pari all'8,5% della spesa sociale, l'Italia dedica appena il 3,7% (dati 1999) alle politiche di sostegno in favore della famiglia (compresi trasferimenti monetari e servizi). Da notare che nell'ultimo decennio questo livello è andato diminuendo, visto che nel 1990 era di 4,4%. Se poi si aggiunge che alla voce “casa” riferita alle politiche abitative e di lotta all'esclusione il contributo dell'Italia appare del tutto marginale a fronte di un 3,8% della media UE, si arriva rapidamente a constatare uno dei tanti squilibri di un sistema di sicurezza sociale che privilegia le voci “vecchiaia” e “superstiti” – e di conseguenza i trattamenti pensionistici – magari attribuendo al settore compiti esorbitanti o forme di tutela improprie. Sovente a danno delle prestazioni complessive del sistema.

### 2.2.2. I dati di contabilità nazionale

Secondo quanto riportato dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 2001, il conto economico consolidato dell'assistenza sul totale delle istituzioni pubbliche e private ha raggiunto i 20.473 milioni di Euro (circa l'1,8% del PIL), con un incremento medio nell'ultimo biennio di quasi il 6%. Le prestazioni sociali in denaro (interamente relative a trasferimenti monetari) assommano a 14.187 milioni di Euro, mentre le prestazioni di servizi sociali totalizzano 6.286 milioni di Euro, di cui circa 3,7 miliardi di origine pubblica, con un incremento nell'ultimo biennio allineato all'incremento generale della voce assistenza.

Nell'ambito dei trasferimenti monetari, un ruolo predominante viene assicurato dalle pensioni assistenziali, ammontanti nel 2001 a 11.346 milioni di Euro di cui 2.639 milioni di Euro per le pensioni sociali e 7.553 milioni di Euro per invalidità civile, anche se questi dati, di cassa, non sono comparabili con quelli, di competenza, trattati nel paragrafo precedente.

Se le risorse globali (in particolare quelle per i servizi) rimangono non elevate se considerate in un contesto europeo, il funzionamento del sistema è carente in alcuni risultati finali. Per esempio, se vogliamo esaminare l'efficienza delle politiche distributive pubbliche sul livello di povertà, da misurare tramite la differenza tra il “rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali” vediamo che per l'Italia questa differenza si situa al 3% della popolazione totale, di fronte ad un 8% nella media europea ed al 20% dei Paesi più efficaci (valori 1998 ottenuti dall'*household panel* di EUROSTAT). Solo la Grecia era meno efficace del nostro Paese nell'abbattimento della povertà.

Una spiegazione della scarsa equità del sistema è dovuta in parte a difficoltà congiunturali. Nella politica di risanamento degli anni novanta si è finito per concentrare i risparmi sulla spesa sociale redistributiva (le istanze interessate erano spesso le più deboli della rappresentanza politico-sociale) e sull'investimento in servizi. Talune operazioni di per sé necessarie per migliorare l'efficienza del sistema (per esempio la

riduzione di peso dei regimi amministrativi in fatto di tariffe e l'accresciuta concorrenza nei servizi pubblici) hanno però di fatto trascurato le ricadute sociali sulle situazioni di fragilità.

*I recenti interventi del Governo in materia di fiscalità a favore dei redditi più bassi sono un primo passo importante per l'inversione della tendenza, contribuendo anche a ridurre fenomeni di esclusione sociale.*

### **2.2.3. La spesa a livello locale**

Una larga parte della spesa sociale pubblica si manifesta a livello dei Comuni. Selezionando le voci relative a funzioni/servizi contenute nei certificati del conto di bilancio dei comuni, recenti indagini stimano in 15.173 miliardi nell'anno 2000 il totale degli impegni di spesa finale relativi a spese socio-assistenziali, ossia l'11,8% della spesa complessiva dei comuni. Si tratta di cifre imputabili nella quasi generalità dei casi a spese per servizi, anche se trasferimenti di carattere monetario non possono essere totalmente esclusi. Le cifre consolidate a livello regionale mostrano una diversità in termini di percentuale della spesa totale, dove (Sicilia e Sardegna a parte) le regioni del Sud si posizionano a livelli più bassi rispetto alle regioni del Nord. Questa disomogeneità si ritrova amplificata nella spesa pro-capite, per cui non è errato affermare che per un gran numero di regioni del Sud la spesa pro-capite si situa a livelli tra il 30% ed il 50% inferiori a quella media del Nord. Peraltro, in questi dati non entrano le considerazioni sull'efficienza e sulla qualità della spesa.

Le stime precedenti devono essere considerate con cautela. Infatti, i dati non sono armonizzati a livello nazionale in quanto il processo di imputazione delle spese sociali nelle varie voci dei bilanci comunali non ha raggiunto un modello unico. Una valutazione comparativa, allo stato attuale, non è possibile.

Un elemento di lettura complementare può essere offerto dall'attività dei fondi comunitari nel settore sociale, in cui la proposta e l'iniziativa delle regioni assume una valenza predominante nella programmazione. Data la coincidenza temporale del lancio dei finanziamenti comunitari con la definizione e realizzazione (come prescritto dalla Legge 328/2000) dei piani regionali e dei piani di zona, si fa presente che il ricorso a queste fonti finanziarie sarebbe auspicabile. Purtroppo però l'Italia è anche il Paese dove le risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE) impiegate per azioni formative nel settore delle politiche sociali sono soltanto per il 5% nelle regioni dell'obiettivo 3 ed il 4,5% nelle regioni dell'obiettivo 1.

### **2.2.4. Il contributo del non profit**

In linea generale, le organizzazioni non-profit operanti nel campo dell'assistenza sociale attivano un totale nelle entrate di oltre 14,5mila miliardi di vecchie lire, di cui poco più di un terzo è di origine pubblica mentre la parte restante (circa 9,5mila miliardi) fornisce un apporto pari a quasi lo 0,5% del PIL. In termini di risorse umane implicate si evidenzia che oltre 150mila persone sono regolarmente occupate; a queste si aggiungono circa mezzo milione di persone che contribuiscono con prestazioni volontarie.

Da parte sua, il volontariato presenta nello stesso anno di riferimento (1999) un'attivazione di risorse di quasi 700 miliardi di vecchie lire, di cui poco più della metà provengono da contributi pubblici di varia natura. Esso genera un'occupazione indotta regolare di circa 4.000 lavoratori dipendenti e beneficia della collaborazione di quasi 200mila volontari.

L'esame della presenza a livello regionale di queste due componenti mette in risalto una situazione caratterizzata da grande dispersione nell'intensità della spesa pro-capite. Le regioni del Mezzogiorno presentano un'intensità di gran lunga inferiore rispetto a quelle del Nord. Per fare un esempio estremo:

due regioni comparabili per dimensione, tradizioni civico-culturali e grado di urbanizzazione quali Lazio e Campania in termini di risorse ed occupazione indotta sono in rapporto di oltre dieci a uno! Anche se la presenza della capitale costituisce per il Lazio un effetto drenante per effetto delle grandi organizzazioni che vi hanno sede, questo squilibrio va imputato a differenze strutturali nel sistema di assistenza.

Ne deriva nel complesso una situazione di scarsa omogeneità a livello regionale a cui, in aggiunta a quanto detto sull'impegno pubblico nell'attivazione delle reti di servizi, fa riscontro una situazione ancora più critica riguardo alla presenza ed all'attività del non-profit.

### 2.3. VALUTAZIONI D'INSIEME

I dati disponibili rendono possibile una quantificazione, sia pure approssimativa, delle risorse impiegate dal paese per le politiche di assistenza. In particolare, per il comparto dei servizi alla persona, tenuto conto che oltre 9.000 miliardi del finanziamento del non-profit (dati 1999) provengono da fonti non pubbliche, e che da parte loro gli impegni di spesa dei comuni per assistenza sociale oltrepassano i 15mila miliardi (anno 2000), non è irrealistico ipotizzare un ammontare finale di risorse per i servizi di assistenza pari a 25mila miliardi di lire (circa il 5% della spesa complessiva per la protezione sociale). Se si aggiungono i trasferimenti monetari si ottiene un miglioramento rispetto alle stime iniziali SESPROS, ma il nostro Paese rimane comunque nelle posizioni di coda rispetto ad altre società europee.

La carenza nella spesa per servizi in Italia può essere imputata al disequilibrio geografico. In un contesto contraddistinto da "eccellenze" di carattere locale (circondate da ampie zone d'ombra) la situazione del Sud desta preoccupazione. Infatti, sommando i contributi pubblici alle attività del non-profit emerge che l'intensità dei trasferimenti per servizi può arrivare in alcune regioni del Mezzogiorno a valori compresi tra un terzo e la metà di quelli delle altre regioni. Inoltre, in queste realtà si nota in maniera più accentuata che parte consistente dei servizi rimane a carico delle famiglie.

Più che la sua intensità, la cattiva distribuzione della spesa totale resta il maggior problema da risolvere nelle politiche sociali di domani, che devono promuovere un allineamento verso l'alto delle situazioni carenti (senza mediazione tra estremi, con il rischio di attenuare il livello raggiunto dalle situazioni di eccellenza). Una più diffusa ed incisiva presenza del non-profit nelle aree più arretrate resta comunque una priorità nelle priorità.

L'urgenza di riqualificare o migliorare la spesa sociale, si tratti di prestazioni dirette (trasferimenti monetari e servizi) o indirette (fiscalità), pur evidente di per sé stessa risalta ancora di più, in negativo, nel paragone con gli altri paesi europei. Si pone la questione dell'allineamento delle prestazioni verso l'alto, o *benchmarking*, che va affrontata anche con un riequilibrio generale tra le diverse voci della spesa sociale. In particolare trasformando parte delle risorse destinate ai trasferimenti monetari (ivi compresi quelli del comparto previdenziale) in risorse destinate ai servizi alla persona.

L'anomalia appare ancora più stridente se si considera che la coesione sociale costituisce una componente fondamentale dello sviluppo e del progresso di ogni società. Le società coese sono quelle più capaci di assorbire situazioni di crisi e ripartire con equità i carichi economici che ne derivano. Sotto questo profilo è illuminante il caso della Finlandia, dove la forte solidarietà interna ha reso possibile, nel periodo immediatamente successivo alla disgregazione dell'Unione Sovietica, mantenere il modello sociale esistente e nel contempo avviare profonde riforme strutturali.

*Nell'ambito dei margini di compatibilità dei conti pubblici, il Governo svilupperà una strategia per la promozione della coesione sociale del paese, in maniera da allineare quanto più possibile la situazione italiana a quella degli altri paesi*

*europei. L'obiettivo consiste nel raddoppiare e riqualificare, in dieci anni, le risorse in tal senso, realizzando contemporaneamente una riorganizzazione degli strumenti disponibili. In questo processo sarà essenziale procedere ad una migliore sinergia tra strumenti finanziari (ivi compresi quelli di origine comunitaria) e politiche, in maniera da accrescere l'efficacia orizzontale delle varie misure.*

### 3. GLI ASSETTI ISTITUZIONALI

#### 3.1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO

##### 3.1.1. La sussidiarietà

La lotta contro l'esclusione sociale presuppone una modifica del modo di funzionamento delle istituzioni. A livello esterno, come abbiamo visto, con lo sviluppo del metodo di coordinamento aperto; mentre a livello interno, è aperto il dibattito sulla riforma del Titolo V della Costituzione.

La Legge 328/2000 ed il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 hanno introdotto sia il principio della "sussidiarietà verticale" tra le istituzioni pubbliche che il principio di "sussidiarietà orizzontale" tra istituzioni pubbliche e società civile. Sono stati anche proposti meccanismi per la realizzazione di questi due tipi di sussidiarietà. Ma si tratta di meccanismi che, in quanto maturati in epoca antecedente alle riforme del Titolo V, non hanno internalizzato il nuovo quadro istituzionale interno ed esterno. Si impone quindi una verifica degli strumenti normativi alla luce delle modifiche che sono state introdotte.

Come saranno influenzati i meccanismi di sussidiarietà contenuti nella Legge 328/2000 dall'evoluzione in corso a livello europeo e dall'applicazione degli indirizzi del nuovo Titolo V? Quale modello di sussidiarietà adottare per il futuro? Come assicurarne il funzionamento?

##### 3.1.2. I livelli essenziali

Un esempio di quanto appena detto riguarda la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il nuovo Titolo V conferisce allo Stato il diritto di legislazione esclusiva in questa materia. La fissazione dei livelli essenziali fa riferimento a:

- un insieme di principi generali;
- una griglia articolata su aree di intervento, tipologia di servizi e prestazioni e le direttrici per l'innovazione per la costruzione della rete degli interventi e dei servizi.

Si tratta di attività che richiedono una conoscenza approfondita della domanda sociale non solo a livello nazionale ma anche a livello regionale e locale. In altri termini, nel processo di fissazione dei livelli essenziali dovrebbero confluire elementi legati alla situazione generale e alle specificità presenti a livello locale.

Occorre porsi in un'ottica di prospettiva e di evoluzione del sistema e porsi dei *targets* di efficienza/equità dello stesso. Fissazione dei livelli essenziali significa anche attivare un processo per orientare le situazioni regionali più arretrate verso le posizioni dei migliori in una strategia di miglioramento continuo e progressivo delle proprie prestazioni (*benchmarking*). Al contrario fissare i livelli essenziali a livelli intermedi tra le posizioni del migliore e del peggiore, significa contribuire implicitamente ad abbassare i livelli di eccellenza raggiunti.

Il processo di fissazione dei livelli sociali essenziali non è un'operazione di facciata, consistente nella media aritmetica dell'esistente o in un esercizio puramente negoziale, ma un compito che deve contare su analisi solide, disponibilità di dati e strumenti comuni per la misura delle prestazioni. La responsabilità

formale dell'atto prevista a livello centrale deve essere quindi preparata ed attuata attraverso modalità di confronto e dialogo sociale con i diversi soggetti implicati.

### 3.1.3. La programmazione partecipata

Nella complessità insita nei processi di preparazione delle politiche e degli strumenti e di esecuzione dei programmi, come è il caso della programmazione partecipata, esiste una molteplicità di attori ciascuno dei quali può essere responsabile di una certa fase. *Esiste quindi una "matrice degli attori" che agisce secondo canoni di sussidiarietà verticale ed orizzontale; esiste, in definitiva, una "matrice di sussidiarietà", dove sussidiarietà significa che ciascun attore partecipa a creare le condizioni ottimali per l'intervento dell'attore responsabile.*

Al di là dei principi, alcune proposte operative esistono già. Ad esempio il Piano nazionale presentato dal Governo nel 2001 nell'ambito del processo europeo per la lotta all'esclusione sociale, facendo perno sulla Legge 328/2000, illustrava i meccanismi da mettere in opera per assicurare il monitoraggio in corso d'opera e la valutazione d'impatto dei programmi e delle azioni. Il rapporto congiunto del Consiglio Europeo invitava l'Italia ad implementare concretamente i meccanismi proposti ritenendoli componenti essenziali per il funzionamento corretto del sistema integrato sociale e pienamente compatibile con l'indirizzo adottato nella programmazione dei fondi strutturali comunitari, in particolare il Fondo Sociale Europeo.

La proposta contenuta nel NAP per l'inclusione sociale anticipava una delle condizioni essenziali al funzionamento di ogni sistema di *governance* a più livelli: la trasparenza tra le varie sue componenti. Senza la trasparenza non è possibile giungere alla condivisione degli obiettivi ed alla compartecipazione degli attori.

Ma la trasparenza e la mutua informazione, uniti alla condivisione delle regole, devono avere garanti che, accanto alle funzioni di indirizzo, assicurino il buon funzionamento del sistema. Ci possono essere garanti diversi a livelli diversi ma, in ogni caso, deve esistere un garante centrale che assicura, a livello nazionale, il rispetto delle politiche e degli obiettivi definiti a livello europeo.

Le politiche sociali vanno gestite in un'ottica di *governance* moderna che tenga conto della molteplicità dei livelli e degli attori. Esse devono essere il risultato di un processo di innovazione profonda nei rapporti tra le istituzioni e tra queste ed i soggetti della società civile. In questo modo sarà possibile dare concretezza al principio di sussidiarietà che consiste nell'individuazione del soggetto pubblico e/o privato più "vicino" ai cittadini in grado di fornire la risposta più adeguata ai loro bisogni.

Solo in questo contesto, concetti nuovi come il *mainstreaming* delle politiche e degli strumenti ed il *benchmarking* dei risultati potranno mostrare tutta la loro validità.

## 3.2. LA GOVERNANCE FUTURA

Il processo di "coordinamento aperto" in atto su scala europea deve essere tradotto nel Paese nei rapporti con le regioni e gli enti locali. L'amministrazione centrale dovrebbe gestire tale processo con i vari attori implicati per tutte le materie di particolare rilevanza. A loro volta le regioni sono invitate ad attivare analoghi processi con le autorità locali. Tali processi saranno a "geometria variabile" e potranno essere aperti, se del caso, e su particolari questioni, a tutti gli altri attori implicati nel sistema (consulte, fori, associazioni, ecc.)

Il metodo di coordinamento aperto riprenderà in sostanza le procedure che si basano sulla fissazione di macro-obiettivi comuni, sull'identificazione di indicatori di misura (statici e dinamici), sulla definizione di

obiettivi operativi e tempi di realizzazione. Gli indicatori concordati a livello europeo da realizzare un “filo rosso” che colleghi idealmente la comunità locale all’Europa. I differenti livelli istituzionali avranno la facoltà di introdurre nuovi indicatori in maniera da prendere in conto specificità locali.

Il principio di sussidiarietà dovrebbe essere coniugato nel senso che non esiste unicamente un attore o una dimensione geografica a cui devolvere competenze, ma poiché un’azione è composta di varie fasi e di varie componenti il responsabile di ciascuna di esse dovrà operare in un’ottica di informazione e di condivisione dell’intera catena. In questo quadro di insieme l’Amministrazione centrale assume un ruolo di “regolazione” per garantire la coerenza degli indirizzi delle varie politiche “macro” da un lato, e per garantire dall’altro che le stesse regole del gioco si possano applicare a tutti gli attori implicati nel sistema

Esistono attività come la diffusione delle buone prassi (ivi compresa la dimensione internazionale del processo), lo stimolo all’innovazione tecnologica e la valutazione delle sue conseguenze applicative in termini di costi/benefici, che non possono non trovare la loro dimensione migliore ad un livello che trascende il livello locale o regionale.

Nei processi di *governance* moderna, il metodo aperto di coordinamento ha il grande pregio di promuovere la coordinazione rispettando le sovranità. Esso favorisce l’approccio dinamico, stimola l’allineamento delle prestazioni al livello più alto e la diffusione dell’eccellenza. Garantisce e preserva le responsabilità degli attori in una cornice di obiettivi ed impegni condivisi.

## 1) PROCESSO TOP DOWN

### A livello europeo

- Definizione di una strategia a livello europeo in materia di inclusione sociale ivi compreso il coordinamento e le sinergie con altri processi /settori;
- Individuazione degli obiettivi comuni articolati per pilastri e linee guida;
- Indicatori comuni, potenziamento della base statistica;
- Scelta della tipologia dei Piani d'azione e della procedura per l'esame degli stessi;
- Raccomandazioni agli Stati membri in accordo con la base giuridica esistente;
- Valutazione dei progressi realizzati, valorizzazione/diffusione delle buone prassi e adattamento della strategia.



### A livello nazionale

Il Governo richiama la strategia concordata a livello europeo e illustra a Regioni e Parti sociali gli indirizzi generali in merito alla predisposizione del Piano nazionale d'azione sull'inclusione sociale sulla base:

- dei contenuti del DPEF e delle riforme strutturali in corso;
- dei contenuti programmatici del quadro comunitario obiettivi 3 e 1;
- delle azioni di sistema (PON) e misure gestite a livello nazionale rivolte a gruppi /situazioni obiettivo;
- del confronto sulle diverse tematiche e sugli aspetti procedurali in modo da valorizzare a pieno il partenariato istituzionale e il dialogo sociale.

Tavolo tecnico preordinato alla fissazione dei protocolli per l'attività di monitoraggio e valutazione ed al



### A livello regionale

la Regione illustra ai responsabili dei Piani di Zona ed alle Parti sociali e apre la discussione sulla bozza di Piano regionale d'azione sull'inclusione sociale richiamando i contenuti programmatici, le scelte di bilancio, le nuove misure da adottare, le iniziative legislative in corso, le buone pratiche meritevoli. Il confronto, teso a valorizzare il partenariato istituzionale e il dialogo sociale, consentirà di varare il Piano regionale d'azione sull'inclusione sociale.

Tavolo tecnico con le Province per la *mise a niveau* dell'attività di monitoraggio e valutazione.



### A livello locale

Illustrazione della strategia operativa di zona ai soggetti pubblici e privati coinvolti nella gestione delle politiche sociali e presentazione del Piano provinciale sull'inclusione sociale.

## 2) PROCESSO BOTTOM UP

L' Autorità preposta al Piano di Zona trasmette le sue proposte alla Regione.

La Regione, sulla base dei piani di zona predisporre il suo piano sociale e lo trasmette al Governo Centrale (previsione di un incontri bilaterali Governo-Regione). Le Regioni possono consultarsi tra loro in via preliminare.

Il Governo presenta in Conferenza Stato Regioni prima del passaggio in Consiglio dei Ministri la proposta di Piano nazionale per l'inclusione sociale congiunto (NAP + RAP) da inoltrare successivamente a Bruxelles.

Il Consiglio e la Commissione sulla base dei piani nazionali predispongono il Rapporto congiunto sulla politica sociale (previsione di incontri bilaterali Commissione – Stati membri), i nuovi orientamenti e le raccomandazioni ai paesi

Il livello europeo, quello nazionale e quello regionale si attrezzano per la *peer review* (2 Stati / Regioni discutono il piano di un altro Stato membro / Regione).

Implementazione dei piani a diversi livelli e contestuale avvio dell'attività di monitoraggio



## 4. L'AGENDA SOCIALE: una proposta di discussione

### 4.1. PERCHÉ UN'AGENDA SOCIALE

Con il vertice di Nizza l'Europa si è dotata di una propria agenda sociale che illustra su base pluriennale gli obiettivi comuni ed il programma previsto.

E' necessario, dunque, attivare su scala nazionale una procedura analoga, destinata ad essere aggiornata a scadenze regolari (ogni due anni) e che costituirà il filo rosso dell'azione governativa. Essa permetterà, da un lato di fare il punto sui risultati ottenuti e di evidenziare dall'altro le nuove opportunità e le criticità insorte definendo altresì le proposte in gestazione. Permetterà inoltre di meglio definire il ruolo della politica sociale nel contesto della politica del Governo, con una stretta attività di raccordo con le aree a maggiore integrazione.

Si ritiene, perciò, opportuno concludere questo lavoro con una traccia di quella che, sulla base anche di un'ampia consultazione con tutti gli attori interessati, potrà diventare la prima agenda sociale del Paese.

#### 4.1.1. L'agenda sociale: un insieme coordinato di interventi per l'Italia del domani.

La costruzione dell'agenda sociale permette di inquadrare in un contesto più ampio e coordinato le misure già in preparazione e le prospettive di sviluppo dell'azione del Governo.

Sei 6 macro aree di intervento riprendono e sintetizzano in modo programmatico alcune tendenze di fondo analizzate nella prima parte del Libro Bianco.

Per ogni macro area viene indicato il quadro operativo che comprende gli obiettivi, i soggetti e gli attori coinvolti, le priorità degli interventi, i riferimenti internazionali e le altre politiche interessate; all'interno di ciascun quadro sono evidenziate le azioni da realizzare nel breve-medio periodo con l'indicazione dell'arco temporale entro cui le iniziative si sviluppano e le risorse già individuate per la loro realizzazione.

### 4.2. LE AREE DI INTERVENTO

Una politica sociale che riconosce la famiglia come soggetto attivo e la introduce come attore primario nell'organizzazione del sistema del welfare, costituisce già di per sé un fattore importante per la riformulazione degli obiettivi che caratterizzano lo sviluppo degli interventi e dei servizi sociali. Due ulteriori considerazioni concorrono a questo processo.

La prima è che le politiche sociali, pur conservando intatto il loro ruolo di intervento nella risoluzione delle diverse criticità sociali, devono sviluppare maggiormente una funzione preventiva indirizzandosi in particolare, come già detto in precedenza, a coprire ed anticipare i nuovi bisogni emergenti di tutti i cittadini. Si è già menzionato, tanto per citare un esempio, quello della sicurezza, dove, accanto agli strumenti tradizionali, è necessario porsi la questione del campo di intervento e del ruolo delle politiche sociali in un contesto allargato in particolare per tutte quelle situazioni dove il concetto di sicurezza va al di là della nozione di sicurezza fisica e dove essa assume una valenza legata alle condizioni di vita e di lavoro.

Il secondo elemento, in stretto collegamento con il precedente, è che le politiche sociali non sono solamente indirizzate al bisogno ma, pur mantenendo verso questo aspetto un'attenzione particolare,

devono coprire un largo spettro di problematiche che vanno dalla promozione dell'inserimento nella collettività al rafforzamento della coesione intergenerazionale fino allo sviluppo della sfera partecipativa e delle reti di solidarietà, caratteristiche proprie della società e della comunità, basate sulla condivisione e la solidarietà.

In questa maniera l'approccio tradizionale orientato alle politiche settoriali e alle categorie di soggetti come "portatori di bisogno", viene sostituito da una visione più orientata ad uno sviluppo orizzontale, basata su macro settori di intervento ciascuno dei quali relativo a problematiche ben precise dove differenti soggetti, differenti attori e differenti politiche – al di là della politica sociale- sono implicati. E il cui campo di intervento copre potenzialmente tutti noi. E non solo alcune categorie di bisogni.

Questa nuova impostazione recepisce integralmente i nuovi indirizzi europei, sia quelli contenuti nella Carta Europea dei Diritti Fondamentali che quelli emersi dal Consiglio Europeo di Lisbona come è il caso del processo di coordinamento aperto operativo per i Paesi dell'Unione, nell'ambito del processo di lotta all'esclusione sociale. Questo Governo ha del resto già integrato una prima volta l'impostazione europea nella definizione dei macro-obiettivi, nella preparazione del primo Piano Nazionale per l'inclusione presentato nel luglio 2001. Le proposte del Libro Bianco si inseriscono nel processo di preparazione del nuovo NAP e del relativo rapporto congiunto la cui discussione avverrà in sede europea sotto la Presidenza Italiana.

L'orientamento europeo che definisce ormai obiettivi di carattere orizzontale, non costituisce una patente di inefficacia dell'approccio settoriale tradizionale, né significa l'abbandono di alcuni interventi mirati, che per la loro natura dovranno coprire particolari categorie di intervento e di beneficiari. Al contrario esso vuole evidenziare il fatto che gli interventi settoriali possono raggiungere una maggior equità con una migliore efficienza, se concepiti e sviluppati in un contesto di finalità e di strumenti di carattere orizzontale profittando in particolare di tutte quelle azioni di disseminazione e di supporto degli stessi, che sono di importanza fondamentale nella fase di programmazione, di monitoraggio e di valutazione.

Fatta questa ultima, doverosa premessa, il piano degli interventi è articolato secondo gli assi seguenti.

#### **4.2.1. L'ingresso nella vita e nel mondo del lavoro**

*Obiettivi:* favorire un armonico inserimento nella vita e nel mondo del lavoro promuovendo la qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza e l'integrità della famiglia.

*Soggetti interessati:* gestanti, genitori, infanzia, minori, giovani, famiglie.

*Attori coinvolti:* famiglie e associazioni di famiglie, attori istituzionali a vari livelli, volontariato e terzo settore, mondo dell'educazione e della formazione, mondo del lavoro e partner sociali ecc..

*Priorità dell'intervento:* attuare politiche mirate di assistenza alle nascite; realizzare misure di prevenzione del disagio minorile, del maltrattamento e della violenza ai minori, anche intrafamiliare; attuare politiche per una migliore conciliazione dei tempi professionali con quelli di cura della prole; dare maggiore attenzione all'interazione scuola-famiglia; promuovere nuove misure di organizzazione del tessuto urbano per aumentare la qualità della vita; incentivare l'assistenza all'infanzia e all'adolescenza nel campo psico-pedagogico (consultori – centri per le famiglie) e socio-educativo (asili, scuole, percorsi nei contesti della comunità locale); continuare la lotta allo sfruttamento del lavoro minorile; realizzare misure per favorire l'inserimento del mondo giovanile nelle varie fasi della vita sociale, anche attraverso programmi di mobilità giovanile a livello internazionale e facilitazioni per l'ingresso e l'uscita dal mondo del lavoro, in

un contesto di raccordo formazione-lavoro; attuare misure particolari per le categorie fragili (immigrati, famiglie mono-parentali).

*Riferimenti internazionali:* Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e suoi protocolli opzionali sui diritti del fanciullo relativi al traffico di donne e minori per lo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali e ai minori coinvolti nei conflitti armati; convenzione ILO di proibizione delle peggiori forme di lavoro minorile; convenzione dell'Aja sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione; politiche in sede UE quali il libro bianco sulla gioventù della Commissione Europea.

*Altre politiche implicate:* fiscale, occupazione, redditi, istruzione, socio-sanitario, comunicazione e media.

*Azioni in atto o a breve:* questo contesto evidenzia la stretta connessione tra interventi di fiscalità generale a favore della famiglia e necessità di garantire interventi mirati che consentano ai suoi componenti di esercitare in modo funzionale le proprie specificità e caratteristiche. L'attenzione, pertanto, ad una diminuzione complessiva della pressione fiscale sulla famiglia si accompagna allo sviluppo di servizi socio-educativi per la prima infanzia. In tal senso nel corrente anno con il completamento dell'iter di approvazione della Legge sui Servizi socio-educativi e l'attuazione del piano di intervento collegato allo sviluppo degli asili nido aziendali, attraverso l'utilizzazione del fondo di rotazione, consentirà di offrire un'offerta di servizi maggiormente diversificati e rispondenti a specifici bisogni delle comunità, con un'azione di coinvolgimento delle diverse istituzioni, del terzo settore e del mondo imprenditoriale perseguendo l'obiettivo anche di sviluppare nelle comunità locali esperienze di solidarietà tra gli utenti e l'associazionismo familiare.

Per l'implementazione del Piano per i nidi nei luoghi di lavoro le risorse sono state individuate dalla Legge finanziaria 2003 nell'ambito delle dotazioni del fondo Nazionale per le Politiche sociali. Per gli anni a seguire la quota da destinare al fondo di rotazione verrà determinata dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia. Tali risorse si aggiungono a quelle stanziare per gli anni 2002, 2003 e 2004 dalla Legge Finanziaria 2002 per l'istituzione del fondo per gli asili nido per la costruzione e la gestione degli asili nido, nonché di micro nidi nei luoghi di lavoro da parte delle Regioni e degli Enti Locali.

Sul versante della necessità di riconoscere il diritto del minore a vivere in famiglia a conclusione dell'anno 2003 verrà predisposto – dopo un'attenta azione di monitoraggio e di coordinamento con le Regioni ed i rappresentanti del privato sociale e dell'associazionismo familiare – un piano straordinario per la de-istituzionalizzazione dei minori ed in parallelo un programma di promozione dell'affidamento familiare e di ricollocazione dei minori in un ambiente affettivo idoneo ad un sano sviluppo psico-fisico. Le risorse per l'implementazione della prima fase del Piano straordinario sono definite all'interno del fondo nazionale per le politiche sociali

Sul versante delle politiche a favore dei giovani, in linea con quanto indicato nel libro bianco della Commissione Europea sulla gioventù ed al fine di promuovere percorsi di maggior mobilità in collegamento con esperienze straniere, verrà istituito, entro il mese di giugno 2003, un tavolo di consultazione nazionale per la Gioventù. In questo contesto ed in relazione all'approvazione delle norme in materia di mercato del lavoro – attraverso uno specifico confronto con il mondo imprenditoriale e le parti sociali– verranno promossi specifici programmi particolarmente attenti all'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

#### 4.2.2. Il diritto ai servizi universali mediante una nuova solidarietà

*Obiettivi.* Garantire il diritto di tutti al “servizio universale” (servizi di base sociali e servizi di base in senso allargato) mediante anche lo sviluppo di reti di solidarietà formali ed informali.

*Soggetti interessati:* soggetti individuali che per la loro condizione rischiano di non poter accedere a particolari servizi, famiglie della categoria precedente.

*Attori coinvolti:* attori istituzionali ai vari livelli di governance, famiglie, associazioni familiari, volontariato e terzo settore, società erogatrici dei servizi di base ecc.

*Priorità dell'intervento:* definire un nuovo quadro normativo che comprenda misure particolari di defiscalizzazione, voucher e strumenti analoghi per migliorare le condizioni di accesso ai servizi. Nel quadro di servizi liberalizzati introdurre nuove garanzie per l'accesso alle prestazioni da ricompensare sotto la voce di servizio universale a beneficio del gestore del servizio stesso.

Nel settore dei servizi sociali di base, migliorare e incrementare l'attivazione delle reti di solidarietà, delle reti di mutuo aiuto familiare promuovendone l'interazione e l'integrazione con gli attori già presenti, siano essi pubblici o privati; promuovere l'integrazione dell'innovazione tecnologica e sostegno alla creazione di strutture apposite di formazione per gli attori e gli utenti del servizio; attuare misure particolari per le categorie più fragili con particolare attenzione ai servizi legati al diritto all'alloggio. Predisporre, in questo contesto, misure particolari di sostegno per le giovani coppie, anche in forma di aiuti all'acquisto. Prevedere azioni di lotta alla dispersione scolastica.

*Riferimenti internazionali:* nozione di servizio universale in sintonia con quella adottata negli altri paesi europei e buone pratiche a livello europeo con particolare attenzione alle misure relative all'edilizia abitativa.

*Altre politiche implicate:* socio-sanitario, abitazione, trasporti, educazione, comunicazione ed energia

*Azioni in atto o a breve:* la necessità di garantire un sistema di protezione e di promozione sociale in grado di cogliere le specificità che caratterizzano lo sviluppo della domanda sociale, a cui occorre rispondere in modi sempre più adeguati alle caratteristiche entro cui il sistema dei bisogni si crea e si sviluppa, conduce ad una visione che sempre più mette al centro dell'azione le comunità locali e le risorse di cui le stesse dispongono o sono in grado di promuovere in un'ottica di sussidiarietà; sul versante della sussidiarietà verticale ed all'interno delle diverse funzioni che la normativa assegna ai vari attori che nel sistema interagiscono, occorre, peraltro, stabilire delle misure omogenee, in grado rispondere a criteri di equità e di universalità.

In tale contesto si colloca la definizione – in via di attuazione - dei livelli essenziali delle prestazioni sociali che sono disegnati in raccordo con il livello di governo regionale e con quello delle comunità locali al fine di definire un sistema che consenta, in modo progressivo, di costruire un quadro di riferimento omogeneo e attento alle diversità territoriali ed ai diversi punti di partenza; ciò attraverso una logica di programmazione delle politiche sociali di base che prevede una griglia articolata sulle aree di intervento, sulle tipologie di servizi e prestazioni e sulle direttrici per l'innovazione nella costruzione della rete degli interventi e dei servizi

L'abitazione costituisce la condizione di base per poter garantire reali possibilità di crescita e di autonomia; ciò vale in modo particolare per chi sta progettando e costruendo il proprio futuro e che necessita, pertanto, di prospettive entro cui collocare il proprio programma di vita. In tal senso si colloca l'azione di sostegno economico a favore delle giovani coppie sposate o in procinto di matrimonio per l'acquisizione in proprietà della casa. La finanziaria

2003 ha stabilito di destinare in tal senso almeno il 10% delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali a sostegno quindi delle famiglie di nuova costruzione e per il sostegno della natalità.

#### 4.2.3. L'inclusione sociale

*Obiettivi:* attuare percorsi di inclusione sociale rivolti alle diverse fragilità sociali ed alle fasce in condizione di marginalità o a maggior rischio di esclusione, promuovendo azioni per il loro reinserimento e l'attivazione di reti di ultima istanza.

*Soggetti interessati:* individui e famiglie "povere" in termini di povertà assoluta e relativa.

*Attori coinvolti:* attori istituzionali ai vari livelli, terzo settore, volontariato, famiglie come portatori di solidarietà.

*Priorità dell'intervento:* attivare misure atte al reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti interessati, individuando in modo specifico gli elementi collegati a condizioni derivanti da carenza di opportunità lavorativa o a peculiari fragilità sociali. Identificare le "poverty traps" più comuni ed individuare misure diverse per il loro ridimensionamento. Definire misure particolari per le categorie più fragili (immigrati, anziani, famiglie con assenza totale di reddito).

*Riferimenti internazionali:* "joint report on social inclusion", programma specifico di scambio di esperienze e buone prassi in sede di Unione Europea (fondo sociale europeo e indicatori comuni di misura e di obiettivi a scadenza pluriennale (Consigli Europei di Laeken e Barcellona).

*Altre politiche implicate:* fiscalità, occupazione, istruzione, politica dell'alloggio, socio-sanitario.

*Azioni in atto o a breve: una efficace politica dei redditi è lo strumento principale per dare stabilità e forza alla crescita economica, assicurare il proseguimento dell'equilibrio della finanza pubblica compatibilmente con gli impegni del patto di stabilità e di crescita così come definiti nel Consiglio Europeo di Siviglia, salvaguardare il potere d'acquisto delle retribuzioni, conseguire l'innalzamento del tasso di occupazione e ridurre le esclusioni sociali, secondo quanto deciso dal Consiglio Europeo di Lisbona.*

*La riforma fiscale attuata dalla Legge Finanziaria 2003 è in questa direzione ed è orientata ad assumere il carattere di elemento propulsivo di sviluppo, stimolando i consumi e la crescita e avviando un processo di riduzione del carico fiscale sulle persone, le famiglie e le imprese.*

*Per l'anno 2003, scaduta la sperimentazione del Reddito minimo di inserimento, il sistema di sostegno al reddito è completato da uno strumento di ultima istanza, caratterizzato da elementi solidaristici e finanziato dalla fiscalità generale. Il reddito minimo di inserimento ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la Legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale. Per questo motivo si è stabilito di individuare un nuovo sistema – il reddito di ultima istanza, appunto – da realizzare e co-finanziare in modo coordinato con il sistema regionale e locale, attraverso programmi che distinguano in modo finalizzato le carenze reddituali derivanti esclusivamente da mancanza di opportunità lavorativa (da affrontare attraverso politiche attive del lavoro che evitino l'istaurarsi di percorsi di cronicità e dipendenza assistenziale) e carenze tipiche delle fragilità e marginalità sociali che necessitano di misure di integrazione sociali e reddituali.*

*In relazione alla situazione di riassetto del welfare e con riferimento alle nuove norme in materia di immigrazione attraverso il fondo nazionale per le politiche sociali è in fase di realizzazione un piano programmatico di corsi di lingua italiana per minori ed adulti immigrati; nell'ottica poi dell'inserimento professionale dei giovani e di coloro che hanno un alto rischio di esclusione dal mercato del lavoro (portatori di disabilità, persone di una certa età privi della necessaria competenza professionale, ecc.) all'interno di un più generale contesto complessivo di profonde riforme che oggi intersecano il sistema dell'istruzione, della formazione e del mercato del lavoro è in fase di realizzazione, in stretto raccordo con le Regioni ed attraverso l'utilizzazione del Fondo sociale europeo, un programma complessivo di intervento finalizzato all'integrazione di soggetti deboli. In tempi medi si pone l'obiettivo di incrementare la quota percentuale delle politiche rivolte all'inclusione sociale nell'ambito della riprogrammazione di medio termine del fondo sociale europeo.*

#### **4.2.4. L'autonomia psico-fisica**

*Obiettivi:* garantire l'accesso al lavoro ed all'assistenza per tutti quei soggetti che presentano gravi limitazioni alla loro autonomia fisica e psichica.

*Soggetti interessati:* individui e famiglie di appartenenza con disabilità fisiche e/o psichiche, dipendenza senile di carattere motorio, malattie croniche (Alzheimer) ecc.

*Attori coinvolti:* attori istituzionali ai vari livelli, famiglie e loro associazioni, mondo del lavoro e partner sociali.

*Priorità dell'intervento:* sviluppare programmi e progetti che aiutino le persone con disabilità alla partecipazione alla vita del lavoro, sociale e collettiva in maniera da permettere una piena realizzazione delle potenzialità individuali unitamente ad un arricchimento delle dinamiche sociali; attivare reti di assistenza per una migliore gestione della dipendenza fisica in condizione di trattamento domiciliare, con particolare enfasi all'iniziativa organizzata delle famiglie; strettamente legata all'attivazione di reti familiari di assistenza è l'implementazione di misure di sviluppo di nuovi strumenti di sostegno finanziario come i "buoni" e i "voucher"; definire standards comuni per abilitare al trattamento delle malattie croniche e della dipendenza; promuovere la diffusione delle buone prassi, l'incentivazione e lo sviluppo della ricerca applicata e delle innovazioni gestionali per migliorare l'efficienza globale del sistema.

*Riferimenti internazionali:* decisione del Consiglio dell'Unione Europea che ha proclamato il 2003 anno europeo delle persone con disabilità, comunicazioni UE sull'invecchiamento, linee guida sull'occupazione per quanto riguarda l'integrazione dei disabili, Programma Quadro R&D per la medicina e le risorse del vivente.

*Altre politiche implicate:* fiscalità, occupazione, ricerca scientifica, formazione, educazione.

*Azioni in atto o a breve:* **la non autosufficienza delle persone in condizioni di cronicità, degli anziani e dei disabili non ha ancora ottenuto risposte adeguate. A queste persone il sistema socio-sanitario non è ancora in grado di fornire servizi sanitari e sociali sufficienti. Le misure a favore delle persone non autosufficienti e dei loro familiari sono urgenti, improcrastinabili.**

**Questo motivo pone tra le azioni dell'anno 2003 il varo del piano nazionale per la non autosufficienza in coordinamento tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero della Salute; il piano partirà a metà anno 2003 in forma sperimentale all'interno di**

*alcune Regioni che hanno offerto disponibilità in tal senso, sia in termini di co-finanziamento che di organizzazione. Tra gli obiettivi spiccano la costruzione di un nuovo modello di finanziamento e di accesso alle prestazioni, la permanenza della persona non autosufficiente nel proprio contesto familiare e sociale, il mantenimento ed il maggior recupero possibile dell'autonomia personale e la costruzione di servizi territoriali personalizzati, integrando sanità e assistenza.*

*Entro l'anno 2004, inoltre, sarà predisposto – sulla base di un programma di azione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali riferito ai risultati di una ricerca Istat in via di completamento sulla condizione della disabilità nel Paese– un programma straordinario per la disabilità, attenta anche alle forme più gravi, che dovrà trovare una sua fonte di finanziamento ad hoc nella Legge finanziaria 2004.*

*E' già stata avviata – invece – la predisposizione di un Testo Unico delle disposizioni in materia di disabilità, per superare le incoerenze, le frammentazioni, le duplicazioni ed i contrasti presenti nei testi normativi che disciplinano i diversi aspetti della materia.*

#### **4.2.5. La coesione sociale delle comunità**

*Obiettivi:* promuovere la coesione sociale degli individui e delle famiglie mediante la costituzione di reti capaci, da un lato, di attivare la solidarietà intergenerazionale, e, dall'altro, di favorire l'inclusione di soggetti e gruppi a rischio di esclusione.

*Soggetti interessati:* individui a rischio di esclusione, famiglie, collettività marginali (i c.d. senza fissa dimora), comunità di immigrati legali con difficoltà di integrazione, anziani soli.

*Attori coinvolti:* attori istituzionali ai vari livelli di governo, famiglie e associazioni familiari, terzo settore, volontariato e sistema imprenditoriale.

*Priorità dell'intervento:* sviluppare reti di solidarietà formali ed informali che incentivino il contatto e la solidarietà intergenerazionale, da attivare in particolare attraverso le iniziative delle famiglie; in questo contesto poichè la coesistenza tra generazioni sviluppa uno scambio sociale mutuamente arricchente, saranno oggetto di particolare attenzione esperienze pilota finalizzate ad attivare la prossimità abitativa di generazioni diverse tramite una politica mirata dell'alloggio.; integrare le comunità di immigrati legali nel tessuto sociale e normativo del Paese ospitante; reinserire soggetti ad alto rischio di esclusione sociale, es. tossicodipendenti, in un contesto di vita normale e mutuamente partecipativo.

*Riferimenti internazionali* quadro comune europeo per un coordinamento aperto in materia di immigrazione, raccomandazioni UE ed ONU in materia di invecchiamento, in particolare per quanto riguarda gli anziani non dipendenti da considerare una risorsa della società, Libro Verde Commissione Europea e Consiglio Europeo di Lisbona.

*Altre politiche implicate:* alloggio e pianificazione abitativa, occupazione, fiscalità (in particolare a livello locale), socio-sanitario.

*Azioni in atto o a breve:* **La libera assunzione di responsabilità da parte degli individui nei confronti dei più piccoli, dei più anziani, dei non autosufficienti è non solo eticamente, ma anche socialmente, un fatto positivo. Le politiche nazionali e locali devono agevolare tali atti di libertà correggendo o eliminando tutti quei fattori che li rendono troppo gravosi o inconciliabili con altre esigenze (in particolare, anche se non esclusivamente, con quelle normalmente svolte dalle donne). Le politiche sociali devono sostenere attivamente le**

scelte relative all'avere figli (e, prima ancora, rimuoverne gli ostacoli) e quelle relative all'assunzione di responsabilità verso persone parzialmente o non del tutto autosufficienti nella propria rete familiare. In tutti questi campi esistono forti diversificazioni nelle politiche locali che potrebbero utilmente essere messe a confronto anche per avviare processi di apprendimento reciproco e di verifica delle "buone pratiche", pur nella consapevolezza delle specificità locali.

Uno strumento utile in questa prospettiva è l'implementazione delle attività dell'Osservatorio – NET WORK delle Famiglie, soprattutto in vista della celebrazione durante il 2004 dell'anno internazionale della famiglia.

L'istituzione del nuovo osservatorio sulle famiglie prevede la costituzione di una rete di 25 Comuni (uno per Regione, 2 per quelle più popolose) affiancati da esperti, rappresentanti di Regioni, Province e Comuni e rappresentanti delle Associazioni familiari al fine di rafforzare la collaborazione tra gli attori che operano in questo settore, di approfondire la conoscenza delle realtà esistenti e delle esperienze maturate affinché possano diventare patrimonio comune; ciò soprattutto per individuare nuove strategie e risposte concrete che pongano al centro dei temi la famiglia, la sostengano nella gestione delle sue funzioni e la rendano partecipe dei processi sin dalla fase di progettazione degli interventi. L'Osservatorio, incardinato presso il Comune di Bologna, avvierà i propri lavori entro il mese di giugno 2003 e sarà finanziato dalle risorse del fondo per le Politiche Sociali.

Con riferimento alle politiche del Volontariato nel corso dell'anno 2003 è previsto l'avvio dello studio coordinato tra istituzioni ai vari livelli di Governo, l'Agenzia delle ONLUS, ed il volontariato per l'elaborazione di un'ipotesi di revisione della normativa che disciplina i diversi aspetti della materia al fine di aggiornarla (in base all'esperienza sino ad oggi compiute e dibattute nella Conferenza di Arezzo).

Nel corso del corrente anno è previsto, inoltre, il completamento dell'iter parlamentare della legge sull'impresa sociale, società non profit che agisce come attività economica organizzata da svolgere all'interno di settori di utilità di sociale ed ha come obiettivo la massimizzazione dell'equilibrio economico – finanziario escludendo la massimizzazione del profitto e la redistribuzione degli utili.

In questo quadro ben si inserisce il progetto italiano di promozione della responsabilità sociale delle imprese che sta assumendo un aspetto sempre più rilevante e centrale; ciò vale anche rispetto alle piccole e medie imprese che sono tradizionalmente parte integrante delle comunità locali e che non hanno mai rinunciato all'impegno verso le loro comunità.

Durante il prossimo biennio l'impegno di promozione in tal senso da parte del Governo, in collaborazione stretta con il mondo imprenditoriale e con il terzo settore, è destinato a crescere al fine di concorrere a rendere le imprese sempre più consapevoli dei benefici e dei potenziali risultati che si possono trarre da una costruttiva cooperazione tra istituzioni, business e altri settori della società.

Per ottenere questi risultati vanno potenziati gli strumenti del dialogo con le parti sociali e la società civile, la promozione della trasparenza delle practices e degli strumenti della CSR, lo scambio di informazioni e di best practices, l'integrazione di tale responsabilità nel sistema di gestione del Paese. A tal fine gli obiettivi – i cui risultati saranno ricondotti in ambito europeo alla fine dell'anno 2003 - sono: realizzare con un processo condiviso uno standard sociale semplice e modulare da applicare su base volontaria alle imprese per identificare i comportamenti socialmente responsabili, predisporre opportuni strumenti di misurazione per comprendere e valutare la performance sociale delle imprese al fine anche di poter fruire di facilitazioni di carattere fiscale, concorrere a diffondere la cultura della responsabilità sociale tra le imprese.



#### 4.2.6 Misure di carattere orizzontale

*Obiettivi:* garantire la messa a punto di una serie di strumenti atti a favorire l'esecuzione delle misure di cui ai punti precedenti e la loro verifica.

*Attori coinvolti:* attori istituzionali ai vari livelli, ISTAT, agenzie ed organi a finalità specifica (es. per la promozione dell'innovazione tecnologica) rappresentanti della società civile e delle organizzazioni familiari.

*Soggetti interessati:* oltre a quelli del punto precedente ogni organismo attivo nelle politiche sociali.

*Priorità dell'intervento:* Potenziare il sistema di indagini sociali sia sul piano della popolazione che su quello dei servizi formali e informali. Per quanto riguarda l'indagine di popolazione: garantire la produzione con cadenza almeno quinquennale di informazioni statistiche ufficiali, su direzione e consistenza delle reti di solidarietà, intreccio con l'utilizzo dei servizi privati e pubblici, caratteristiche dei caregivers e delle famiglie che ricevono aiuti informali e non, transizione dei giovani alla vita adulta e sue criticità, atteggiamenti e comportamenti nei confronti della nascita dei figli, condizione dell'infanzia, processi di socializzazione e rapporto con scuola e servizi, storie riproduttive e lavorative di uomini e donne, conciliazione tra lavoro e famiglia. Per quanto riguarda i servizi è prioritario sviluppare la produzione di informazioni su servizi e interventi sociali offerti sul territorio, sui loro costi, sugli utenti che ne usufruiscono, sulle prestazioni ad essi erogate, l'integrazione socio-sanitaria, la rete organizzativa che coinvolge le comunità locali, offerta e gestione di servizi e prestazioni da parte del pubblico o del privato; attivare strutture di supporto per la diffusione di buone prassi. Sviluppare strumenti metodologici ad uso generale (es analisi logistica) ed al loro sviluppo.

*Riferimenti internazionali:* lavori OCSE nel settore socio-sanitario, programma EUROSTAT, programma quadro R&S in sede U.E, interventi mirati nell'ambito delle politiche strutturali e dei programmi comunitari.

*Altre politiche implicate:* Sanità, ricerca scientifica.

*Azioni in atto o a breve:* **uno strumento di conoscenza di fondamentale importanza per gli operatori, i responsabili delle politiche (ai diversi livelli) e i cittadini è il sistema informativo dei servizi sociali (SIS) che risponde alle esigenze della programmazione, della gestione e della valutazione delle politiche sociali. La sua funzione non è solo quella di descrivere le risorse impiegate e le attività svolte nelle diverse articolazioni territoriali e organizzative, ma quella di facilitare la lettura dei bisogni e di sostenere il processo decisionale a tutti i livelli di governo sulla base di una rigorosa analisi delle attività e dei risultati raggiunti rispetto ai risultati attesi ed alle esigenze della popolazione. La disponibilità di informazioni è, inoltre, funzionale alla diffusione della cultura del confronto e alla valutazione comparativa delle esperienze e dei risultati.**

**La realizzazione e lo sviluppo del SIS durante l'anno 2003 con le risorse del fondo nazionale per le politiche sociali prevede il potenziamento della produzione statistica Ufficiale nell'ambito delle indagini presso le famiglie e presso le organizzazioni (pubbliche e private). Per sviluppare la massima potenzialità il SIS sarà organicamente collegato al sistema informativo sanitario e a quello europeo Eurostat.**

