

Osservare per riorientare le politiche. Primo convegno di welforum.it

Emanuele Ranci Ortigosa, | 26 novembre 2017

Come *Osservatorio nazionale sulle politiche sociali* la nostra funzione specifica è di informare, monitorare, discutere e approfondire problemi, politiche e interventi sociali per alimentare conoscenze, cultura e competenze in materia. Lo facciamo con continuità con il sito e le newsletter che ne annunciano i nuovi contenuti. Aggiungiamo ora due ulteriori azioni già preannunciate: la prossima pubblicazione del primo dei dossier di approfondimento, battezzati *Il Punto di Welforum*, che presenterà e discuterà una proposta di riforma dell'indennità di accompagnamento, e la realizzazione del primo convegno pubblico, [Osservare per riorientare le politiche sociali](#), a Roma il 28 novembre. Tratteremo di riforme da attuare, il REI e altre, e di riforme nuove, ancora da introdurre come appunto quella sull'indennità di accompagnamento, a nostro avviso prioritaria nelle politiche sociali. Ne discuteremo con qualificati interlocutori e con i nostri [promotori](#).

Alcuni dati di riferimento

In vista del [convegno](#) riprendo allora il filo di quanto ho esposto nell'[editoriale di apertura di welforum.it](#). Parto da alcuni dati di fatto. In questi anni metà delle famiglie in povertà assoluta, cioè non in grado di condurre una vita umanamente dignitosa, rimangono senza alcun sostegno, mentre un quarto della spesa nazionale per assistenza pubblica va a famiglie benestanti o addirittura ricche. Con il REI la situazione migliorerà, ma non molto dati gli attuali limiti. I non autosufficienti hanno fabbisogni di sostegno molto differenziati e talora molto impegnativi, ma ricevono tutti lo stesso modesto contributo monetario. Fra le famiglie con figli di analoga composizione e condizione economica alcune beneficiano di assegni famigliari e altre no, e quelle che hanno più reddito e pagano l'Irpef beneficiano di detrazioni fiscali di cui quelle povere e incapienti ovviamente non possono avvalersi. Insomma cinquantacinque miliardi di euro tramite decine di detrazioni fiscali e di erogazioni monetarie[*note*]Assegni familiari, pensioni e assegni sociali, integrazioni al minimo, carta acquisti, indennità di accompagnamento, invalidità civile, per limitarci alle maggiori. Vedi: Ranci Ortigosa E., Mesini D: "Costruiamo il welfare dei diritti", *Prospettive sociali e sanitarie*, 2016, n.2[/*note*] vengono allocati con i più vari criteri di selezione dei beneficiari e di quantificazione delle erogazioni[*note*]Per fasce di età, tipi di fragilità, pregressi di lavoro o previdenziali, livelli reddituali individuali o coniugali o famigliari, e così via[/*note*] e, di fatto e di diritto, selezionano beneficiari ed esclusi nel tessuto sociale, prescindendo da valori e criteri di razionalità, equità, efficacia, efficienza.

Le *misure assistenziali nazionali*, con tutti i limiti evidenziati, garantiscono *diritti certi ed esigibili* relativamente alle erogazioni monetarie e alle detrazioni fiscali previste e certificate. Non così le misure sociali erogate dai territori che intervengono sui bisogni nei limiti in cui lo consentono le risorse regionali, comunali e dei vari "*Fondi nazionali per le politiche sociali*" assegnate a bilancio dagli enti citati. Nei confronti di queste misure i potenziali beneficiari godono quindi di *aspettative condizionate* dalle risorse assegnate. Nel primo caso i bisogni riconosciuti determinano la spesa, nel secondo la spesa prevista delimita i bisogni trattati. Il rapporto fra diritti, interventi e risorse si inverte.

Il sistema assistenziale vigente nel suo insieme presenta insomma accentuata parcellizzazione, disuguaglianza nel trattamento dei bisogni, scarsa appropriatezza ed efficacia degli interventi. E' luogo comune ormai denunciarne l'inadeguatezza in termini tanto istituzionali e funzionali che di sostegno e promozione sociale. Eppure esso permane, e anzi spesso lo si riproduce a vari livelli con nuovi interventi frammentati e particolari, talora detti *sperimentali*, il che per lo più significa di breve durata e senza seguito. Questo malgrado i problemi nuovi e complessi che il welfare deve affrontare: dalle nuove povertà largamente legate alla assenza, precarietà o scarsa redditività del lavoro, alla difficile condizione e diffusa disoccupazione dei giovani e alle difficoltà delle giovani famiglie, all'invecchiamento della popolazione e agli oneri crescenti che gravano sulle famiglie per la cura di non autosufficienti, alle crescenti esigenze di autonomia personale e sociale delle

persone disabili, alle debolezze dell'accoglienza e dell'integrazione degli immigrati. Per citare solo i temi più evidenti, ripetuti, entrati in agenda, trattati non solo in convegni e pubblicazioni ma talora anche con apposite norme e piani, con enunciati apprezzabili, spesso però poveri di percorsi attuativi e di risorse e strumenti che ne assicurino la effettiva realizzazione.

Riforme da attuare, riforme da introdurre

Per fronteggiare queste sfide complesse occorre una riflessione aperta, che ripensi in primo luogo la serie delle attuali misure assistenziali nazionali. Il compito è sfidante e impegnativo, ma qualche segno interessante appare. Penso al REI e alla legge sul Dopo di noi, misure ancora troppo limitate ma che presentano elementi di innovazione, in particolare nel superare la erogazione solo monetaria per entrare nella prospettiva di un sostegno complessivo, volto ad avviare un processo di crescente autonomizzazione delle persone, assunte come interlocutori attivi. Su queste misure la sfida è sul terreno dell'attuazione e dell'ulteriore sviluppo normativo, finanziario, dei sistemi territoriali di servizi, e a questo cercheremo di dedicare particolare attenzione come Osservatorio.

Ma altre essenziali scelte di riforma ancora non si danno e vanno quindi promosse. Talora già vi sono iniziative in atto interessanti come il pdl (che purtroppo non arriverà all'approvazione in questa legislatura) che riordina e potenzia le misure di sostegno per i figli a carico, sostituendo le attuali misure con un [Assegno unico e universale](#).

Per parte nostra, dopo le analisi e proposte di riforma generale delle politiche sociali avanzate nel 2013 e poi nel 2016 su *Prospettive Sociali e Sanitarie* e in convegni e seminari, presentiamo ora nel primo *Punto di welforum* la proposta di riforma dell'indennità di accompagnamento elaborata dal Laboratorio politiche sociali del Politecnico di Milano.

Per imboccare un percorso di innovazione e riforma è importante una scelta di metodo e di percorso, come anche l'esperienza dell'Alleanza contro la povertà testimonia. Partire dall'analisi del problema, per considerare come oggi si propone. Individuare l'insieme delle misure per lo più frammentate attualmente esistenti per verificarne la coerenza, l'adeguatezza e l'appropriatezza in ordine a un trattamento equo ed efficace del problema considerato. In merito ai limiti riscontrati chiedersi se una, o al più alcune delle misure esistenti possono, se riviste, ricomporre e potenziare l'intervento sul bisogno, o se occorre invece promuovere a una misura nuova, come è stato nel caso del REI dove non esisteva una misura generale di contrasto alla povertà.

Anche l'assegno unico e universale di sostegno alle famiglie con figli, prima citato, sarebbe misura nuova che però, diversamente dal REI, assorbirebbe le attuali misure e le ricomporrebbe su criteri di equità e efficacia. A questi stessi criteri si ispira la proposta di riforma della indennità di accompagnamento che stiamo per presentare che tende a riqualificare una misura esistente, almeno come primo passo. Occorre insomma, area di bisogno per area di bisogno, individuare obiettivi e passi significativi e convenienti, socialmente e politicamente agibili, formulare una proposta chiara e comprensibile, costruire pazientemente su di essa tutte le convergenze possibili, relative anche solo a un solo primo tratto del percorso, per sensibilizzare l'opinione pubblica e premere sulle forze politiche e le istituzioni.

Ad ogni passo è comunque importante non perdere mai di vista che in prospettiva occorre pervenire ad un insieme di misure coerente che minimizzi gli sprechi e le dispersioni e faccia convergere risorse e attività per massimizzare esiti di efficacia sul problema trattato e di equità sociale. In prospettiva quindi le vecchie misure assistenziali andranno necessariamente tutte o quasi riqualificate o assorbite in nuove misure che ricompongano l'offerta nelle diverse aree di bisogno. Nell'area povertà ad esempio il REI affermandosi via via richiederà di rivedere gradualmente assegni sociali e integrazioni al minimo, oltre a misure minori. Analoga revisione andrà effettuata anche fra le diverse aree, per ottenere ad esempio una combinazione ottimale fra il REI e un futuro Assegno unico e universale per le famiglie con figli, arricchendo anche questo con un insieme di servizi per le famiglie.

Arriviamo così al tema servizi, e quindi ai livelli essenziali che devono garantirli ai cittadini. Sui territori bisogni e problemi spesso sono complessi e si intrecciano e i servizi di conseguenza devono flessibilizzarsi e connettersi, grazie ad una ricomposizione fra interventi e anche fra politiche. Stabilire livelli essenziali di servizi, come anche programmi d'intervento,

per compartimenti può essere inevitabile in una fase di partenza, che si dovrà però al più presto superare per una trattazione dello sviluppo dei sistemi territoriali e dei loro livelli essenziali nel loro insieme. Impresa necessaria ma non facile se si vogliono rispettare le specificità locali e le competenze regionali.

Le aperture innovative e di ricomposizione di politiche e interventi incontrano spesso resistenze nella società e nelle istituzioni. Costruito su tutele particolari, spesso organizzate e presidiate, l'esistente offre resistenze passive e attive ai tentativi di cambiamento. Per ridurle va in primo luogo data adeguata considerazione a quanti sono in situazioni di reale bisogno e temono di perdere anche quel tanto che ricevono. Occorre insomma introdurre contestualmente alle revisioni risposte nuove, qualificate e garantite, discutere e negoziare i nuovi interventi e rendere evidenti i vantaggi specifici e complessivi in termini di efficacia e equità che comportano, graduare nel tempo e assicurare sostenibilità ad eventuali limitate penalizzazioni.

Innovare è necessario, a livello nazionale ma anche regionale e locale, ma è impegnativo e difficile. Deve essere preparato con iniziative incisive sul piano del pensiero e della cultura diffusa, con un coinvolgimento diffuso, con azioni nel sociale che possano a loro volta sollecitare le pratiche politiche e amministrative. Per questo hanno importanza le iniziative di sensibilizzazione ai problemi e di promozione della partecipazione che nelle situazioni locali vengono realizzate. Come hanno importanza le sperimentazioni di interconnessione comunitaria fra attori istituzionali e sociali, spesso promosse da fondazioni bancarie.

Tutti questi sono impegni urgenti perché la progettazione e i percorsi di inserimento sociale e lavorativo del Reo o del Dopodinoi non possono decollare senza che una prospettiva innovativa attivi energie, generi sviluppo di sistemi territoriali comunitari, stimoli pratiche di collaborazione fra gli attori istituzionali e sociali. Assumendo una prospettiva di innovazione e ricomposizione le politiche e i sistemi di servizi e interventi sociali potranno superare la dispersione che le penalizza ed assumere una loro più forte e specifica identità. Gli stessi attori, politici, sociali e professionali, del sociale operando in questa prospettiva potranno acquisire un riconoscimento e gestire un ruolo ben più significativo dell'attuale. E anche questo concorrerà ad un più efficace sostegno delle persone e delle famiglie in difficoltà, che è la ragione e la misura di queste politiche, di questi servizi, del lavoro delle persone che vi si impegnano.

L'Osservatorio che abbiamo costruito con il sostegno di tante e diverse istituzioni e organizzazioni, che ci hanno dato fiducia, vuole dare una mano a quanti operano con impegno e spirito creativo nel sociale, a tutti i livelli e ruoli. Teniamo a offrire e discutere con loro osservazione e riflessione sui temi concreti, quotidiani, e insieme sulle prospettive, per mettere a fuoco e condividere obiettivi e prospettive. Ascoltandoci e dialogando, sul sito e anche in occasione del prossimo convegno, possiamo fare un buon lavoro!