



## **Comunicazione del tavolo sul welfare.**

1. Che cosa significa welfare.
2. Il perimetro del welfare
3. La sfida della sostenibilità nella crisi
4. I luoghi, gli attori, i ruoli
5. Un anno per salvarci.

## **Che cosa significa welfare.**

Il Welfare è stato un elemento fondante delle società che abbiano come obiettivo del loro agire la dignità dell'uomo e la centralità dei diritti e, in quanto tale, è stato uno straordinario motore di sviluppo umano e, per ciò stesso, un cardine fondamentale dello sviluppo generale.

Come dimostrano ampiamente vari studi, i sistemi tradizionali di welfare sono entrati in crisi a causa dei loro stessi successi (allungamento della vita media, inclusione sociale, emancipazione dai bisogni di larghe fasce di popolazione, crescita culturale, riconoscimento della universalità dei diritti umani) e hanno reso necessaria la ricerca di nuove forme di sostegno, a partire dalla valorizzazione del principale risultato ottenuto: una cittadinanza più forte, più autonoma, più informata e consapevole.

L'insorgere di una crisi economica profonda e sistemica ha, con ogni probabilità, reso impraticabili gli approcci che consideravano il welfare esclusivamente (o quasi) come strumento di redistribuzione della ricchezza ed hanno aperto la strada al pericoloso tentativo (animato particolarmente dall'ex ministro Sacconi) di trasformare i servizi di assistenza in forme di beneficenza da garantire ai "soggetti autenticamente bisognosi".

E' un tentativo che riporterebbe l'orologio della storia indietro di oltre un secolo e che quindi deve essere assolutamente respinto, riaffermando che il welfare o è autenticamente universale o non è. Il welfare non è mera assistenza di cui i cittadini sono semplici destinatari (esposti alla maggiore o minore lungimiranza e competenza dell'amministratore di turno) ma un cardine irrinunciabile dalla costruzione sociale di cui i cittadini sono "agenti".

Il riconoscimento e la concreta definizione dei diritti universali e di conseguenti Livelli Essenziali di Welfare (LEW) è un processo dinamico e costante, in continua evoluzione, di riconoscimento dei diritti, di ricerca di modalità innovative di attuazione e di mobilitazione dell'energia sociale. Senza una simile base, qualunque ipotesi di sviluppo generale è con ogni probabilità, precaria ed ha scarse probabilità di successo. Tutti gli attori (dai cittadini alle istituzioni) sono convocati a costruire un nuovo e più pregnante regime di responsabilità, nel quale il principio di sussidiarietà, sancito dell'art. 118 u.c. della Costituzione, è un riferimento essenziale.

### **Il perimetro del welfare.**

Coerentemente con quanto detto sopra, il welfare comprende la cura delle persone, la promozione della convivenza e della coesione sociale e la qualità dell'ambiente e del territorio. Fanno quindi capo ad esso una ampia gamma di politiche, dal contrasto alla esclusione sociale alla tutela della salute, dalla qualità urbana alla protezione civile, dal sostegno alla famiglia (casa, asili nido, consultori, servizi sociali) all'istruzione.

In un'ottica di sviluppo assumono una grande rilevanza le azioni di cura delle risorse umane (tutela del diritto, valorizzazione di capacità e competenze in contrasto con le attuali tendenze di disvalore, creazione di un adeguato sistema di ammortizzatori sociali), e la capacità di risolvere tempestivamente le controversie. La tutela giurisdizionale dei diritti (e quindi il diritto [universale](#) alla giustizia) è indispensabile anche per garantire e valorizzare tutte le forme di tutela sociale.

### **La sfida della sostenibilità nella crisi.**

Il grande rischio, in questo momento di crisi, è che la grande questione della sostenibilità del welfare sia ridotto ad una mera questione contabile, nella quale il Ministero dell'economia stabilisce l'ammontare delle risorse disponibili, con i cosiddetti tagli lineari applicati indiscriminatamente e concorda poi con le regioni la ripartizione dei fondi. Il dibattito sui costi standard, che in linea di principio dovrebbero essere la base per la definizione di un finanziamento appropriato ed equamente distribuito, ha fatto emergere difficoltà di applicazione e soprattutto una forte e inaccettabile [tendenza](#) ad [utilizzare](#) i costi standard stessi come strumento di razionamento dei servizi e delle prestazioni.

Se come ormai è chiaro, stiamo vivendo una crisi di sistema, occorre avere il coraggio di ridefinire completamente le politiche della sostenibilità. Esiste una generale convinzione su due fatti cruciali:

- che esistano ancora margini consistenti di riduzione delle spese inutili e dei costi di amministrazione;
- che lo stesso sviluppo dei sistemi di welfare abbia generato un capitale sociale importante, costituito da un insieme consistente di risorse manageriali, professionali e civiche sottoutilizzate, un sistema importante di know how innovativi, da una diffusa disponibilità delle famiglie e delle comunità ad assumere in proprio responsabilità rilevanti.

La completa valorizzazione di queste opportunità è ostacolata dalla resistenza - nella maggior parte dei casi esercitata in forma occulta ma non per questo meno potente - di interessi corporativi e di importanti parti della burocrazia. Per superare questo ostacolo determinate è indispensabile fare spazio a tutti i detentori di risorse (a partire dai cittadini) e a creare spazi di incontro fra di essi. Più precisamente e più concretamente è necessario agire contemporaneamente e tempestivamente su tre fronti: l'allocazione ed il reperimento delle risorse finanziarie, la valorizzazione delle esperienze e dei saperi, l'empowerment dei cittadini e delle comunità locali

Sul fronte dell'allocazione delle risorse generali, la ricerca della sostenibilità deve essere associata ad una revisione generale dei criteri di assegnazione dei fondi che tenga conto della centralità del welfare nelle politiche di sviluppo. Nel "Libro nero sul welfare" prodotto dal network "I diritti alzano la voce" al quale aderisce Cittadinanzattiva sono state avanzate precise proposte a questo proposito, ed è stata indicata la necessità di aprire urgentemente un dibattito pubblico ampio e trasparente nel quale siano bene definiti gli obiettivi, i criteri di valutazione e gli strumenti di verifica e il ruolo delle diverse agenzie intervengono del settore.

Anche la ripartizione dei fondi fra le regioni può e deve essere una occasione di trasparenza, di confronto con i bisogni reali e quindi di federalismo solidale. Nel passato sono state condotti con successo progetti mirati ad obiettivi precisi e condivisi e sostenuti da una articolazione pianificata di politiche nazionali e/o regionali. Adottare sistematicamente questa prassi favorisce non soltanto la razionalizzazione della spesa ma anche la valorizzazione del capitale sociale. L'esperienza, tuttora in corso, dei "Piani di rientro" della sanità ha già dimostrato che è possibile intervenire "insieme" (istituzioni centrali, organi di controllo, istituzioni regionali e locali, attori professionali e locali); per coniugare risparmi e miglioramenti della qualità e dovrebbe essere trasferita in [tutti gli altri ambiti del ridefinito perimetro del welfare](#).

E' possibile inoltre pensare a forme innovative di tassazione (per esempio alle tasse locali di scopo) e ad una più marcata utilizzazione dei fondi integrativi, a condizione che, nel primo caso, siano previste forme di partecipazione civica alla verifica dell'effettivo conseguimento degli scopi dichiarati, e che, nel secondo caso, siano state realizzate e pubblicamente verificate adeguate istruttorie di verifica della effettiva utilità e del rispetto dei principi di equità e di universalità

La valorizzazione delle esperienze e dei saperi ha come ovvio obiettivo quello fare sì che la miriade di esperienze (anche gestionali) di successo già riscontrate nei diversi servizi siano assunte come riferimento da tutto il sistema e di stimolare una competizione virtuosa fra i manager e fra i professionisti. Nei migliori ambienti sanitari sono maturate capacità di produrre sistemi di valutazione, monitoraggio e benchmarking di elevato livello e di generare, per conseguenza, efficaci politiche di appropriatezza. E' un know how importante, già disponibile in varie agenzie nazionali (compreso lo stesso Ministero) e regionali che può e deve diventare patrimonio comune di tutto il welfare.

Si possono utilizzare, come sostegno, le forme di premialità già previsti dalla legge, affiancate da sanzioni che colpiscano tempestivamente i responsabili, prima di trasformarsi in ulteriori oneri (per esempio aumenti di addizionale Irpef o di ticket) per i cittadini, con forme di intervento e di commissariamento che garantiscano l'intervento di reali competenze. Una forma importante ed appropriata di incentivazione può essere quella di consentire ai soggetti che hanno prodotto economie di reimpiegare le risorse risparmiate nel miglioramento delle proprie strutture, dei servizi e delle prestazioni.

Un sostegno importante alla valorizzazione delle competenze può venire dallo sviluppo dell' "e-welfare" che permettono di fare "viaggiare" informazioni, prestazioni ed opportunità, invece che le persone, con risparmi di tempo e guadagni di efficacia per i cittadini e per le imprese. Alcune stime valutano che il risparmio finanziario prodotto da una buona informatizzazione sarebbe sufficiente a coprire parti significative della manovra. [Ciò vale in special modo per la giustizia per ridurre i suoi tempi irragionevoli e quindi anche i costi, diretti ed indiretti, a carico dei cittadini.](#)

Non si contano, ormai, le ricerche qualificate, condotte a livello internazionale, che dimostrano come la possibilità di elevare l'appropriatezza delle prestazioni socio-sanitarie e di contenere i costi dipenda in misura sostanziale dalla capacità delle persone di interpretare la propria situazione e di intervenire attivamente nei processi che li riguardano. Allo stesso modo è fuori discussione che il costo e

l'efficacia di vari sistemi ambientali (per esempio la raccolta rifiuti) e territoriali (per esempio la protezione civile) dipendano in larga misura dal comportamento dei residenti. Le politiche di empowerment dei cittadini e delle comunità locali sono quindi parte integrante delle strategie di sostenibilità del welfare.

Per esempio si va diffondendo la prassi di tutelare i soggetti fragili con i PAI (piani di assistenza individuali), come prevede la legge e soprattutto come strumenti di empowerment e di valorizzazione delle risorse di malati e delle loro . In alcuni casi, essi assumono la forma di veri e propri contratti, sottoscritti dagli interessati e dalle amministrazioni. Si stanno studiando anche forme di tutela, per permettere ai cittadini di intervenire tempestivamente in caso di violazione dei patti. Si ha anche notizia, però, di casi in cui la "personalizzazione" è usata come espediente per ridurre le prestazioni. Se si pensa alla tipologie e alla frequenza dei casi di questo genere è facile constatare che la posta in gioco è una parte cospicua di tutta la spesa sanitaria. Il legame fra sostenibilità ed effettiva centralità del paziente (e quindi effettiva universalità) è strettissimo. .

In un certo numero di comunità locali l'adozione e l'integrazione dei Piani di attività territoriali dei distretti sanitari e dei Piani sociali di zona avviene con la partecipazione dei cittadini e delle associazioni, che consente di razionalizzare le risorse disponibili e di mettere in campo risorse aggiuntive. In molte scuole le famiglie non si limitano a subire gli effetti dei tagli e danno vita ad esperimenti interessanti e si potrebbe continuare con esempi che riguardano la protezione civile, la tutela dell'ambiente, la qualità urbana e altro ancora.

A ben vedere, è la sussidiarietà dell'art. 118 che si sta attuando e sta producendo le condizioni per pensare ad un nuovo welfare, che non consente allo stato alcun ritiro ma semmai un esercizio più elevato e più qualificato della propria responsabilità. E' questa la grande opportunità che bisogna fare contare nelle decisioni politiche, impegnando tutti i livelli di governo a riconoscerla e valorizzarla con programmi e risorse adeguate, e che rischia di essere sprecata se la cittadinanza attiva non si impegna a fondo per farla vedere e per farla contare.

### **Gli attori, i luoghi, i ruoli.**

Il sistema degli attori è molto articolato e comprende le istituzioni elettive (i ministeri competenti nelle varie materie, le amministrazioni regionali, gli enti locali), le Agenzie di erogazione dei servizi (aziende sanitarie, enti scolastici, ecc.), gli Enti previdenziali e assistenziali, altre agenzie (Dipartimento della protezione civile, Agenas, Aifa, ecc.) e deve imparare a includere, con una corretta applicazione del

principio di sussidiarietà: i cittadini in quanto tali e in particolare la cittadinanza attiva. Le comunità locali sono sempre meno non più meri bacini di utenza e sempre di più “attori sociali” capaci di intervenire in tutte le fasi delle politiche pubbliche.

In un sistema ideale le politiche di welfare dovrebbero essere il risultato del confronto, responsabile e cooperativo, fra i diversi attori e della interazione positiva fra i rispettivi sistemi di risorse. Nella realtà (e non soltanto in Italia) non esistono ancora efficaci sistemi di governance e sono frequenti derive di varia natura dal decisionismo unilaterale alle prassi consociative e corporative. Entro questi limiti è possibile individuare vari luoghi di incontro stabiliti dalla legislazioni o comunque sperimentati con successo in varie realtà.

Un insieme importante di luoghi riguarda la formazione dei bilanci pubblici; la definizione di piani territoriali e di programmi operativi. In alcuni casi (per esempio la legge 328/00, l’art. 14 del 229, le norme urbanistiche) sono previste forme (più o meno cogenti) di consultazione degli stakeholder e dei cittadini. In altri casi (p.es. la protezione civile, la programmazione scolastica e quella degli uffici giudiziari) ciò non avviene ma non esistono divieti. E’ possibile, sulla base dei risultati delle esperienze migliori, pensare che questi luoghi non siano soltanto sedi di contrattazione fra gli interessi (e/o cause di ritardo nei processi decisionali) ma siano occasioni di analisi e progettazione comune e di promozione dell’efficacia e della trasparenza della azione pubblica. Lo dimostrano varie applicazioni di successo di democrazia deliberativa, le prassi di intervento messe in atto da diverse realtà della cittadinanza attiva e il programma di partecipazione civica che sta accompagnando l’attuazione del piano di rientro in Sicilia.

Un secondo insieme è costituito dai “luoghi della sussidiarietà” promossi autonomamente dai cittadini in applicazione dell’art. 118 u.c. che hanno messo in evidenza un importante repertorio delle risorse che la cittadinanza attiva può mettere in campo per l’adeguamento e l’attuazione delle politiche di welfare. La quantità di applicazioni è, obiettivamente, limitata rispetto alle potenzialità ma è comunque significativa e, comunque, sufficiente per sostenere una corretta interpretazione del principio di sussidiarietà in contrasto con quella, riduttiva e distorta, contenuta nel disegno di legge delega sulla riforma assistenziale - fiscale.

Un terzo insieme, decisamente sottosviluppato, riguarda esistono i luoghi della valutazione e della rendicontazione periodica e obbligatoria dell’azione pubblica. E’ un campo nel quale il nostro paese è in grave ritardo sia sul piano normativo che nella prassi. Le disposizioni relative alle carte dei servizi sono state interpretate, normalmente, in forma del tutto riduttiva, il comma 461 non ha avuto finora

riscontri significativi, la legge 150 sulla valutazione e sulla trasparenza è stata finora inficiata dalla intrinseca debolezza tecnica, da una conduzione quanto meno discutibile della commissione che doveva guidarne l'attuazione, dall'assenza di una politica di coinvolgimento dei cittadini. Ciononostante la valutazione civica si è fatta spazio ed ha incontrato importanti riconoscimenti delle autorità scientifiche e in documenti come il Piano sanitario nazionale. Il campo resta comunque strategico, anche per l'evidente potenziale di promozione della legalità e di contrasto alla corruzione, che continuano ad alimentare una grande dissipazione di risorse pubbliche.

La promozione di forme efficaci di governance dei luoghi di incontro degli attori non comporta alcuna confusione di ruoli. Al contrario ogni attore è chiamato ad esercitare con maggiore responsabilità e con maggiore efficacia il proprio ruolo costituzionale (allocazione delle risorse, decisione, gestione, controllo e valutazione). E' necessario, considerando la situazione in atto, mettere in atto una forte azione di pressione politica e culturale che richiami tutti gli interessati a riconoscere, nelle politiche di sviluppo, il ruolo centrale de welfare e della convocazione e della valorizzazione (a partire dalla formazione) di tutte le risorse del paese.

In questo contesto è possibile riconoscere una nuova centralità delle comunità locali che, da una parte, sono il luogo privilegiato della sussidiarietà ed esplicitazione della cittadinanza attiva, dall'altra, attraverso le amministrazioni e le agenzie, hanno potestà di intervento su temi cruciali (come con i Piani di zona dei servizi sociali, l'interazione con i piani di attività territoriale dei distretti, la formazione dei piani comunali di protezione civile, i programmi di gestione dei rifiuti e altro). Il successo delle politiche di welfare, sia sotto il profilo della universalità che per quanto riguarda la sostenibilità, e la mobilitazione delle risorse, dipendo in larga parte dalla capacità delle comunità locali stesse di interpretare il proprio ruolo ma richiedono il dovuto sostegno da parte degli enti superiori, con adeguate forme di allocazione delle risorse, di riconoscimento della capacità di produrre autonomamente soluzioni originali, di protezione delle fragilità sociali e territoriali.

### **Un anno per salvarci.**

Il futuro del welfare sarà fortemente segnato dalle risposte che saranno date nei prossimi mesi ad alcune questioni cruciali. Per esempio, nel corso dell'anno dovranno andare ad effetto la cosiddetta delega assistenziale fiscale e la riduzione del Fondo sanitari nazionale per gli anni 2011 – 2014, con una riduzione di spesa

complessiva di circa 30 miliardi, nel triennio. Rispetto alle disposizioni precedenti, il governo Monti non ha dato imposizioni di dettaglio ma ha stabilito l'aumento dell'Iva in caso di insuccesso della legge delega e l'obbligo per le regioni di aumentare l'addizionale Irpef in caso di mancato contenimento della spesa sanitaria. I rischi per l'universalità sono evidenti e richiamano la cittadinanza attiva al dovere di mettere in campo soluzioni adeguate su più piste di lavoro..

Una riguarda, ovviamente, l'interlocuzione con un governo in due ambiti di intervento da sostenere con la massima determinazione, con una grande mobilitazione e, se necessario, con azioni di lotta. Il primo riguarda la necessità di fare valere un punto di vista civico nei criteri di allocazione e di reperimento delle risorse, sulla scia di quanto è già stato fatto, con il "Libro nero del welfare" già citato. La nuova situazione richiede un ripensamento generale del bilancio dello stato sia in termini di distribuzione fra i capitoli di spesa sia per la capacità di accogliere e contabilizzare nuove risorse, come quelle della sussidiarietà. Bisogna anche riconoscere che nell'ambito della cittadinanza attiva possono nascere proposte originali, come quella di prevedere una tassazione dei patrimoni temperata dalla detrazione delle imposte sul reddito che andrebbe a gravare, per questo, sugli evasori, con il recupero di almeno 25 miliardi l'anno. L'altro ambito è la progettazione e la realizzazione delle "politiche a costo zero" che dovrebbero favorire la crescita: semplificazione e trasparenza delle amministrazioni, introduzione e implementazione di sistemi di monitoraggio e valutazione [civica della giustizia civile, strumenti adeguati e non eccessivamente onerosi per la soluzione pacifica](#) dei conflitti. In tutti questi ambiti la cittadinanza attiva ha già dato ampia prova di sé ed è, forse, l'unica risorsa in grado di impedire che, ancora una volta, la burocrazia e le corporazioni affossino i tentativi di riforma. [E' di esempio la recente analisi civica del progetto "Buone pratiche nella giustizia", promosso dal Ministero della Giustizia e della Funzione Pubblica, per il quale sono stati investiti circa 40 milioni di euro del FSE: verificare, dal punto di vista del cittadino, i contenuti dell'attività svolta e i risultati concretamente raggiunti; misurare gli elementi di potenzialità ed il reale impatto che il progetto può apportare alla giustizia italiana ed ai singoli uffici giudiziari coinvolti, nella prospettiva di una maggiore tutela e del rispetto dei diritti dei cittadini.](#)

La seconda linea di azione è quella, già delineata, della mobilitazione e dell'empowerment delle comunità locali, a partire dalla piena utilizzazione degli strumenti previsti dalle leggi. Le forme possibili sono molteplici e l'originalità delle soluzioni locali, non limita, anzi favorisce una politica unitaria di riconoscimento. La cittadinanza attiva, in ogni caso, può e deve, anche, imparare a chiedere conto alle amministrazioni inadempienti o comunque chiuse su sé stesse, per esempio chiedendo, ai sensi dell'art. 14 del decreto 229, la definizione trasparente e la

verifica pubblica dei livelli di copertura sanitaria dei territori previsti nei piani distrettuali e aziendali. Nel contesto della crisi nessuno sconto è possibile.

Il terzo ambito strategico è l'azione a livello europeo, troppo spesso trascurata dalle organizzazioni civiche, ma indispensabile per dare il necessario respiro all'azione civica. C'è molto da inventare ma forse l'Europa dei cittadini è più avanzata di quanto si pensi e potrebbe aiutare le istituzioni e superare questa pericolosa fase di stallo.

Il quarto asse riguarda obbligatoriamente l'interlocuzione con il Parlamento al quale continuano, giustamente, a fare capo decisioni sostanziali, come la riduzione immediata dei costi diretti e dei privilegi della politica e, soprattutto la ristrutturazione della rappresentanza politica. La costruzione di forme di governance adeguate al nuovo welfare, come quelle accennate nel paragrafo precedente, può facilitare anche la definizione di un riassetto efficace delle diverse competenze e deve in ogni caso contribuire al trasferimento di poteri e risorse dall'area della rappresentanza politica a quella della cittadinanza attiva, secondo le indicazioni ancora attuali del Manifesto per una nuova classe dirigente del 2008.