Riforme del welfare e impatto sulle realtà territoriali con sistemi di welfare avanzato

Luca Critelli, | 17 novembre 2017

La Provincia autonoma di Bolzano ha storicamente anticipato molte delle misure di welfare in seguito oggetto di discussione, e talvolta di introduzione, a livello nazionale.

Questa tendenza ha diverse cause. La principale è sicuramente l'ampia autonomia legislativa e finanziaria garantita dallo Statuto di autonomia della Provincia, che ha consentito di mettere in atto misure slegate dall'evoluzione del contesto nazionale. Un secondo motivo è indubbiamente il tradizionale "orientamento culturale" verso i paesi del Centro e Nord Europa, che ha portato la Provincia a trarre ispirazione dalle esperienze di welfare – generalmente più avanzate – di questi paesi. Un terzo fattore è la solida condizione economica della Provincia, che rende attuabili e sostenibili misure che sarebbero più problematiche in contesti più deboli (per esempio con un maggiore tasso di disoccupazione).

Un primo esempio significativo di tali misure di welfare è l'introduzione di una misura provinciale di "minimo vitale" (in seguito "reddito minimo di inserimento") già a partire dagli anni Settanta[note]Misura introdotta con legge provinciale 69/1973, poi confluita nella legge provinciale 13/1991. I criteri attuativi attualmente in vigore si trovano nel Decreto del Presidente della Provincia 30/2000. Per ulteriori dettagli: Critelli Luca, „Il sistema di assistenza economica-sociale della Provincia autonoma di Bolzano", in Granaglia E. – Bolzoni M., Il reddito minimo di inserimento. Analisi e valutazioni di alcune esperienze locali, CIES, Roma, 2011[/note]. Si tratta di una misura che ha anticipato di vari decenni le recenti misure del SIA e del REI. Rispetto a tali misure la prestazione provinciale ha tuttora un carattere molto più universalistico, non focalizzato sulle famiglie con figli, ma su tutte le situazioni di difficoltà e ridotta disponibilità economica. I sostegni previsti sono di entità decisamente superiore rispetto al SIA/REI, e si basano sul criterio di coprire la differenza tra reddito familiare disponibile e l'importo considerato necessario per la copertura del fabbisogno nelle diverse composizioni familiari, in base alla scala di equivalenza. A titolo esemplificativo il fabbisogno previsto è attualmente di circa 600 euro mensili per una persona che vive da sola, di circa 1.200 euro mensili per una famiglia con quattro componenti. L'eventuale sostegno all'affitto viene gestito separatamente. La misura provinciale ha adottato da subito un approccio basato sulla condizionalità, richiedendo un'attivazione dei beneficiari rispetto alla ricerca di lavoro e percorsi formativi e prevedendo una riduzione o revoca della prestazione nel caso di mancata attivazione.

Un secondo esempio significativo è l'introduzione, a metà degli anni Duemila, di un sistema di sostegno della non autosufficienza basato su un "assegno di cura" di natura universalistica[note]Misura introdotta con legge provinciale 9/2007. Per ulteriori dettagli: AFI/IPL, "L'assegno di cura in Alto Adige. Stato attuale. Sviluppo Prospettive", Bolzano, 2016[/note]. Principale ispirazione per tale misura è stata una riforma attuata in Germania a metà degli anni Novanta, migliorata in diversi aspetti dalla normativa provinciale. Si tratta di una misura in denaro e in servizi destinata ad anziani non autosufficienti come a persone disabili, non legata ad una prova dei mezzi, ma unicamente alla condizione di non autosufficienza. Sono previsti assegni mensili variabili tra i 550 e i 1.800 euro, secondo il livello di non autosufficienza. Per la valutazione del livello di non autosufficienza è stato adottato un apposito strumento di valutazione. In particolare il fatto che la misura non sia legata alla prova dei mezzi ha sollevato qualche discussione, trattandosi di una impostazione abbastanza consueta nei paesi del Centro e Nord Europa per interventi destinati alla non autosufficienza, ma anomala rispetto alla tradizione del welfare in Italia, che storicamente ha sempre dato priorità (anche per una questione di risorse) alle famiglie a basso reddito.

Un ulteriore esempio, che non viene in questa sede approfondito, sono le misure a sostegno della famiglia e della genitorialità, dove la Provincia di Bolzano ha attuato diverse misure a partire dagli anni Novanta[note]Clicca qui per ulteriori dettagli[/note].

Tali esperienze della Provincia autonoma di Bolzano hanno avuto un impatto molto limitato sul dibattito nazionale, nonostante riguardino temi che negli ultimi anni sono stati di assoluta centralità. Ciò è dovuto sia a ragioni culturali, sia al fatto che le misure non sono con ogni probabilità ritenute replicabili in un contesto più ampio e meno solido dal punto di vista socio-economico (è chiaro che uno schema di reddito minimo ha un impatto totalmente diverso in una realtà con un tasso di disoccupazione del 4%, rispetto ad una realtà con un tasso di disoccupazione del 15%).

Con la lenta evoluzione del contesto nazionale, la Provincia di Bolzano si trova ora a dover affrontare nuove sfide, che toccano anche qualche altra realtà territoriale dell'Italia settentrionale e centrale.

La questione può essere così riassunta: come sviluppare il proprio sistema locale di welfare, che prima si trovava ad operare in un sostanziale "vuoto" a livello nazionale, e ora deve invece coesistere con leggi e misure statali che vanno ad incidere in misura crescente sui medesimi ambiti di azione?

E' indubbio che l'impostazione del welfare italiano ha visto un passaggio da un'impronta di tipo federalista all'inizio degli anni Duemila, che dava grande peso all'autonomia delle Regioni e degli enti territoriali, ad un'impronta che vede un ruolo sempre più centrale e diretto dello Stato, nelle sue diverse articolazioni. Le Regioni mantengono una propria formale competenza e autonomia, ma nel quadro di paletti e direttive sempre più stringenti.

Se per realtà territoriali con un welfare meno sviluppato tale dinamica offre molti aspetti positivi (consente di mettere in campo delle misure che altrimenti non ci sarebbero), è molto più problematica per chi nel corso dei decenni ha sviluppato propri interventi in ambito sociale e ha costruito su tali interventi il proprio sistema di welfare.

La coesistenza tra interventi statali e interventi locali non è infatti sempre agevole. Non risulta possibile sostituire l'intervento locale con quello statale, dato che questo garantisce di norma un livello di intervento decisamente inferiore. Nemmeno risulta possibile non attuare l'intervento statale, per ragioni sia giuridiche ("livello essenziale delle prestazioni") che operative (p.es. gestione diretta da parte dell'INPS). La soluzione prevalente è quella di prevedere l'intervento statale come "base" e quello locale come "integrativo", ma è evidente come questo comporti un maggiore onere sia per il cittadino che per l'amministrazione, chiamata a gestire due interventi con finalità simili ma con procedure distinte. Con accordi bilaterali tra Stato ed Ente locale si può tentare di ridurre al minimo tale maggiore onere, che comunque rimane.

Se da un lato è sicuramente positivo che il sistema di welfare italiano si sviluppi verso livelli "europei", per gli ambiti territoriali con sistemi di welfare avanzato questo processo porterà necessariamente a dover riconsiderare e ridefinire diverse delle misure oggi esistenti.