

La riforma dell'assistenza. La legge delega per il riordino al bivio di un risanamento necessario che non può diventare «macelleria sociale»

Politiche di welfare in cerca dello Stato

Il sostegno alle famiglie sinora è gravato sugli enti locali, ora alle prese con il taglio dei fondi

di **Cristiano Gori**

Di che cosa si occupa la delega di riforma dell'assistenza?

→ Anche se il testo non lo specifica in modo chiaro si possono individuare due ambiti di applicazione: alcune prestazioni pensionistiche - come le pensioni di reversibilità - e le politiche sociali (o socio-assistenziali), che occupano la maggior parte della delega. Le politiche sociali comprendono il sostegno alla natalità (famiglie con figli), gli interventi rivolti alle persone non autosufficienti (anziani e adulti disabili) e la lotta alla povertà.

Le politiche sociali ricevono finanziamenti pubblici elevati?

→ No, è vero il contrario. Nel nostro paese la spesa complessiva per il welfare è in linea con la media europea ma la sua suddivisione diverge nettamente (vedi dati Eurostat in tabella). L'Italia spende molto più degli altri paesi per le pensioni - in particolare quelle di anzianità e reversibilità - e un po' meno per la sanità. Il grande ritardo riguarda, invece, le politiche sociali, che ricevono stanziamenti di gran lunga inferiori alla media continentale: un ritardo che ne tocca tutte le voci principali.

Cosa è mancato sinora?

→ Principalmente, l'azione dello Stato. La "Seconda Repubblica" - cominciata a metà degli anni '90 - ha visto aumentare la domanda d'intervento pubblico nel sociale, a causa di tassi di natalità fermi al palo, rischi di povertà in crescita e invecchiamento della popolazione. La maggior parte dei Comuni e delle Regioni ha compiuto uno sforzo degno di nota per risponderci, nell'ambito delle rispettive competenze; si pensi, ad esempio, alla crescita dei nidi

(Comuni) e dell'assistenza agli anziani non autosufficienti (Regioni). Per una migliore risposta ci sarebbero volute, però, più robuste politiche statali ma queste sono mancate, un tratto condiviso dai Governi degli ultimi 15 anni, pure con maggiori sforzi da parte di quelli di centro-sinistra.

La storia dei paesi simili all'Italia - quelli dell'Europa centro-meridionale - è la stessa ma con una differenza sostanziale: lì lo Stato ha realizzato le necessarie riforme nazionali. Riforme segnate dall'incremento degli stanziamenti dal centro, dalla

IL BILANCIO

La spesa è in linea con gli altri Paesi europei ma l'Italia spende di più per le pensioni e per la sanità

L'INVECCHIAMENTO

Sono molto aumentate le indennità di accompagnamento che hanno aiutato le famiglie a pagare le badanti

revisione - dove opportuno - delle misure esistenti e dalla definizione di alcune regole valide per tutto il paese; la tabella riguarda l'assistenza agli anziani non autosufficienti e la lotta alla povertà ma quanto affermato vale anche per gli altri ambiti del sociale. Il costante incremento che la spesa pubblica complessiva ha fatto registrare nell'ultimo decennio (+2% reale annuo), dunque, ha coinvolto numerosi settori ma non quello delle politiche sociali.

Il Governo su cosa basa l'ipotesi di risparmiare risorse dal sociale?

→ Non esistono documenti ufficiali in merito.

Peraltro, l'Esecutivo si è sinora dedicato più alla discussione dei valori che all'approfondimento tecnico dei temi concreti; le analisi empiriche mostrano - come detto - che già oggi le politiche sociali costituiscono una tra le voci del bilancio pubblico meno adeguatamente finanziate. L'ipotesi di risparmiare risorse dal sociale si fonda su un unico riferimento, ripetuto come esempio da diversi ministri in numerose occasioni: l'espansione della spesa dedicata alle prestazioni d'invalidità civile, passata da 11 miliardi di Euro nel 2002 a 16 nel 2009. A parere del Governo si tratta di un incremento senza motivo e, quindi, uno spreco di spesa pubblica su cui agire. L'incremento di 5 miliardi si divide tra 500 milioni per le pensioni d'invalidità e 4.500 milioni per l'indennità di accompagnamento. Tre utenti dell'accompagnamento su quattro sono anziani e, infatti, la percentuale di persone con almeno 65 anni che lo ricevono è passata dal 6,0% (2002) al 9,5% (2009). Cosa è avvenuto? Lo scorso decennio ha visto esplodere la presenza delle badanti, le famiglie hanno cercato un contributo pubblico che potesse aiutarle a remunerarle e l'hanno trovato nell'indennità di accompagnamento. La diffusione delle badanti, peraltro, è legata alla carenza di servizi pubblici. È opinione comune che senza le badanti il nostro sistema di welfare non avrebbe retto all'invecchiamento della popolazione mentre si tende a dimenticare che senza l'indennità di accompagnamento molte famiglie non avrebbero potuto sostenerne la spesa. Certamente esistono sacche di spreco ma il principale motivo dell'esplosione della spesa per le prestazioni d'invalidità civile è un altro: la difficoltà del



welfare italiano nel far fronte all'invecchiamento della popolazione. Più in generale, il fatto che l'ipotesi di recuperare risorse dal sociale sia fondata su quest'unico esempio suggerisce cautela nella discussione sulla delega.

Dalle politiche sociali si possono recuperare risorse per il risanamento?

→ Diversi articoli della delega toccano aspetti che potrebbero permettere di recuperare risorse, in particolare la rideterminazione dei criteri di accesso alle prestazioni e gli interventi sulle aree di sovrapposizione tra sociale e fisco. Il testo, però, in contrasto con il dettato costituzionale, non precisa né i principi né i criteri direttivi cui l'Esecutivo deve attenersi nell'esercizio della delega. Si possono solo fare alcune ipotesi, vediamo quali.

Si potrebbero rendere più restrittivi i criteri di accesso alle prestazioni monetarie, così da diminuirne l'utenza. Le prestazioni sono rivolte a persone con specifici requisiti e, se permane la condizione di bisogno che ne ha motivato l'erogazione, non possono essere tolte a chi già le riceve. È possibile, casomai, restringere i criteri d'accesso cosicché - a partire da domani - individui nelle medesime condizioni di chi oggi ne fruisce non le ottengano: ciò significa che i risparmi sono ottenibili solo diminuendo il numero di utenti futuri, un'azione realizzabile in numerosi anni mentre al Governo cerca risorse per il 2012 e il 2013. Oppure si potrebbe incidere sulle agevolazioni fiscali destinate alle categorie di utenti cui si rivolgono anche le politiche sociali; le agevolazioni - a differenza delle prestazioni monetarie -

sono tagliabili da un anno con l'altro. La spesa per le agevolazioni si concentra nel sostegno ai carichi familiari, 13,6 miliardi di euro annui, dei quali 11,4 miliardi destinati alle detrazioni per i familiari a carico. Recuperare risorse da qui vorrebbe dire togliere stanziamenti al sostegno al costo dei figli: sembra difficile ipotizzare che il Governo intenda procedere in tale direzione.

Infine, vi sono i servizi alla persona, di titolarità dei Comuni. Qui non è possibile recuperare risorse ulteriori perché - senza bisogno di alcuna delega - sono già stati compiuti tagli radicali.

Cosa è accaduto ai servizi sociali comunali?

→ Grande attenzione destano le nuove riduzioni che la manovra ferragostana determinerà nell'offerta di servizi sociali comunali. Ancor prima di valutarne l'impatto, però, va ricordato che le decisioni già prese dal Governo tra il 2008 e il 2010 produrranno un effetto complessivo di riduzione della spesa sociale dei Comuni nel 2013 di almeno il 20% rispetto a inizio legislatura; la tabella mostra che non esiste alcun altro settore del welfare ad aver ricevuto un trattamento simile. Peraltro, già nel 2008 i servizi sociali comunali rappresentavano il più debole settore del welfare italiano. Il nostro paese - lo dicono i dati - sta procedendo verso un sistema di welfare fondato su due pilastri: sanità da una parte e contributi economici (pensionistici e assistenziali) dall'altra, con i servizi sociali comunali sempre più marginali. Spingere in questa direzione costituisce una legittima scelta ma occorrerebbe un confronto pubblico per esaminarne le conseguenze sulla popolazione.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

COSA AFFERMA LA MANOVRA DI FERRAGOSTO?

- La delega assistenziale dovrà garantire risparmi, sull'anno, per 4 miliardi nel 2012 e 16 miliardi nel 2013. Qualora ciò non avvenisse le medesime risorse andranno recuperate attraverso tagli alle agevolazioni fiscali o con la rimodulazione delle imposte indirette e delle accise

(Dal 10 al 14 agosto il Sole ha presentato un approfondimento in cinque puntate della delega di riforma dell'assistenza, dedicando una puntata a ogni suo articolo)

LA SPESA PUBBLICA PER IL WELFARE, PERCENTUALE DI PIL, 2008, ITALIA (ITA) ED EUROPA A 15 (EU 15)

Settore	Differenza tra Italia ed Europa	Spesa come % Pil
L'ITALIA SPENDE NETTAMENTE PIÙ DELL'EUROPA		
Pensioni	Spesa italiana superiore del 38% rispetto alla media europea	ITA = 16,1 EU 15 = 11,7
L'ITALIA SPENDE COME L'EUROPA		
Totale Welfare	Spesa italiana superiore del 2% rispetto alla media europea	ITA = 26,5 EU 15 = 26,0
L'ITALIA SPENDE MENO DELL'EUROPA		
Sanità	Media europea superiore del 10% alla spesa italiana	ITA = 7,0 EU 15 = 7,7
L'ITALIA SPENDE NETTAMENTE MENO DELL'EUROPA		
Non autosufficienza (anziani e adulti disabili)	Media europea superiore del 31% alla spesa italiana	ITA = 1,6 EU 15 = 2,1
Famiglia e maternità	Media europea superiore del 61% alla spesa italiana	ITA = 1,3 EU 15 = 2,1
Povertà	Media europea superiore del 75% alla spesa italiana	ITA = 0,1 EU 15 = 0,4

Nota: I dati Eurostat sono da considerare con cautela per i valori puntuali mentre l'indicazione delle tendenze è solida. Dall'alto verso il basso, i settori indicati in tabella corrispondono alle seguenti voci della classificazione Eurostat: superstiti + vecchiaia (= pensioni), protezione sociale, malattia, disabilità, famiglia e maternità, esclusione sociale

RIFORME NAZIONALI DELLE POLITICHE SOCIALI, PAESI DELL'EUROPA A 15 PIÙ SIMILI ALL'ITALIA

Paese	Anno d'introduzione	Paese	Anno d'introduzione	Paese	Anno d'introduzione
ASSISTENZA AGLI ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI					
Austria	1993	Spagna	2007	Austria	1970-1975
Germania	1995	Grecia	Non realizzata	Francia	1988
Francia	1997	Italia	Non realizzata	Spagna	1995-2000
Portogallo	2006	SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE IN POVERTÀ		Portogallo	1996
		Germania	1961	Grecia	Non realizzata
				Italia	Non realizzata

LE DECISIONI PRESE DAL GOVERNO BERLUSCONI NEL TRIENNIO 2008-2010 HANNO RIDOTTO IN MISURA SIGNIFICATIVA LE RISORSE ECONOMICHE DISPONIBILI NEL 2013 RISPETTO AL 2008?

Settore (livello istituzionale responsabile)		Settore (livello istituzionale responsabile)	
Ammortizzatori sociali (Stato/Regioni)	No	Prestazioni monetarie d'invalidità civile (Stato)	No
Previdenza (Stato)	No	Sanità (Regioni)	No
		Politiche Sociali (Comuni)	Si (*)

Nota: (*) almeno del 20%