

Il 22 novembre 2013, presso l'Aula Magna dell'Università di Sassari, si è svolto il convegno "Welfare pubblici e privati in tempo di crisi. Le politiche sociali in Sardegna", organizzato dall'Associazione tra gli ex Consiglieri Regionali della Sardegna, dal Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali e dai Corsi di Studio in Servizio Sociale e Politiche Sociali dell'Università degli Studi di Sassari.

In questi ultimi anni, dopo una lunga fase in cui sono prevalse misure di contenimento e una crescente austerità finanziaria, il welfare sembra aver esaurito la sua spinta propulsiva. Due prospettive appaiono prevalenti nell'attuale dibattito pubblico, solo in parte componibili in una strategia di sviluppo unitaria e condivisa: rilanciare il ruolo di welfare privati integrativi oppure riequilibrare il welfare con una applicazione organica e più efficace delle norme esistenti.

In Sardegna, la logica espansiva che per anni ha orientato lo sviluppo delle politiche sociali si è sensibilmente attenuata, ma ancora non si intravede una nuova prospettiva capace di finalizzare programmi di attività verso una visione condivisa dei bisogni delle famiglie e delle persone.

Il Convegno ha inteso offrire un'occasione di riflessione con autorevoli esponenti del mondo politico, sociale e culturale, intervenuti al dibattito: Benedetto Barranu, Don Pietro Borrotzu, Mariarosa Cardia, Felice Contu, Enzo Costa, Cristiano Erriu, Paolo Fois, Gianfranco Ganau, Attilio Mastino, Alberto Merler, Emanuele Ranci Ortigosa, Michele Poddighe, Maria Letizia Pruna, Oriana Putzolu, Daniele Sanna, Remo Siza.



ISBN 9788898692187



9 788898 692187

Euro 13,00

WELFARE PUBBLICI E PRIVATI IN TEMPO DI CRISI. LE POLITICHE SOCIALI IN SARDEGNA a cura di Mariarosa Cardia

PRESENTE E FUTURO

26

WELFARE PUBBLICI E PRIVATI IN TEMPO DI CRISI LE POLITICHE SOCIALI IN SARDEGNA

a cura di Mariarosa Cardia

Atti del convegno
Sassari, 22 novembre 2013
Aula Magna dell'Università

Aipsa Edizioni

PRESENTE E FUTURO

**WELFARE PUBBLICI E PRIVATI
IN TEMPO DI CRISI
LE POLITICHE SOCIALI IN SARDEGNA**

a cura di Mariarosa Cardia

**Atti del convegno
Welfare pubblici e privati in tempo di crisi
Le politiche sociali in Sardegna**

Sassari, Aula Magna dell'Università, 22 novembre 2013

AIPSA EDIZIONI

PRESENTE E FUTURO

N. 26/2014

Periodico dell'Associazione tra gli ex Consiglieri Regionali della Sardegna

DIRETTORE

Mariarosa Cardia

COMITATO DI REDAZIONE

Carlo Dore, Paolo Fois, Antonio Guaita, Giosuè Ligios, Franco Mannoni, Maria
Giovanna Mulas, Maria Teresa Petrini

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Francesca Cuccu, Monica Rinaldi

Direttore Responsabile

Mariarosa Cardia

Iscrizione al Tribunale di Cagliari n. 495 del 19 luglio 1984

Direzione e Redazione

Cagliari, Via Roma 25

assexcons@tiscali.it

Tel. 070 6014506 – Fax 070 650810

<http://consiglio.regione.sardegna.it>

© 2014

Aipsa Edizioni

Via dei Colombi 31, Cagliari

Tel. 070 306954

e-mail: aipsa@tiscali.it

<http://www.aipsa.com>

Finito di stampare nel mese di ottobre 2014

Presso Rubbettino print, Soveria Mannelli (CZ)

ISBN 978-88-98692-18-7

Indice

Mariarosa Cardia – <i>Introduzione</i>	5
Atti del Convegno – Sessione 1 – Welfare pubblici e privati in tempo di crisi	11
<i>Saluti</i>	
Attilio Mastino	13
Gianfranco Ganau	15
Felice Contu	19
Maria Lucia Piga	21
<i>Relazioni</i>	
Emanuele Ranci Ortigosa – <i>Ripensare il welfare</i>	23
Remo Siza – <i>Fra assistenzialismo e secondo welfare</i>	27
Enzo Costa – <i>Il welfare nella società civile</i>	39
<i>Interventi</i>	
Benedetto Barranu	47
Paolo Fois	51
Oriana Putzolu	57
Atti del Convegno – Sessione 2 – Le politiche sociali in Sardegna	61
<i>Relazioni</i>	
Maria Letizia Pruna – <i>Welfare e politiche attive del lavoro in Sardegna</i>	63
Cristiano Erriu – <i>L'integrazione dei servizi sociali e sanitari come prospettiva di sviluppo</i>	71
Alberto Merler – <i>L'intersezione delle politiche sociali</i>	77
<i>Interventi</i>	
Don Pietro Borrotzu	83
Michele Poddighe	87
Hanno collaborato a questo numero	91

Mariarosa Cardia

Introduzione

Nel presentare gli atti del convegno, svoltosi il 22 novembre 2013 nell'Aula Magna dell'Università di Sassari, desidero innanzitutto ringraziare tutti coloro che hanno reso possibile l'iniziativa e in particolare modo il Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali, diretto dal prof. Gavino Mariotti, e i Corsi di Studio in Servizio Sociale e Politiche Sociali dell'Università degli Studi di Sassari.

Il convegno si è articolato in due sessioni. La prima ha affrontato il tema complessivo dei welfare pubblici e privati in tempo di crisi, introdotto dalle relazioni di Emanuele Ranci Ortigosa, *Ripensare il welfare*, di Remo Siza, *Fra assistenzialismo e secondo welfare*, e di Enzo Costa, *Il welfare nella società civile*. La sessione pomeridiana ha approfondito la situazione delle politiche sociali in Sardegna grazie alle relazioni di Cristiano Erriu, *L'integrazione dei servizi sociali e sanitari come prospettiva di sviluppo*, di Albero Merler, *L'interesse delle politiche sociali*, e Maria Letizia Pruna, *Welfare e politiche attive del lavoro in Sardegna*.

Le relazioni e il dibattito con autorevoli esponenti del mondo politico, sociale e culturale, quali Attilio Mastino, Gianfranco Ganau, Felice Contu, Maria Lucia Piga, Benedetto Barranu, Paolo Fois, Oriana Putzolu, Don Pietro Borrotzu, Michele Poddighe, hanno fornito analisi e risposte a molti interrogativi: che cosa è stato fatto finora e con quali risultati? Con quali risorse e misure è possibile affrontare le sfide connesse alla crisi del welfare e all'emergere di nuovi rischi? Come creare un sistema universalistico di welfare, che superi l'attuale impostazione categoriale e frammentata, che favorisca esperienze di coproduzione, coinvolgendo i cittadini nello sviluppo delle politiche sociali? Quali le principali direttrici di cambiamento e le loro implicazioni in termini di accesso alle prestazioni, qualità e sostenibilità finanziaria delle misure di secondo welfare?

Abbiamo inteso affrontare un tema di grande rilevanza, evidenziando le specificità del caso italiano e della Sardegna, in cui le consolidate condizioni di debolezza si combinano con le politiche dei tagli lineari in settori delicati come quelli dell'assistenza sociale e sanitaria e con la crescente delegittimazione dell'ideale egualitario e del ruolo pubblico.

A partire dagli anni Ottanta i sistemi di welfare sono entrati in crisi per ragioni economiche, politiche, sociali e culturali. Sia il modello universalistico che quello occupazionale erano costruiti infatti su premesse socioeconomiche e

politico-istituzionali che sono venute meno nel corso degli anni Settanta, nei quali ha preso forma un modello *post*-industriale con nuovi modelli produttivi. Si sono modificate le strutture familiari ed è venuta meno la stabilità della famiglia (e dei matrimoni) in relazione anche alla mutata divisione dei compiti nell'ambito familiare. Ha cominciato a crescere la partecipazione femminile al mercato di lavoro; è calata la fertilità e cresciuta la quota di popolazione anziana; è aumentato il peso delle dinamiche migratorie; sono mutati i riferimenti di carattere socio culturale; è venuta meno la centralità dello Stato come istituzione governatrice e regolatrice. Chiara Saraceno ha espresso con efficace sintesi i fattori della crisi del Welfare State: “mutamenti nella famiglia e nel mercato del lavoro, nonché la globalizzazione dell'economia e dei movimenti delle persone hanno indebolito i tre pilastri su cui è stato costruito il Welfare State: un lavoro sicuro, un matrimonio durevole e basato sulla divisione del lavoro, confini nazionali certi”.

Il Welfare State dei principali paesi europei è sottoposto quindi da tempo a una serie di pressioni, acute dalla crisi degli ultimi anni. In primo luogo la crisi economico-finanziaria, che è stata affrontata fino a oggi con le cosiddette politiche dell'austerità e del rigore, e i vincoli di bilancio, che impediscono incrementi di spesa e rendono necessarie misure di contenimento. In secondo luogo le rapide trasformazioni nella struttura dei bisogni sociali e l'emergere di “nuovi rischi” lungo il ciclo di vita: quali la difficoltà di conciliare l'impegno lavorativo con quello familiare (che penalizza soprattutto le donne), la precarietà lavorativa, il mancato sviluppo del capitale umano, la non autosufficienza, l'esclusione sociale. Gli interventi di ridefinizione della spesa sociale sperimentati e introdotti in molti paesi, tra cui l'Italia, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta non si sono dimostrati risolutivi e molti studiosi concordano sul fatto che il bilancio complessivo delle riforme approvate rimane insoddisfacente.

La crisi del welfare viene dipinta come crisi di sostenibilità che ne renderebbe necessario un ridimensionamento. Ma bisogna evitare che la complessità della crisi del Welfare State venga affrontata in termini semplicistici e ricondotta prevalentemente al tema della sostenibilità finanziaria. I limiti e le storture del sistema italiano di protezione sociale non inficiano il valore e il significato di un sistema di protezione sociale a responsabilità pubblica.

Intendo dire che un dibattito sulle direttrici per superare la crisi del Welfare State deve partire da una considerazione di fondo: la centralità del welfare nella formazione delle democrazie moderne, la sua irrinunciabilità per la salvaguardia delle condizioni di sicurezza sociale e di libertà di scelta dei cittadini, il suo ruolo propulsivo ai fini dello sviluppo e della crescita economica. È sbagliato ridurre il welfare a spesa sociale, perché esso è un investimento sociale e produttivo di cui

beneficiano il mercato, il settore pubblico e privato, le persone di ogni età, condizione e cultura.

Non possiamo ignorare che il welfare è il risultato più alto realizzato dalle democrazie europee. Democrazia, infatti, significa anche poter costruire autonomamente un proprio progetto di vita. Il sistema di protezione sociale non è solo uno strumento di assistenza per i più deboli, ma è lo strumento per realizzare una vita dignitosa per tutti, e sostenere i cittadini nella realizzazione del loro progetto lavorativo ed esistenziale, permettendo di sviluppare senso di appartenenza alla collettività, che difficilmente può nascere dove non c'è disponibilità al reciproco sostegno. Più è forte il welfare, più è forte la cittadinanza. Infine, un buon sistema di welfare e una buona economia si sostengono a vicenda. Il welfare è stato una condizione essenziale per lo sviluppo economico e sociale che l'Europa ha conosciuto dal dopoguerra a oggi, poiché la coesione sociale, la fiducia, la solidarietà, la redistribuzione delle risorse aiutano l'economia. Non solo il welfare è un insieme di interventi volti a garantire dei fondamentali diritti, ma è anche uno strumento per rendere la nostra economia più competitiva, valida e innovativa.

La definizione stessa del concetto di welfare a cui un paese dovrebbe aspirare incorpora dunque giudizi di valore, visioni differenti di equità e giustizia, ma anche visioni diverse del funzionamento dell'economia e dell'organizzazione del lavoro su cui è importante fare chiarezza per potere capire se e in quale direzione e misura il welfare vada ristrutturato, diminuito, ampliato. È evidente che un approccio di questo tipo richiede una riorganizzazione del mercato del lavoro e investimenti sul welfare, affinché si concentri sempre meno sui trasferimenti monetari e sempre di più su trasferimenti specifici, offerta di servizi, ma anche informazione, regolazione delle disuguaglianze di potere, crescita inclusiva.

Anche in Italia lo Stato Sociale si trova oggi sotto la doppia pressione dei costi e dei bisogni crescenti, in parte fronteggiata con interventi di riequilibrio interno della spesa sociale. Per questo negli ultimi anni si va svolgendo un dibattito su quali siano le strategie possibili da affiancare ai processi di "ricalibratura" interna. Ripensare il sistema di welfare comporta in realtà una sua riforma radicale, trovando un nuovo equilibrio tra le politiche di austerità, le politiche per la crescita e le politiche di solidarietà territoriale; richiede di definire il tema della pluralità, il rapporto tra settore pubblico, che resterà ancora a lungo quello prevalente, e forme di welfare che includano anche i privati.

Tra le strategie possibili il cosiddetto "secondo welfare" merita attenzione per coglierne l'effettiva portata. In Italia si vanno infatti sviluppando programmi di protezione e investimenti sociali a finanziamento non pubblico che si

aggiungono al “primo welfare” di natura pubblica e obbligatoria, integrandone le carenze in termini di copertura e tipologia di servizi. Questo “secondo welfare”, territorialmente radicato, coinvolge molteplici attori economici e sociali quali imprese, sindacati, enti locali e il terzo settore.

Primo e secondo welfare non dovrebbero essere considerati due compartimenti stagni, ma due sfere fra loro intrecciate, in cui la seconda integra la prima in base alle politiche e alle aree di bisogno. Non si tratta dunque di sostituire spesa pubblica con spesa privata, ma di mobilitare risorse aggiuntive per bisogni e aspettative crescenti. Il welfare statale non dovrebbe essere messo in discussione nella sua funzione redistributiva di base, ma solo integrato dall'esterno laddove vi siano domande non soddisfatte. Tuttavia va valutato l'equilibrio tra i due sistemi e come la crisi abbia cambiato le opportunità di accesso a ciascuno di essi, costringendo in realtà parte della classe media impoverita a spostarsi verso il welfare privato. È evidente il rischio che un welfare pubblico più leggero, residuale, accresca le disuguaglianze perché molti strati sociali non potranno disporre né di servizi pubblici adeguati né di possibilità di accesso a quelli privati.

Per quanto riguarda la nostra isola siamo consapevoli delle conseguenze drammatiche della crisi economica sul sistema produttivo regionale, che hanno determinato livelli allarmanti di disoccupazione giovanile, aumento di disoccupazione tra gli adulti e della povertà. Le politiche sociali non sono in grado di fronteggiare una crisi siffatta, di creare un sistema di protezione che garantisca prestazioni di base uniformi a tutti i cittadini, di affrontare nuove condizioni di disagio sociale.

La fragilità della nostra rete di servizi ha portato a un welfare fondato sulla differenza di trattamento, ed esclusivamente sulla funzione assistenziale dei servizi alla persona, sulla gestione passiva delle condizioni più drammatiche di povertà, di non autosufficienza o di disabilità grave. Continua a mancare la definizione di livelli essenziali legati ai diritti di cittadinanza e non alle disponibilità di bilancio, una programmazione degli interventi con effetti evidenti e osservabili sulle condizioni di vita, l'integrazione con i servizi sanitari, la creazione di strutture polifunzionali, centri di servizio che erogino una pluralità di prestazioni sociali e sanitarie, la partecipazione attiva dei soggetti interessati.

Certo qualche passo avanti si sta facendo, come l'accordo raggiunto fra la Regione e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani per cui dal 2014 sarà la Regione a coprire tutte le spese per le prestazioni sociosanitarie di riabilitazione di persone non autosufficienti e disagiate in strutture sanitarie specializzate. I Comuni riceveranno i finanziamenti e dovranno verificare la reale situazione

finanziaria di chi godrà della riabilitazione nelle strutture specializzate. Questi oneri finora erano ripartiti fra le casse regionali, comunali e le finanze delle famiglie dei pazienti.

Ci auguriamo che questa iniziativa sia stata un'utile occasione di confronto e di riflessione sullo stato del nostro welfare, sulle sue criticità, ma anche sulle proposte concrete e attuabili per renderlo più adeguato agli standard europei e a bisogni sociali sempre più acuti, e dunque per renderlo più equo e più efficiente, convinti come siamo che il futuro del nostro sistema di protezione sociale è anche il futuro della nostra democrazia.

Sessione 1

Welfare pubblici e privati in tempo di crisi

Saluti

Attilio Mastinu

Rettore dell'Università di Sassari

Grazie per aver scelto l'Università di Sassari per svolgere la vostra riflessione su *Welfare pubblici e privati in tempi di crisi. Le politiche sociali in Sardegna*. Oggi sono presenti soggetti diversi e tanti sono i rappresentanti del mondo dei sindacati e del volontariato.

In una giornata di lutto come quella di oggi, ho apprezzato molto l'intervento di Mariarosa Cardia per il suo equilibrio e la sua positività. Mi ero lasciato un po' tentare dal clima della giornata, per affrontare il tema di oggi forse con un eccesso di pessimismo, nel senso che il tema del welfare va collegato a mio avviso con la crisi che stiamo vivendo. Da un punto di vista istituzionale basti pensare alla desertificazione istituzionale che la nostra isola sta conoscendo con la riduzione dei soggetti pubblici che si occupano degli aspetti e delle problematiche legate alla difesa dei diritti e all'impegno sociale. Penso nell'ordine, a partire da Dettori a Soddu, alle leggi che hanno costituito prima i comprensori poi le comunità montane adesso le Province con un impoverimento istituzionale che significa anche riduzione dell'attenzione nei confronti del welfare. Riduzione dei soggetti che sono impegnati a dare delle risposte ai cittadini e riduzione di una attenzione del soggetto pubblico nei confronti di queste problematiche.

E questo si verifica nel momento in cui alcune reti come le famiglie – che in passato avevano garantito solidarietà sociale, avevano garantito in qualche modo una presenza e un'attenzione – si disarticolano e vengono meno. In Sardegna questo significa riflettere anche sulla necessità che gli investimenti in materia di conoscenza vengano estesi. La ministra Carrozza in un intervento all'inizio del suo mandato aveva affermato che le disuguaglianze nel nostro Paese si superano anche costruendo infrastrutture di conoscenza e sostenendo le Università. La risposta che vediamo in questo momento, a livello regionale e nazionale, nei confronti del mondo universitario è pesantemente negativa.

Faccio alcuni esempi: gli assegni di merito per i nostri studenti che avevano quattro milioni e mezzo in bilancio regionale vengono azzerati, così come i quattro milioni per il fitto casa. Questo è uno degli aspetti forse meno significativo e meno pertinente al tema che state trattando, ma mi sembra che il

vostro incontro ponga anche l'esigenza di legare le politiche sociali alle politiche sanitarie. E allora come dimenticare che una legge come la 517 del 1999 in Sardegna in campo sanitario non è ancora completamente attuata; come dimenticare che dopo anni di sperimentazione l'Azienda ospedaliera universitaria non ha le risorse sufficienti, ma soprattutto non ha un atto aziendale che sarebbe lo scheletro minimo attraverso il quale gli interventi sul piano sanitario e sociale si possono sviluppare?

Non volevo fermarmi soltanto sugli aspetti negativi. Volevo dire che l'Università è profondamente interessata a queste tematiche. Ringrazio il Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali per aver collaborato con l'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna per questa giornata che viene dopo altre iniziative alle quali io stesso ho partecipato, come quella dell'ottobre 2010 *Per un nuovo Statuto sardo*. Volevo dire che i nostri corsi di studi in Servizio sociale e Politiche sociali, i nostri docenti e i nostri studenti coglieranno l'occasione di oggi per proporre anche iniziative concrete di ricerca, di riflessione, di formazione in questo campo, nel quale siamo presenti con il corso di laurea triennale, con il corso di laurea magistrale, con il dottorato e con iniziative di alta formazione.

Seguiremo quest'incontro con grandissima attenzione e con la speranza che da questo incontro nascano anche prospettive e orientamenti per il Consiglio regionale che andiamo a eleggere tra qualche mese.

Gianfranco Ganau Sindaco di Sassari

Un saluto a tutti i convenuti, un saluto particolare ai relatori e un ringraziamento agli organizzatori e cioè all'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna e al Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali dell'Università di Sassari, che hanno promosso questo convegno che ritengo importante perché va a toccare uno degli argomenti più delicati: quello del welfare, che è ancora più delicato vista la situazione della nostra Regione.

Credo che la qualità dei relatori garantisca che questo sia uno di quei convegni da cui vengono spunti di riflessione che servono per cambiare e modificare un pochino la situazione che viviamo. Insieme all'Assessore alle Politiche sociali, il dott. Poddighe, daremo un contributo specifico sulle attività e i dati delle nostre proposte che facciamo nel quotidiano. Provo a dare un'idea di quella che è la situazione che viviamo come sindaci. Posso generalizzare perché, anche in funzione del ruolo di Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, abbiamo la possibilità di confrontarci quotidianamente su questi temi e viviamo tutti le stesse progressive difficoltà.

La crisi economica ha accentuato notevolmente le difficoltà sociali, ha incrementato fortemente le povertà e le difficoltà delle famiglie. La progressiva diminuzione delle risorse ai Comuni rende sempre meno possibile fronteggiare anche in maniera provvisoria e impropria queste situazioni di povertà estrema, che vengono affrontate con il sistema della contribuzione che era limitato prima ma che oggi lo è di più e che copre una piccola percentuale di quelli che avrebbero effettivamente bisogno.

In Sardegna abbiamo anche un problema diverso rispetto a quello di altre Regioni. Se andiamo ad analizzare i dati scopriamo che nelle politiche sociali si investe di più di altre Regioni, addirittura il doppio o il triplo, dove la percezione della qualità e di come viene vissuta l'offerta delle politiche sociali a livello locale è infinitamente superiore rispetto a quello della Sardegna. Si capisce subito perché: noi utilizziamo la gran parte delle risorse per le contribuzioni di tipo individuale e non per favorire la costruzione e la gestione di servizi collettivi. Questo comporta un esborso economico importantissimo e un risultato che oggi è insufficiente e inadeguato. La situazione che abbiamo di progressiva riduzione della crisi fa sì che questo tipo di percorso, che stiamo facendo a livello regionale e che continua a favorire la contribuzione individuale, sia

totalmente sbagliato e vada ribaltato perché non serve affrontare le situazioni di povertà estrema se non per brevissimo periodo con dei piccoli contributi individuali. Serve invece creare dei percorsi che portino verso l'autosufficienza, che portino verso una condizione di piena autonomia delle persone e delle famiglie.

Questo si attua facendo dei programmi specifici, anche se oggi con la riduzione delle disponibilità delle risorse economiche ai Comuni sta diventando sempre più difficile. Credo che questa politica debba essere fatta a livello regionale. Deve essere la Regione a impostare delle politiche che vadano verso l'autosufficienza. Oggi si affronta il problema delle povertà dando una continuità economica con una formazione che porti verso delle attività lavorative e attività a impresa individuale.

Adesso abbiamo anche noi difficoltà a fare queste cose. Abbiamo messo in piedi, cogliendo dei bisogni reali, dei percorsi specifici. Faccio l'esempio delle badanti. Abbiamo avviato un corso di formazione certificato dal Comune dove abbiamo insegnato alle badanti a fare diversi lavori, come per esempio cucinare pietanze tipiche sassaresi in maniera da essere più adeguate alla situazione in cui andavano a operare. Abbiamo ripetuto questa esperienza e posso dire che nell'elenco delle badanti del Comune di Sassari ci sono centinaia di figure che stanno tutte lavorando. Abbiamo risolto il problema di figure, in gran parte immigrati, che spesso erano marginali e che avrebbero comportato un carico e un costo dal punto di vista del sostentamento e che invece oggi hanno una loro piena autonomia. Lavorano anche rispondendo a un bisogno della cittadinanza. Perché avere dei badanti e un rapporto con un ente pubblico che garantisca in ogni caso un supporto un tempo risultava difficile.

Queste sono le politiche che devono essere sviluppate. Bisogna continuare a operare in questa direzione, ma in mancanza di risorse anche le iniziative dei Comuni, evidentemente limitate, oggi non possono essere fatte perché tutte le nostre risorse vanno a cercare di tamponare una situazione che è sempre più grave e sempre meno sostenibile. In tal senso sono molto preoccupato per quello che può succedere nella nostra Regione se in qualche maniera non riusciamo a dare delle risposte concrete.

Gli argomenti sono tanti. Voglio dire che quando si fa una finanziaria regionale bisogna capire quali sono le priorità perché spesso si fanno dei pasticci. Lo scorso anno come sindaci ci siamo trovati a protestare fortemente perché c'è stato un azzeramento delle risorse per le politiche di contrasto alle povertà estreme in un momento in cui serviva il contrario. Non si può eliminare completamente una voce così delicata. E dall'altra parte c'è stato il taglio delle risorse per i cantieri di lavoro che danno respiro, se pure parziale e temporaneo,

a chi in questo momento non avrebbe lavoro e peserebbe sulle famiglie e su tutta l'economia regionale e non solo regionale.

Rispetto a questo, cosa ha fatto la Regione? Ha pensato bene di rimediare dopo le grandissime proteste prendendo una parte dei soldi disponibili e destinati agli interventi per i piani di assetto idrogeologico e per gli interventi di urgenza. Poi ci lamentiamo che i sindaci non fanno quello che devono fare. Perché la polemica viene condotta da chi ha la massima responsabilità dei servizi di protezione civile nazionali, verso una Regione dove i servizi di protezione civile sono fatiscenti, come dicono loro stessi, scaricando sui sindaci responsabilità che non possono avere. Ho ricevuto nelle ultime 24 ore sei messaggi di allarme meteo moderato. Bene, sono molto contento, vuol dire che a Sassari pioverà. Non significa nient'altro. A tutti i sindaci arrivano questi messaggi, non c'è una specifica, non è vero che siamo tutti in ritardo sui piani di evacuazione, sui piani di emergenza. La verità è che o si fanno gli interventi credendo realmente sulla prevenzione delle sciagure oppure ci lamentiamo, come sempre facciamo in Italia, per qualche mese, dimenticandoci poi di tutto e i sindaci continueranno a pagare per colpe che evidentemente non sono loro.

Chiudo l'intervento dicendo che bisogna sperimentare anche strade nuove. Bisogna avere il coraggio di mettere mano a rapporti. Si è parlato di welfare pubblico e del sistema pubblico-privato, che è quello a cui oggi bisogna pensare perché va a integrare dove ci sono delle carenze, delle insufficienze evidenti di parte pubblica. Non bisogna avere paura del terzo settore che sviluppa occupazione e questo già di per sé è positivo, ma soprattutto ha la capacità di affrontare i problemi anche in maniera originale e diversa da come fanno gli enti pubblici e le amministrazioni che affrontano invece il tema del sociale in maniera un po' burocratica.

Quindi bisogna avere la capacità di confrontarsi con il terzo settore, di sviluppare rapporti anche innovativi che consentono una migliore qualità dei servizi spesso anche a minore costo.

Felice Contu
Presidente della VII Commissione
Consiglio Regionale della Sardegna

Gentile Presidente,

avrei desiderato, come concordato, partecipare al convegno da Lei presieduto, ma impegni concomitanti mi impediscono di essere presente e di portare quindi il mio saluto personale e quello della Commissione Affari Sociali da me presieduta.

La prego pertanto di scusarmi con i convenuti con l'auspicio che un tema così importante come quello che affronta il problema delle politiche sociali in Sardegna trovi in un fecondo dibattito suggerimenti e osservazioni.

La Commissione da me presieduta ha potuto affrontare in diverse sedute le relative problematiche; e bisogna dare atto in proposito che la Regione Sardegna ha elaborato per questo importante settore una legislazione certamente anche all'avanguardia. Potrei citare i finanziamenti a valere sulla Legge 162 del 1998, che concerne i piani personalizzati di sostegno a favore delle persone con grave disabilità.

L'indirizzo sul quale ci muoviamo è quello relativo alle seguenti aree di intervento prioritarie proprio nell'ambito delle politiche sociali:

- 1) il contrasto alla povertà;
- 2) la promozione della inclusione sociale e lavorativa;
- 3) il sostegno alla genitorialità;
- 4) il sostegno alle responsabilità di cura della famiglia e il sostegno alle persone non autosufficienti.

Tutto ciò in piena collaborazione con i Comuni soprattutto attraverso la organizzazione dei PLUS (Piani locali unitari dei servizi).

Desidero qui ricordare che per l'anno finanziario 2013 lo stanziamento per le politiche sociali da parte dell'Assessorato competente è stato notevole: Euro 284.382.099,60.

Certamente rimane molto da fare e pertanto anche per la individuazione di una spendita più adeguata delle risorse, purtroppo sempre più carenti, saranno certamente d'ausilio le proposte e le valutazioni che scaturiranno dal dibattito di questa giornata.

Questo è il mio augurio e il mio saluto.

Maria Lucia Piga

Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali
Università di Sassari

Esprimo a nome del prof. Gavino Mariotti, direttore del Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali dell'Università di Sassari, il plauso a questa iniziativa oltre che il ringraziamento all'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna per l'interessamento organizzativo, scientifico e politico sull'argomento delle politiche sociali.

È importante la scelta di mettere a dibattito un argomento, che forse nel primo welfare è stato inteso come gestione delle passività, visto sul piano della ricerca e della sperimentazione.

Devo ricordare l'impegno del Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali, che è un impegno formativo e di ricerca, come ha appena ricordato il Rettore.

Infine devo fare una proposta del Dipartimento. Esso promuove e collabora per la raccolta di finanziamenti, di contributi economici a favore delle singole famiglie dei territori della Sardegna devastate dall'evento catastrofico dei giorni scorsi. Quindi il Dipartimento a nome del suo Direttore chiede anche ai partecipanti a questo convegno la disponibilità a donare secondo le proprie disponibilità. La somma raccolta verrà destinata a quelle famiglie che saranno indicate in loco direttamente dai volontari che si stanno occupando in questi giorni di dare sollievo ai nostri conterranei in difficoltà. Tra questi volontari si ricorda il nostro direttore e altri docenti dell'Ateneo.

Relazioni

Emanuele Ranci Ortigosa

Ripensare il welfare

Un breve aggiornamento

Da quando ho svolto la mia relazione al convegno di Sassari del 22 novembre 2013 sono passati molti mesi, con importanti accadimenti anche sul terreno politico. C'è un nuovo governo nazionale, presieduto da Matteo Renzi, che ha riscosso un alto livello di consenso alle elezioni europee, c'è una nuova maggioranza anche in regione Sardegna, con nuovi responsabili anche a livello di politica sociale. A quanto ho detto a Sassari mi pare allora opportuno fare precedere una brevissima nota di attualizzazione del tema propostomi, rispetto a una situazione politica nazionale che finora non ha ancora effettuato scelte chiare. In merito alle proprie strategie nel campo delle politiche sociali (in senso stretto) infatti il governo Renzi finora ci ha detto poco. Possiamo allora cercare di desumere elementi informativi anche in merito a queste politiche dagli indirizzi assunti in campi affini.

Una prima informazione possiamo trarla dalla scelta relativa ai famosi 80 euro in più in busta paga. Tale scelta si colloca in una prospettiva di tipo "lavoristico", che privilegia quindi l'aumento delle retribuzioni percepite da chi è inserito nel mercato del lavoro, integrata da una politica equitativa all'interno di tale area sociale. È una scelta rivolta al mondo del lavoro, abbinata alla riduzione dell'Irap pagata dalle imprese, che inverte una tendenza prevalsa negli ultimi governi al prelievo, più che all'erogazione, e mira a rilanciare i processi produttivi, contando su una ripresa dei consumi, oltre che su un modesto intervento sulla fiscalità delle imprese, perseguita anche sul terreno psicologico, introducendo elementi di fiducia o almeno di speranza in una ripresa.

Baldini, Giarda e Oliviero su "La voce" (info 23 aprile 2014) hanno analizzato gli effetti di tale sostegno alle famiglie in termini distributivi. Dividendo in decili in base al loro reddito le famiglie italiane, solo il 30% delle famiglie del decile più povero riceve il bonus, che concentra i suoi benefici soprattutto sulle famiglie del sesto, settimo e ottavo decile. Analizzato quindi sull'universo delle famiglie italiane questa misura privilegia i ceti medi e medio-alti, e quindi letto nell'ottica dei diritti non è misura universalistica, e non privilegia certamente né i più poveri (4.800.000 poveri "assoluti", uno ogni

dodici persone), né chi ha maggior carico familiare (figli, anziani a carico), né chi è senza lavoro perché lo ha perso o perché non è ancora riuscito ad averne uno (i tanti giovani senza né studio né lavoro). Essendo legata alle retribuzioni percepite, anche fra le famiglie dei lavoratori determina delle sperequazioni: una famiglia con due redditi da lavoro prende un bonus ben più consistente di una di pari reddito prodotto da un solo lavoratore.

Logica lavoristica e logica universalistica si differenziano sostanzialmente nelle inclusioni ed esclusioni di beneficiari e stupisce una certa sorpresa espressa da uomini di governo sulle discriminazioni risultanti dalle scelte effettuate rispetto alle famiglie povere, alle famiglie numerose, ai pensionati, ai senza lavoro.

Incrementare i redditi da lavoro, privilegiando quelli più bassi, è ottima cosa, anche un po' equitativa, ma rispetto a una parte della popolazione. E, per essere franchi, anche le richieste di incrementare le attuali erogazioni monetarie, integrazioni al minimo, pensioni e assegni sociali, e altro ancora, se venissero accolte migliorerebbero certo l'economia domestica di molte famiglie non abbienti, ma porterebbero a privilegiare una parte di popolazione, quella che ne beneficia, discriminando quella che non riceve tali erogazioni, in base a una selezione degli uni e degli altri basata su scelte prese in passato e assai discutibili sotto il profilo equitativo, oltre che su quello della loro bassa efficacia.

Nel campo della politica sociale un importante strumento per una politica universalistica, Renzi e il Governo l'hanno trovato: l'Isee, appena ridefinito in termini molto più adeguati della precedente versione. Possono anche riprendere, verificare e nel caso utilizzare proposte di riforma e innovazione come quelle nostre dell'Irs, promosse e pubblicate da Prospettive Sociali e Sanitarie (2013, n. 8-10). Importanti esponenti del Governo e del Partito Democratico, quali Del Rio e Guerini, strettissimi collaboratori di Renzi, le hanno conosciute fin da quando avevano rispettivamente la presidenza e la responsabilità delle politiche sociali dell'Anci, le avevano trovate interessanti; si era convenuto di approfondirle insieme, finché l'evoluzione della politica li ha portati a nuove responsabilità.

Un governo partito sulla rottamazione del vecchio e dell'obsoleto, oggi impegnato sull'innovazione, non può non rivedere, svecchiare, ripensare in chiave di efficacia ed equità un sistema assistenziale che assorbe oltre quattro punti di PIL. Non si può ripetere il negoziato rituale, di ogni anno, fra Governo Regioni e Comuni, su qualche centinaio di milioni dei vari fondi sociali, negoziato essenziale a quadro immutato, ma anacronistico e quasi patetico se considerato rispetto all'insieme di più di sessanta miliardi di spesa socio assistenziale, trattata come intoccabile e immutabile anche se il quadro dei

bisogni è radicalmente mutato da quando le attuali destinazioni di spesa sono state definite.

Questo ritardo di attenzione del Governo sul tema del sociale può essere compreso considerando le altre urgenze che dovevano essere prioritariamente affrontate. Va bene, ma non si può lasciare passare troppo tempo dove sono in gioco condizioni essenziali di vita di tante famiglie, molte con minori piccoli e meno piccoli, e dove ci sarebbero anche, per fronteggiarle, consistenti opportunità e potenzialità, che renderebbero possibile rinnovare, riqualificare, rilanciare le attuali misure, non per risparmiare, non è neanche pensabile, ma per spendere meglio.

E lascio ora spazio all'esposizione svolta a Sassari.

La situazione sociale è grave e le risposte sono deboli e inefficaci.

Nell'economia di questo convegno il mio compito è di trattare il ripensamento e la riforma del welfare pubblico, in particolare di quella sua componente che sono le politiche e le misure socio assistenziali, evidenziando le ricadute positive che possono avere sul welfare nel suo insieme, che ricomprende pubblico, sociale e privato. Proporrò una riflessione e una proposta generale di riforma del sistema vigente, in un contesto in cui mi pare siano assenti tale riflessione e le conseguenti proposte.

La situazione sociale è grave. Pensiamo, sui dati statistici ma anche con l'osservazione diretta di ciò che accade attorno a noi, quante persone hanno perso il lavoro, e con esso non solo il reddito, ma la loro stessa immagine e posizione sociale. Quante persone, pur lavorando, non riescono più ad affrontare le spese quotidiane. Quante rinunciano a costruire famiglie e generare figli per fragilità economica, e debbono magari rimanere o tornare a vivere a casa dei genitori in età adulta. Quanti disabili e non autosufficienti rimangono a carico alle loro famiglie. Quanti minori vivono in famiglie povere, con pesanti condizionamenti sulla loro vita futura. Sono entità che purtroppo continuano ad aumentare, in un peggioramento di cui non siamo ancora in grado di vedere il termine, l'inversione di tendenza.

A fronte della crisi infatti, quali risposte? Negli ultimi anni tagli della spesa pubblica per funzioni sociali; tagli della spesa pubblica per Regioni e enti locali; nuove misure con basso finanziamento, criteri ancora categoriali, temporaneità; nessuna innovazione di sistema, con l'eccezione dell'Isee, nessun disegno generale di riforma.

Sono "non risposte" proprie di un sistema socio assistenziale frammentato e inefficace, caratterizzato da risorse scarse e male utilizzate; rigidità e monetizzazione diffusa delle prestazioni; frammentazione degli interventi:

settoriali, categoriali, parcellizzati, su selettività incoerenti; debole sussidiarietà orizzontale, centralismo, debole sussidiarietà verticale; sistemi regionali e locali molto differenziati, e costruiti su una quota di risorse marginale. Da tutto ciò consegue scarsa efficacia, scarsa equità, poca efficienza.

Per concretezza prendiamo un esempio di inefficacia evidenziato dai confronti a livello europeo. Le attuali erogazioni assistenziali nazionali a integrazione di redditi carenti riducono poveri solo del 20%, mentre la media europea è del 35% e alcuni paesi arrivano al 50%. Non sono infatti universalistiche, non sono promozionali, non perseguono inserimento sociale, generano quindi assistenzialismo e sono poco efficaci, poco eque, poco efficienti.

Remo Siza

Fra assistenzialismo e secondo welfare

1. I sistemi di welfare emergenti

In Italia le politiche sociali stanno cambiando molto rapidamente. Probabilmente con la stessa rapidità stanno cambiando le condizioni di vita di una parte molto consistente delle famiglie italiane, il loro reddito, le loro attese per il futuro. I due processi si sviluppano paralleli, l'uno influenza l'altro molto parzialmente, i rischi sociali che emergono nella società italiana non mutano le scelte delle istituzioni.

Questa crescente distanza non è dovuta semplicemente alla crisi finanziaria ed economica che ha ridotto le capacità operative delle politiche sociali, ma a una evoluzione di più lungo termine condivisa dalle principali forze politiche e sociali e a cui la crisi economica sembra aver dato slancio e nuove motivazioni.

Dai tagli e dai vari provvedimenti finanziari che si sono susseguiti a partire dal 2008 emerge una prospettiva di welfare sociale che prevede una riduzione profonda delle prestazioni pubbliche assicurate alla generalità della popolazione. Un welfare leggero che prevede un numero ridotto di beneficiari e di campi di intervento, in cui l'intervento pubblico intende tutelare soltanto una minoranza bisognosa, che non riesce a conquistarsi autonomamente le risorse sufficienti per vivere. Il nuovo modello di assistenza dovrà essere rivolto principalmente a chi ne ha effettivamente bisogno e con prestazioni non incondizionate. La sostenibilità dell'attuale sistema sanitario, a giustificazione di rilevanti riduzioni di risorse, è riproposta in modo ricorrente.

I cambiamenti che stanno emergendo nell'ambito dei sistemi di welfare privati sono ancora più profondi. I progetti di riorganizzazione cercano di comporre una pluralità di risorse – i welfare aziendali, i fondi sanitari, la previdenza complementare, le fondazioni – in una strategia di politica sociale più moderna e dinamica.

Il secondo welfare, l'idea di un secondo organico pilastro del welfare che affianca quello esistente, è sicuramente la proposta che appare più solida e quella di cui più ampiamente si discute: è un welfare integrativo, costruito prevalentemente con risorse private, costituito da un mix di programmi di protezione e investimento sociale, finanziati attraverso assicurazioni private stipulate dalle famiglie contro i nuovi rischi, fondi di categoria, fondazioni bancarie, le imprese e i sindacati, le associazioni (Ferrera e Maino 2011).

In questa prospettiva il welfare statale diventa meno generoso, ma non viene messo in discussione, ed è integrato massicciamente dall'esterno da rilevanti risorse proprie di altri soggetti non pubblici. Il secondo welfare intende mobilitare risorse e iniziative di provenienza privata in grado di supportare il sistema pubblico in vista delle crescenti aspettative.

Attorno al progetto di secondo welfare si sta costruendo un blocco economico e sociale molto ampio e consistente capace di esprimere e sostenere una articolazione netta e distinta dei soggetti che concorrono al benessere delle persone. Da una parte il welfare pubblico, in cui la significativa e progressiva riduzione delle risorse è contrastata debolmente da quasi tutte le forze sociali e politiche più rilevanti, in buona parte viene giustificata sulla base di ineludibili esigenze di sostenibilità finanziaria. Dall'altra un welfare complementare o integrativo rispetto al sistema pubblico, agevolato fiscalmente, più agile, in grado di dare risposte qualificate e più articolate alle domande crescenti. Un sistema che può svilupparsi liberamente perché non ha stretti vincoli di bilancio, ma dipende dalla capacità di mobilitare risorse aggiuntive (il risparmio delle famiglie, il welfare aziendale, le fondazioni, le categorie contrattuali).

2. Il consolidarsi di una Italia povera

Queste emergenti configurazioni di welfare immaginano condizioni di vita delle famiglie italiane molto semplificate:

- da una parte rilevano la diffusione di povertà severa, di famiglie prive di casa e di reddito alle quali è necessario offrire prestazioni sociali pubbliche di sopravvivenza, prevalentemente assistenziali;
- dall'altra enfatizzano l'emergere di una famiglia moderna, individualizzata, immaginata dinamica e attiva, capace di scegliere attivamente tra i fondi disponibili per la sanità o per la previdenza integrativa, che non va certo al Comune o in un povero studio medico privato per far fronte alle esigenze di cura di cui necessita, e che, superati questi anni di crisi, sarà disponibile a investire una parte del suo reddito per assicurarsi prestazioni sociali e sanitarie di qualità, realmente efficaci e realmente protettive rispetto ai rischi della non autosufficienza o di una malattia prolungata.

Il primo welfare, quello prevalentemente pubblico, si rivolge alla parte più povera della società italiana: questo posizionamento è ora particolarmente evidente nei servizi sociali assicurati dai Comuni, mentre nel settore sanitario è ancora una linea di tendenza fortemente auspicata da numerose forze sociali ed economiche.

Il secondo welfare, costituito da risorse prevalentemente private – i welfare aziendali, i fondi sanitari, la previdenza complementare, le fondazioni – si

rivolge alla parte più dinamica della società italiana, quella che lavora e consuma, e che attraverso un differente utilizzo del risparmio e il welfare assicurato dalla azienda in cui opera può finalmente accedere a prestazioni sanitarie e sociali qualitativamente migliori, può avere a disposizione politiche di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare e altre opportunità – prestazioni sanitarie integrative, asili aziendali, pensioni integrative – che ne favoriscono l’inserimento attivo, una compiuta partecipazione alla vita sociale.

Queste rappresentazioni non tengono conto che la crisi economica e finanziaria ha cambiato profondamente la condizione di vita delle famiglie italiane e le loro attese, le loro esigenze di prestazioni pubbliche.

Da una parte, la crisi ha incrementato fortemente l’incidenza della povertà:

- in cinque anni (dal 2007 al 2012) il numero degli italiani in condizione di povertà assoluta è raddoppiato: da 2,4 milioni a 4,8 milioni. In termini percentuali è cresciuto dal 4% del 2007 all’8% del 2012;
- la persistenza della povertà (costituita dalle persone che rimangono in povertà per almeno tre anni) è ora in Italia fra le più elevate in Europa.

Dall’altra, ha avuto degli effetti molto pesanti sulla generalità della popolazione. La società italiana non è caratterizzata soltanto da un’incidenza molto alta della povertà più severa, ma dal diffondersi di una condizione sociale di impoverimento che coinvolge buona parte della classe media e della classe operaia.

Ciò che caratterizza questi anni è il crescere di una “Italia povera”, di cui fanno parte famiglie che pur avendo livelli di reddito e di consumo al di sopra della linea convenzionale di povertà, con difficoltà crescente riescono a far fronte alle spese quotidiane e a partecipare alle consuetudini della vita sociale, famiglie che vivono costantemente in ristrettezze economiche.

La società italiana non è polarizzata tra poveri e ricchi, le classi medie non sono scomparse: ciò che sta emergendo è una estesa condizione sociale intermedia che comprende una parte consistente della classe media e una parte della classe operaia e che si colloca tra la povertà persistente e la parte della classe media che dispone di redditi adeguati.

È una nuova ed estesa condizione sociale e che in questi anni si è notevolmente impoverita:

- tra il 2011 e il 2012 l’incidenza di povertà relativa tra le famiglie è aumentata (dall’11,1% al 12,7%) dopo anni di sostanziale stabilità;
- nel 2012 il potere d’acquisto delle famiglie italiane è diminuito, tenuto conto dell’inflazione, del 4,8% rispetto al 2011. Nel 2011 il potere d’acquisto è calato di circa il 5% rispetto al 2007.

Nel 2012, gli individui in famiglie gravemente deprivate, cioè famiglie che presentano quattro o più segnali di deprivazione su un elenco di nove, rappresentano il 14% del totale in crescita rispetto all'11,2% dell'anno precedente e con un'incidenza più che doppia di quella registrata solo due anni prima (6,9% nel 2010). Inoltre, le persone che vivono in famiglie deprivate (quelle con tre sintomi di disagio economico), in condizione di deprivazione meno severa, raggiungono un quarto del totale (24,8%), rispetto al 16% del 2010.

Continua a crescere in modo consistente la quota di individui che dichiarano di non potersi permettere un pasto adeguato (cioè con proteine della carne, del pesce o equivalente vegetariano) almeno ogni due giorni (16,6%), quota triplicata in due anni. Questo dato è confermato dalla riduzione in termini di quantità e/o qualità del consumo di carne o pesce da parte delle famiglie (rispettivamente dal 48,3% del 2011 al 57% del 2012 per la carne e dal 50,1 al 58,2% per il pesce). Le persone, inoltre, che affermano di non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione (21,1%) sono raddoppiate in due anni e coloro che dichiarano di non potersi permettere una settimana di ferie in un anno rappresentano ormai la metà del totale (50,4% rispetto al 46,7% del 2011). Gli individui che vivono in famiglie che non possono sostenere spese impreviste pari a 800 euro raggiungono il 41,7% (erano il 38,6% nell'anno precedente, nel 2004 erano il 27,4%).

3. L'emergere di nuovi rischi sociali

La proposta di secondo welfare e le esigenze di contenere le risorse per il welfare pubblico intendono rispondere ai rischi sociali emergenti derivanti dall'invecchiamento della popolazione e dalla crescita delle condizioni di non autosufficienza, dall'esclusione sociale degli strati sociali maggiormente deprivati; dalle difficoltà di conciliazione fra responsabilità lavorative e familiari.

Ma non sono solo questi i rischi emergenti nella società italiana. Ciò che si osserva è il crescere di altri rischi sociali, in particolare quelli derivanti dal diffondersi di estese condizioni di vita caratterizzate da impoverimenti e ristrettezze finanziarie che riguardano oramai non più gruppi definiti, ma la maggioranza delle famiglie italiane.

I vari provvedimenti finanziari e le proposte emergenti sul welfare non colgono questa pluralità di rischi sociali, ma soprattutto non partono dall'esigenza di rispondere a ognuno di essi con azioni di politica sociale appropriate.

L'equilibrio tra i due sistemi – il welfare esistente, il secondo welfare – e le opportunità di accesso a ciascuno di essi sono cambiati significativamente in questi anni di crisi: una parte considerevole della domanda di prestazioni si è

spostata dal pubblico al privato, ma questo spostamento è evidente che non è determinato dal miglioramento delle condizioni economiche delle famiglie, ma dalle difficoltà crescenti di accesso che presenta il pubblico.

Si stanno creando, insomma, le condizioni in base alle quali il secondo welfare si alimenta dalla crisi del primo. Queste nuove condizioni stanno determinando uno spostamento “forzoso”, solo formalmente volontario, di una parte consistente della domanda di classe medie impoverite verso il welfare complementare: molte famiglie pur di ottenere i servizi di cui necessitano impegnano una quota rilevante del loro reddito.

La percentuale di popolazione che dichiara notevoli difficoltà nell’accesso ai servizi pubblici è cresciuta notevolmente in questi anni: milioni di persone rinunciano a curarsi per motivi economici, anche per il continuo aumento dei *ticket*.

Secondo i dati della ricerca EU-SILC, nel 2010 fra le persone che non hanno potuto accedere ai servizi pubblici ben il 65,4% dichiara che la causa è stata il costo delle prestazioni. La diminuzione maggiore nella richiesta di prestazioni sanitarie è avvenuta per i soggetti non esenti dal pagamento del *ticket*.

Allo stesso tempo la percentuale delle famiglie italiane che ricorre all’assistenza privata in sanità è cresciuta, dal 2008 al 2010, del 5%. Nel 1998 gli iscritti ai Fondi sanitari erano 1,4 milioni, nel 2011 gli assistiti erano circa 6 milioni. Un recente studio della Confindustria rileva che “nel 2010 la spesa sanitaria privata è risultata pari a 30,5 miliardi e in questi anni stanno emergendo segnali di un ulteriore aumento della spesa sanitaria privata: le recenti manovre finanziarie rischiano di porre il Sistema sanitario nazionale, limitatamente per ora ad alcune prestazioni, fuori mercato”.

È evidente che questo spostamento della domanda dal pubblico verso i privati non si è realizzata perché la condizione economica delle famiglie è migliorata ed è cresciuto il risparmio privato.

Lo sviluppo dei welfare integrativi non è determinato soltanto dalla crescita dei rischi sociali ma anche dal deterioramento delle condizioni operative del welfare esistente. In Italia, cresce il ruolo sostitutivo delle prestazioni private rispetto alle difficoltà del pubblico: i fondi sanitari pensati come prestazioni aggiuntive ai Lea (Livelli essenziali di assistenza sociale) per migliorare il livello di copertura del Ssn (per esempio cure odontoiatriche, *comfort* ricovero, copertura prestazioni domiciliari e residenziali a carico dell’utente) rischiano di avere un ruolo sostitutivo del pubblico.

Fino al 2008-2010 le prestazioni private non sembrano avere avuto un ruolo sostitutivo rispetto al pubblico, ora tende a prevalere questa logica. I fondi privati per la non autosufficienza degli *over 70* sono inesistenti (Pavolini 2013).

4. Un individualismo senza regole

Una parte considerevole delle famiglie di classe media e dei cosiddetti ceti popolari ha dei rischi sociali molto elevati – severi impoverimenti economici, precarietà lavorative, il crescere di instabilità familiari – che difficilmente potranno essere affrontati da un welfare minimale e riparativo. Un ulteriore indebolimento del welfare pubblico aggraverebbe le condizioni di vita di questi strati della popolazione. Dall'altra parte, questi stessi rischi rendono sempre meno accessibili le prestazioni derivanti dalla stipula di una assicurazione privata e quelle garantite dall'azienda in cui si lavora.

Questi strati sociali rischiano di trovarsi in un vuoto di protezione sociale molto rilevante: non dispongono di sufficienti servizi pubblici e hanno scarse possibilità di accesso a un welfare integrativo, non hanno lavoro o hanno inserimenti in aziende di piccole dimensioni che non assicurano ai loro dipendenti prestazioni di welfare, hanno condizioni lavorative difficilmente conciliabili con la vita familiare anche in presenza di un programma di sostegno.

Il riferimento dei welfare integrativi è costituito esclusivamente da strati sociali inclusi nel tessuto sociale in termini lavorativi e di reddito, ma la crisi ha ampliato a dismisura l'estensione dei gruppi sociali che vivono condizioni di vita non soddisfacenti. Ciò che caratterizza questi gruppi non sono solo la riduzione significativa dei loro redditi e un elevato rischio di cadere in povertà: altri rischi sociali stanno emergendo, meno evidenti, ma per certi versi ancora più profondi, in quanto riguardano le relazioni fra le persone e con le istituzioni, le loro attese e i loro progetti.

I cambiamenti ai quali intendo riferirmi si manifestano a livello individuale con dinamiche che sul finire degli anni Novanta e nei primi anni del Duemila sembravano inarrestabili: la ricerca di una realizzazione personale, l'allentarsi dei legami familiari, l'esigenza di scegliere la propria vita, la crisi dei sistemi collettivi, la mobilità di luoghi di vita e di lavoro come scelta in parte intenzionale. In quegli anni è cambiato profondamente il tessuto delle relazioni sociali della società italiana per l'emergere di processi molto estesi che hanno fortemente indebolito la convivenza familiare e buona parte delle identità e delle appartenenze collettive: ognuno deve costruire da solo le risposte alle nuove dinamiche del mercato del lavoro, alle esigenze di mobilità, di flessibilità e sempre meno può contare su appartenenze e protezioni collettive.

È un processo che in altre nazioni europee si è manifestato nella prima metà degli anni Novanta. Beck (2009) ha definito individualizzazione questi processi di affrancamento dalle tradizioni e dai legami collettivi. È uno dei fenomeni che insieme alla globalizzazione ha trasformato radicalmente i fondamenti della vita comune. Con esso non si intende indicare una scelta del singolo, ma un carattere

centrale della società moderna, la necessità di sviluppare un proprio progetto di vita staccandosi da identificazioni collettive, di autorealizzarsi non solo perseguendo autonomamente interessi economici, ma anche progetti affettivi costruiti però autonomamente e con un proprio spazio. L'individualizzazione che prima veniva pretesa da poche persone ora viene imposta a tutti: è una costrizione che vive l'individuo, ma allo stesso tempo è un desiderio, è un'opportunità che libera le persone dai vincoli della tradizione, è l'esigenza di costruire se stessi (Beck e Beck-Gernsheim 2009).

In Italia, la ricerca di massa di uno spazio individuale è risultata prevalentemente guidata e orientata dalle dinamiche del mercato del lavoro e dalla crescita economica. L'individualizzazione si è presentata come il prodotto secondario di un mercato del lavoro che richiede crescente flessibilità e adattamenti, una mobilità territoriale che inevitabilmente allenta i legami familiari. Il destino del singolo diventa in primo luogo un destino personale, progettato e costruito autonomamente. I presupposti in termini di sicurezza di questa ricerca di realizzazione individuale risiedono nel sistema di welfare che garantisce alcune sicurezze di base – l'assistenza sanitaria gratuita, l'indennità di disoccupazione, il sistema pensionistico – sulle quali si possono costruire e in qualche modo proteggere i progetti per il futuro.

Per molti versi, negli anni che precedevano la crisi, la situazione sembrava quella che Parsons (1978) aveva definito "individualismo istituzionalizzato", un individualismo orientato da norme e valori, fortemente auspicato dalle istituzioni, proprio di chi attraverso il suo impegno personale intende inserirsi in modo attivo e dinamico in un processo di sviluppo economico; l'individualismo di chi compete in forme relativamente ordinate rispettando sostanzialmente regole e istituzioni. Per altri versi, però, in Italia più che altrove, si diffonde un individualismo non regolato, in cui la ricerca di una propria autorealizzazione travolge valori comuni e le stesse condizioni di uno sviluppo economico e si configura più come difesa e ostacolo al cambiamento che come emancipazione dalle tradizioni e da statiche relazioni sociali.

5. La crisi dell'"individualismo istituzionalizzato"

La crisi economica ha evidenziato i rischi a cui espone questa condizione di vita e ha dissolto sicurezze e progetti di vita.

Le attuali società stanno diventando sempre più rischiose per molti gruppi sociali. In una società aperta si può costruire autonomamente la propria crescita personale, ottenendo vantaggi e gradi di libertà superiori a quelli che sarebbe stato possibile ottenere in una società statica nella quale, invece, gli individui sono costretti negli ambiti definiti dalla tradizione e dalla consuetudine, in

relazioni stabili non modificabili nel breve termine. La crisi economica ha cambiato profondamente queste condizioni e le possibilità di progettare il proprio futuro: per una quota molto estesa di popolazione, l'instabilità delle relazioni sociali, l'incertezza sul proprio futuro raggiungono gradi intollerabili, più che un rischio calcolato rappresentano un pericolo incombente che erode ogni sicurezza, che crea un destino incerto e contesti di vita precari.

L'instabilità delle relazioni sociali incide con particolare forza, in primo luogo, su chi è inserito nei segmenti più bassi del mercato del lavoro, lavora in micro-impresе esposte a elevata mortalità, ha un'occupazione irregolare, ha una collocazione fragile, non ha reti sociali di sostegno adeguate, dispone di più limitate abilità e risorse riflessive che non consentono di utilizzare le opportunità che si presentano, che riducono le capacità di scelta.

Gli effetti di relazioni instabili in ogni sfera della vita – dal lavoro alle relazioni familiari – sono vissute con grande preoccupazione anche dalle classi medie impoverite: l'evoluzione del mercato del lavoro li espone a variazioni di reddito, di un reddito che comunque non è molto al di sopra della linea di povertà, la famiglia e le altri reti sociali di cui possono disporre spesso non riescono a compensare tali difficoltà con la stessa efficacia del passato, frequentemente precarietà lavorative e precarietà nelle relazioni di vita si intrecciano, complicando una condizione di vita.

In questa società di mezzo la perdita dei legami sociali, la crescita dell'instabilità e la deregolazione del mercato del lavoro non riescono più a rappresentare contesti di vita aperti, in cui le opportunità di auto-affermazione e le possibilità di mobilità sociale si ampliano a dismisura. Negli anni della crisi, il destino collettivo è diventato progressivamente un destino personale, inevitabilmente più vulnerabile rispetto a ogni sorta di conflitto o crisi. L'individualizzazione da tutti rivendicata si scontra con l'esperienza di un destino collettivo sul mercato del lavoro, con la disoccupazione di massa, con la crescita della precarietà e del lavoro informale, si configura come atomizzazione. Come ci ricorda Beck (2009), l'esistenza privata individualizzata inevitabilmente si consegna a una nuova dipendenza, dipende sempre più frequentemente da rapporti e condizioni che sono al di fuori della sua portata, quali le congiunture economiche. Si sono venute a creare situazioni individuali totalmente dipendenti dal mercato del lavoro, con appigli nelle relazioni primarie sempre più incerti e precari. (Beck e Beck-Gernsheim 2009).

Queste nuove condizioni crescentemente rischiose determinano la crisi dell'“individualismo istituzionalizzato”, della competizione regolata che contribuisce allo sviluppo economico, e favoriscono l'emergere di altre forme di individualismo sempre meno funzionali che sfuggono alla capacità di controllo

delle istituzioni, che non riguardano soltanto la parte più povera della società italiana – le persone non affidabili né come lavoratori né come consumatori – per le quali ogni processo di individualizzazione ha significato fratture e impoverimenti. Ciò che cresce è un individualismo sempre meno socializzato alle regole e agli obiettivi di una società competitiva, un individualismo parzialmente integrato che orienta una parte considerevole di classi medie e dei cosiddetti ceti popolari.

Nel mezzo della stratificazione sociale si stanno creando le condizioni (difficoltà economiche, occupazionali, opportunità concrete di realizzare i propri progetti di vita, di competere e di partecipare alla vita sociale) per uno sviluppo di un individualismo non regolato e non facilmente governabile, sganciato da ogni forma di appartenenza.

Un individualismo di chi non ha più un progetto di vita, ma un insieme confuso di aspirazioni e rancori, di insofferenze per le regole e per le istituzioni e di chi si limita a costruire una strategia di sopravvivenza componendo valori e modi di vita molto differenti, oscillanti tra posizioni contrastanti.

6. Conclusioni

Sicuramente non può essere il secondo welfare a ricostruire le appartenenze e le identità di queste aree sociali: il primo welfare, d'altra parte, ha crescenti costi di accesso e appare sempre meno capace di ricostruire legami sociali, di operare nelle comunità di appartenenza, di promuovere un tessuto di valori condivisi. Chi propone il secondo welfare ritiene che sia finito il tempo delle “ricalibrature” e delle riforme dell'attuale welfare, perché la crescita della domanda determinata dall'invecchiamento della popolazione e dalla precarietà lavorativa è diventata imponente e insostenibile per le attuali configurazioni di welfare.

Il primo welfare, nella sostanza, si ritiene che abbia margini di miglioramento molto ridotti e che piuttosto che insistere sulla attuazione delle leggi e dei programmi esistenti o su un nuovo quadro normativo, vada rapidamente integrato da un secondo welfare, da un moderno e dinamico sistema di intervento. In realtà, l'esigenza di una “ricalibratura” dell'attuale welfare è quanto mai urgente. Il welfare può essere migliorato sensibilmente, può accrescere la sua capacità di rispondere alle esigenze delle persone. La legge 328/2000 ha tanti meriti, ma non è riuscita ad affrontare le criticità storiche del welfare italiano (quali il peso troppo rilevante delle erogazioni monetarie, l'assenza di una misura generalizzata di contrasto della povertà, l'individuazione di un soggetto gestionale omogeneo) (Bosi e Ranci Ortigosa 2013), è riuscita,

però, a potenziare visibilmente la rete dei servizi affidati ai Comuni, ha dato notevole impulso alla attività normativa e programmatica delle Regioni italiane.

Ora, però, emergono nuovi rischi, condizioni di vita più sfumate, che richiedono un ripensamento di molti programmi e un lavoro sociale differentemente connotato.

In Europa le politiche sociali hanno ancora solidità e dinamismo, in molti documenti ufficiali sono ritenute parte rilevante di una strategia di crescita economica, capaci di contribuire a creare condizioni sociali più favorevoli allo sviluppo economico e sociale, a creare rapporti di collaborazione e fiducia tra le persone: l'Europa, come si legge nei documenti ufficiali, deve diventare un'economia più dinamica e competitiva basata sulla conoscenza, con una quantità maggiore di lavoro, di migliore qualità e con una maggiore coesione sociale.

In questa prospettiva, il welfare non è considerato un ostacolo per la crescita economica – perché, fondamentalmente, sottrae risorse agli investimenti produttivi – costituisce, invece, una politica cruciale per uno sviluppo equilibrato e di più lunga prospettiva.

L'enfasi è sulla promozione concreta di opportunità e di capacità, nel contrastare prioritariamente la povertà dei minori – per gli effetti di lungo periodo che crea nello sviluppo del capitale umano – e nell'assicurare nuovi e importanti investimenti nelle politiche finalizzate ad attivare le risorse individuali.

Ma non è detto che in un prossimo futuro questo modello europeo di crescita economica nella coesione sociale – nel passato sostenuto sapientemente da Ralf Dahrendorf – non possa essere messo in discussione dalla persistenza della crisi e dalla competizione. Basti pensare a quanto è accaduto in Grecia dove le prestazioni di welfare sono state pesantemente ridotte al fine di superare la grave crisi economica e, di certo, non sono state ritenute come componente di una strategia di sviluppo. Come scriveva Ralf Dahrendorf in un suo libro del 1995 recentemente ripubblicato, le società moderne devono cercare di coniugare sviluppo economico, coesione sociale e libertà politica.

Negli anni che hanno preceduto la crisi, l'Europa è riuscita ad avvicinarsi a questo obiettivo, in qualche modo a “quadrare il cerchio”, in altre parti del mondo il problema fondamentale è diventato di carattere sociale, in altre la competitività e lo sviluppo economico, in altre ancora l'autoritarismo e la sospensione di molte libertà.

Nell'attuale crisi economica e finanziaria è diventato ancora più difficile conciliare queste tre esigenze. In Europa, in un prossimo futuro, potrebbe essere ritenuto prioritario favorire lo sviluppo e la competizione economica

insieme all'indebolimento della democrazia e del coinvolgimento dei cittadini visti come ostacolo e rallentamento alla crescita e alle decisioni rapide che di volta in volta si rendono necessarie, sacrificando la coesione sociale (anche quella intesa in termini riduttivi) e il welfare pensato per promuoverla.

D'altra parte, questa è la scelta di molte nazioni del mondo in cui il welfare ha un ruolo assolutamente secondario: i grandi sviluppi economici di nazioni come l'India, sono stati possibili lasciando inalterate estese condizioni di grave povertà e controllandole appena con un welfare pubblico minimale, ampliando le soglie di tolleranza in ambiti circoscritti e accentuando in altri ambiti il ruolo dei sistemi coercitivi.

Riferimenti bibliografici:

Beck, U., *Risk Society: Toward a New Modernity*, Sage, London 1992.

Beck, U., Beck-Gernsheim, E., *Individualization*, 2nd, Sage, London 2009.

Bosi, R. e Ranci Ortigosa, E. (a cura di), *Costruiamo il welfare di domani*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 8-10, 2013.

Colozzi, I., *Dal vecchio al nuovo welfare*, Franco Angeli, Milano 2012.

Dahrendorf, R., *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Bari 1995.

Ferrera, M., Maino, F., *Il "secondo welfare" in Italia: sfide e prospettive*, in *Italianieuropei*, 3: 1-6, 2011.

Ferrera M. e Maino F., *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013* (<http://secondowelfare.it/primo-rapporto-2w/contenuti-del-rapporto-per-capitolo.html>).

Donati, P., *Relational Sociology: A New Paradigm for the Social Sciences*, Routledge, London e New York 2010.

Istat, *La povertà in Italia, anno 2012*, Statistiche Report. Roma 2013.

Istat, *Reddito e condizioni di vita, anno 2011*, Roma 2012.

Morel, N., Pallier, B., Palme, J. (eds), *Towards a Social Investment Welfare State?*, The Policy Press, Bristol 2012.

Parsons, T. (1978), *Religion in Postindustrial Society. In Action, Theory and the Human Condition*, Free Press, New York.

Pavolini, E., Ascoli, U., Mirabile, M.L., *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Il Mulino, Bologna 2013.

Siza, R., *Povertà provvisoria*, FrancoAngeli, Milano 2009.

Siza, R., *Le povertà e gli impoverimenti delle famiglie italiane*, *Prospettive sociali e sanitarie*, 3, pp. 15-19, 2012.

Siza, R., *Inequality and impoverishment of Italian households during the financial crisis and the Great Recession*, paper presentato all'Annual Conference Social Policy Association, York, 2012.

Siza, R., *Between persistent poverty and the upper middle class: a new social condition for social policies in Italy*, paper presentato all'Annual Conference Social Policy Association, Sheffield 2013.

Siza, R., *Tra primo e secondo welfare*, *Animazione sociale*, 43, 271, pp.13-23, 2013.

Streeck, W. e Thelen, W. (eds), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford 2005.

Taylor-Gooby, P., *The Double Crisis of the Welfare State and What We Can Do About It*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013.

Enzo Costa

Il welfare nella società civile

Premessa

Rivedere le priorità della nostra società in un quadro di crisi che continua a perdurare necessita che si avvii una discussione aperta, senza vincoli di strategia e di interlocuzione, con tutti coloro che, da percorsi e con ruoli differenti, vogliono riflettere nel definire un nuovo modello di sviluppo, di crescita e di welfare che, almeno a parole, tutti vorremo equo e sostenibile sia da un punto di vista socioeconomico che ambientale.

In questo contesto e con questo spirito si svolge la discussione che affrontiamo nel convegno organizzato oggi a Sassari. Viviamo dentro mutamenti sociali importanti come la disoccupazione che cresce, l'invecchiamento della popolazione – gli *over 65* anni sono oggi il 21% dell'intera popolazione italiana e il dato è in continua crescita insieme alle aspettative di vita – e l'incremento dei residenti extracomunitari, più che triplicato negli ultimi dieci anni, la povertà che cresce e che inizia ad aggredire anche soggetti nuovi come i pensionati o chi perde il lavoro.

I cambiamenti sociali, insieme alla crisi, sono tali da mettere pesantemente in discussione il nostro modello di welfare, la sua adeguatezza ai bisogni che crescono e alle risorse, pubbliche e private, che diminuiscono.

Io, come rappresentante dell'Auser, una onlus nazionale che si occupa prevalentemente del benessere degli anziani, vi parlerò della necessità di adeguare il nostro modello di welfare e concentrerò le proposte ai nuovi bisogni che riguardano appunto la terza e, come si ama dire oggi, la quarta età.

Il welfare italiano è stato storicamente caratterizzato per intervenire principalmente su tre momenti della vita:

- il periodo dell'infanzia;
- il periodo dello studio;
- il periodo del lavoro.

Non è mai stata considerata la fase *post* lavorativa: una possibile spiegazione la possiamo trovare nel fatto che aveva una durata breve ed era affidata principalmente alla famiglia tradizionale. Due aspetti che sono profondamente cambiati: oggi le aspettative di vita ci consegnano una durata *post* lavorativa di 15/20 anni media e la famiglia tradizionale, caratterizzata da un nucleo

numeroso convivente in un area territoriale ristretta, non esiste più, oggi la famiglia è meno numerosa, disgregata logisticamente e poco solidale.

In questo contesto crescono nuovi bisogni, ma i servizi individuali alla persona rimangono caratterizzati dall'erogazione monetaria come intervento di diritto garantito dello Stato, e da un sistema di servizi pubblici e privati con costi e qualità profondamente diversi sia nelle singole regioni che nei territori della stessa regione.

Si continua a non voler far chiarezza su diritti universali costituzionali, da garantire in egual misura e qualità a tutti i cittadini, e servizi aggiuntivi che migliorano le forme di benessere individuale. Come non si capisce perché, se aumentano i bisogni sociali, e le risorse pubbliche disponibili non riescono a dare risposte alla domanda di servizi che proviene dai cittadini, ci si intestardisca a negare la necessità che ci sia bisogno di una politica fiscale meno lineare e più selettiva: chi ha di più paga di più, chi ha meno paga di meno, chi ha poco non paga.

Solo in questo modo è possibile conciliare un intervento sul welfare che diminuisca le diseguaglianze e sia percepito da tutti i cittadini come un sistema unico, equo e solidale.

Il sistema italiano di oggi va invece verso un "welfare leggero", dove si cerca di tutelare una minoranza bisognosa e si guarda alla maggioranza della popolazione come persone economicamente capienti e quindi capaci di muoversi in autonomia.

Si è arrivati persino a definire il Welfare State inefficiente e creatore di cultura assistenziale affermando addirittura che l'intervento pubblico, in tempi di crisi della capacità produttiva del paese, limiti le possibilità di fare impresa e la possibilità di creare nuove opportunità di lavoro.

Il risultato che si ottiene è uno Stato che si ritira e una società sempre più diseguale.

Questo è il contesto in cui ci troviamo oggi, una gran confusione ma, come lo definiscono diversi studiosi della materia, anche una pericolosa strategia.

Dovremo lavorare tutti alla costruzione di un modello di "welfare attivo di comunità", fondato su risorse finanziarie adeguate ai bisogni sociali, costruito su un sistema integrato di soggetti e interventi pubblici e privati, dove attraverso reti informali Stato, terzo settore e singoli cittadini si attivano per costruire il benessere sociale delle persone, rafforzando così il concetto di comunità e di coesione sociale.

L'obiettivo può essere quello di costruire una rete dei servizi, che parta dal territorio e diventi nazionale e europeo, che lavori per migliorare le condizioni di

vita dei cittadini di tutte le età, attraverso il sostegno reciproco e dell'intera comunità.

Un progetto che riparta dai cittadini e dalle loro rappresentanze, che sia rispettoso delle intelligenze e delle passioni che vivono tra la gente, che li faccia diventare protagonisti di questo cambiamento, osare nuove vie, dare contributi, avanzare proposte, allargare la partecipazione, aumentare la loro rappresentanza, affrontando questa fase difficile con entusiasmo, cultura e passione.

Ecco perché il nuovo progetto di welfare sociale deve essere costruito su due capisaldi imprescindibili: il territorio come luogo privilegiato e centrale dove svolgere il lavoro sociale e la centralità del valore della persona, attorno a queste convinzioni si può sviluppare una nuova stagione di conquiste sociali.

Una riflessione su un nuovo modello di welfare possibile

L'assetto attuale nella ripartizione delle risorse mondiali e le scelte politiche neoliberiste stanno pesantemente cambiando le condizioni di vita di milioni di persone, con il forte rischio che si accentui l'ulteriore impoverimento delle società.

Bisogna impedire che i processi in atto siano governati sotto l'egemonia di una cultura individualistica, che va comunque contrastata.

È necessario in ogni caso programmare gli interventi non solo in base alle risorse tarate sulla spesa storica, ma soprattutto sull'identificazione di priorità strategiche.

Il gravissimo rischio che stiamo correndo, altrimenti, è quello di compromettere non solo le condizioni elementari della coesione sociale ma, attraverso il loro ridimensionamento, i fondamenti della stessa democrazia.

La crisi ha fortemente accentuato le disparità sociali. Essa invece ci impone di ripensare la società, per programmare sistemi produttivi rispettosi dei diritti delle persone e per promuovere modelli di mercato liberi da futili consumismi e non distruttivi delle risorse naturali.

In Italia, per rientrare dal debito pubblico, non è accettabile un'ulteriore riduzione dei livelli di welfare. Se questa fosse la scelta politica, si determinerebbe una "barbarie sociale" che porterebbe a rischio la stessa democrazia.

Va riordinato il welfare rivedendo e adeguando le condizioni per accedere ai servizi pubblici e alle prestazioni sociali. Progressività, ripartizione ed equità, sono i fondamentali criteri di civiltà e di giustizia alla base del prelievo fiscale, del riconoscimento dei diritti e della compartecipazione ai costi. Una compartecipazione giusta, non vessatoria, sopportabile e non complicata.

Il welfare che abbiamo costruito è stato un essenziale strumento di raccordo tra democrazia politica e diritti di cittadinanza. La diversificazione tra questi due termini sta già determinando una crisi pesante di allontanamento dei cittadini dalle istituzioni e dal voto.

C'è un aggravamento specifico italiano nei processi di destrutturazione europea del welfare, costituito dalle dimensioni dell'evasione fiscale e da quelle della corruzione. La spesa pubblica sociale pro-capite in Italia resta tuttora nettamente inferiore a quella dei partners europei avanzati. La sua pretesa insostenibilità è condizionata dalle dimensioni dell'evasione e della corruzione.

Per difendere il welfare, bisogna aggredire questi fenomeni: va lanciata una sfida di equità e innovazione attraverso un grande patto tra dipendenti pubblici e privati e cittadini impegnati nella cura dei beni comuni, tra forze del sindacato confederale, mondo del volontariato, dell'associazionismo e di tutto il terzo settore.

Occorre affermare una diversa idea di crescita, come produzione di valore umano, fondata sull'innovazione di processo alimentata dall'investimento in istruzione e ricerca. Una crescita capace di coinvolgere e valorizzare le grandi risorse umane del nostro Paese rappresentate dal volontariato, dall'associazionismo e dalla cittadinanza attiva.

Vanno pertanto confermati i grandi principi costituzionali: i doveri inderogabili di solidarietà tra tutti i cittadini; il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Ciò implica il decisivo e insostituibile ruolo pubblico di determinazione e garanzia dei diritti universali (titoli 1°, 2°, 3° della Costituzione).

Tali fondamentali principi richiedono oggi uno sforzo creativo e innovativo dell'organizzazione dell'amministrazione, dei servizi pubblici e degli stessi rapporti tra istituzioni, cittadini e loro corpi intermedi.

I flussi che alimentano i processi di trasformazione sociale fanno emergere nuovi bisogni e richiedono una diversa e più equa finalizzazione della spesa sociale.

I sistemi di protezione sociale devono essere orientati sulla centralità della presa in carico della persona; nonché sull'adozione di politiche attive di conciliazione tra vita familiare e lavoro. Ciò richiede necessariamente approcci multidisciplinari, indispensabili per attivare processi di personalizzazione delle risposte.

È necessario un riequilibrio tra misure risarcitorie di carattere monetario e servizi reali alle persone, che sono da privilegiare. Bisogna ridurre il ricorso ai

tickets, soprattutto quelli sociosanitari che pesano soprattutto sui ceti meno abbienti.

Sul piano dell'organizzazione amministrativa, fermo restando il compito esclusivo dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni, sono i Comuni ossia le istituzioni più vicine alle persone, che devono diventare i centri applicativi della programmazione e della efficiente e trasparente gestione amministrativa.

L'integrazione socio-sanitaria, oggi presente in pochissime realtà territoriali, è essenziale per garantire la completa presa in carico dei bisogni delle persone e per realizzare l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica in sanità e nell'assistenza. Essa richiede da parte delle istituzioni coinvolte (Regioni e amministrazioni locali) capacità di dialogo, apertura alla partecipazione e alla concertazione, insieme, razionalizzazione delle economie di scala, a partire da un rigoroso riordino della rete ospedaliera, praticabile solo sulla base di criteri di specializzazione da un lato, dall'altro di diffusione di presidi territoriali sanitari e socio-sanitari integrati e assistenziali e da misure drastiche di promozione e sostegno delle Unioni dei Comuni. Analogo raccordo istituzionale dovrà realizzarsi per la costruzione delle reti territoriali integrate per l'Apprendimento Permanente (l. 92/2012, art. 4, c. 51-61).

È il Piano di Zona l'ambito che integra la programmazione sociale con quella socio-sanitaria e definisce il quadro unitario delle risorse, mettendo in rete le diverse competenze degli attori territoriali.

Il concetto di sussidiarietà orizzontale viene declinato dall'art. 118 - 4° comma della Costituzione in modo ribaltato rispetto alla sua accezione storica originaria: l'obiettivo non è il ritirarsi dei soggetti pubblici o la semplice esternalizzazione dei servizi, ma la messa in comune di tutte le risorse disponibili pubbliche, del privato sociale e dello stesso *profit*, con un ruolo decisivo di promozione, orientamento, organizzazione della partecipazione da parte delle istituzioni locali, garanti dell'esigibilità dei diritti e della selezione delle scelte possibili, su priorità d'interesse generale.

L'obiettivo impone la centralità del territorio come luogo in cui vivono le persone, in cui è possibile una lettura condivisa dei bisogni più agevole, il controllo sociale nei confronti delle istituzioni, l'ottimizzazione nell'impiego delle risorse pubbliche disponibili, l'attivazione di risorse aggiuntive in termini di partecipazione consapevole e anche di competenze professionali e risorse economiche.

Il modello di riferimento è quello di un "welfare attivo pubblico, territoriale, di comunità".

Questo nuovo modello di welfare, fondato su una concezione circolare della sussidiarietà, esalta e sollecita il protagonismo sociale e la partecipazione di impegno e di organizzazione di movimento all'interno di una più ampia massa critica sociale correlata al terzo settore.

L'art. 118, 4° comma della Costituzione e, ancora prima di questo, la legge n. 328/2000 aprono la strada a una partecipazione dei soggetti del terzo settore alle funzioni pubbliche di programmazione, organizzazione e gestione del sistema integrato dei servizi sociali e favoriscono l'obiettivo comune di una praticabile democrazia partecipativa.

“Promuovere una cultura della vecchiaia come arco della vita”

Le società occidentali, l'Italia in particolare, non sono preparate ad affrontare il tema dell'aumento della vita media come un processo positivo e di grande rilevanza sociale ed economica, riducendo di fatto il cambiamento demografico alla sola dimensione contabile finanziaria.

Insieme società civile, politica, istituzioni debbono sentirsi impegnati per superare un approccio difensivo, emergenziale, sanitarizzante e assistenzialistico che marginalizza le persone che invecchiano attraverso la costruzione di stereotipi che li rendono subalterni, inutili e li fanno apparire come un costo sociale.

Oggi i tempi sono maturi per la messa in campo di un'idea d'invecchiamento non come un periodo residuo, bensì come un'epoca della vita nella sua interezza: da qui il concetto di “arco della vita” da cui partire per reimpostare una cultura che non neghi i vecchi e la vecchiaia, ma assuma e promuova l'invecchiamento come un processo al cui centro vi è la persona nel suo divenire sociale.

Insieme come cittadini di tutte le età dobbiamo valorizzare il *continuum* esistenziale, rendendo esplicito che il concetto di arco della vita reintegra la persona anziana nella sua storia completa di vita, senza far perdere le proprie radici, senza isolare la fase dell'invecchiamento dalle fasi di vita precedenti.

Questo approccio a un invecchiamento come processo attivo, può presupporre che l'epoca della vita a cui dedicare una particolare attenzione in modo convenzionale possa essere, tenuto conto dell'aspettativa media di vita ipotizzata, indicativamente intorno ai 50 anni.

Questa epoca della vita può essere assunta come il momento in cui le persone incontrano diversi cambiamenti, sociali e fisici che vengono riflettuti e confrontati con il tempo di vita trascorso e con quello che si ha da vivere.

Questi cambiamenti fanno intravedere la vecchiaia e, in generale come persone, si entra in difensiva rispetto al proprio futuro, mettendo in atto tutti i

presupposti psicologici per nascondere a se stessi questo processo, anziché riflettere su come abitarlo positivamente, aggiornando processualmente il proprio progetto di vita, restituendo senso e valore a tutte le età.

Per queste ragioni l'idea di vecchiaia come arco della vita e la conseguente strategia dell'invecchiamento attivo sono d'assumere come un punto di vista, una chiave di lettura, e soprattutto un obiettivo politico che riguarda gli assetti fondamentali delle strutture sociali.

In questo senso ci dobbiamo sentire impegnati per affermare la dignità delle persone che invecchiano e dare qualità della vita agli anni, contribuendo a tutti i livelli a:

- Promuovere una strategia per l'invecchiamento attivo per contribuire ad affermare il benessere sociale, la salute delle persone che invecchiano, contrastare ogni forma di solitudine e di esclusione sociale.
- Fare scuola nei percorsi intergenerazionali, interculturali, per promuovere la solidarietà tra generazioni, l'apprendimento permanente, il senso e valore della cittadinanza attiva, l'importanza di prendersi cura delle persone, dei beni comuni, dei beni pubblici e di aiutare la trasmissione della memoria.
- Ripensare le infrastrutture della città, il contesto urbano e abitativo, le barriere architettoniche, la rete dei trasporti, gli spazi sociali, culturali, del tempo libero, il sistema dei servizi per il benessere e la salute delle persone che invecchiano.
- Investire nella ricerca di nuove tecnologie, strutture abitative e servizi, che possano contribuire a far vivere le persone che invecchiano e che si trovano in condizione di fragilità fisiche il più a lungo possibile nel proprio domicilio.

Interventi

Benedetto Barranu

Spesa sociale, debito e integrazione sociosanitaria

La questione della spesa sociale va affrontata sotto due profili, entrambi di notevole valenza in quanto incidono sui contenuti stessi della democrazia in Italia e, di conseguenza, nella nostra isola. La prima questione è la cosiddetta sostenibilità della spesa sociale nella sua accezione più ampia di spesa per i servizi alla persona, nell'attuale crisi economica e finanziaria. La seconda, con un approccio più diretto alla situazione regionale, riguarda la migliore qualificazione della spesa sociale, anche attraverso una reale integrazione tra sociale e sanitario.

Il tema della insostenibilità del livello attuale della spesa pubblica è la parola d'ordine martellante che sentiamo ripetere in Italia e in Europa con una intensità tale da considerarla non un'opinione, ma un dogma indiscutibile. Si insiste con tenacia che per ridurre il debito e per riavviare la crescita occorre tagliare la spesa pubblica, intendendo in particolare quella sociale, divenuta ormai non sostenibile. La crescita vertiginosa del debito in tutti i Paesi industrializzati sembrerebbe, quindi, conseguenza della crescita abnorme della spesa pubblica e, al suo interno, di quella sociale. Insomma, lo Stato si ritiri perché spende troppo e male, si abbassino le tasse, e il mercato e la libera concorrenza riporteranno fiducia, equilibrio e crescita. È così? Neanche per sogno. Anche se è la tesi dominante a livello europeo. Anche se è sostenuta con protervia da firme autorevoli su importanti quotidiani.

Come sempre contano i fatti e i risultati, che non sono quelli sbandierati dai nuovi cultori della libera concorrenza perfetta e delle virtù salvifiche del mercato. I risultati sono debiti cresciuti in tutti gli Stati, crescita negativa o bassa crescita, disoccupazione, rischio deflazione, soldi dati dalla BCE non agli Stati, ma alle banche all'1% e da esse reinvestiti al 4% per acquistare titoli pubblici. I fatti sono che, nella gran parte dei Paesi, non è la spesa pubblica la fonte principale della crescita dei debiti. Se confrontiamo i dati dal 2007 a oggi, il debito è cresciuto enormemente in tutti i Paesi industrializzati, ma negli stessi Paesi l'incidenza della spesa pubblica sul PIL, al netto degli ammortizzatori sociali, è rimasta sostanzialmente invariata.

Tra il 2008 e il 2010, a dimostrazione che sono gli Stati che sono dovuti intervenire per riequilibrare i disastri provocati dai mercati finanziari privi di

regole e di sanzioni per chi non rispetta le poche regole esistenti, i governi dell'UE hanno speso per il salvataggio delle banche e delle istituzioni finanziarie 4.200 miliardi di euro pari all'85% del PIL di Germania e Italia messe assieme e al 33% del PIL dei 27 Paesi dell'UE. La spesa pubblica è in media rimasta ferma al 29% del PIL europeo (26% al netto degli ammortizzatori sociali dovuti alla crisi). Peraltro la spesa sociale italiana (28% del PIL, che scende al 26,8% al netto del TFR) e, al suo interno, la spesa sanitaria, è inferiore in rapporto al PIL a quella dei maggiori Paesi industrializzati europei (per non parlare degli USA). Dal rapporto 2013 sul sociale della Università della Sapienza emerge che l'Italia spende notevolmente meno per il welfare rispetto agli altri Paesi europei, sia come spesa pro-capite sulla media europea (80,6% Italia, 107,6% Germania, 111% Francia, 158% Danimarca) sia come incidenza della spesa sociale sul totale della spesa pubblica (53,1% Italia, 58,5% Francia, 63,3% Germania). Solo la spesa pensionistica, che si colloca al 16,2%, supera quella degli altri Paesi. Tuttavia, depurata delle imposte e del TFR (che è salario differito, ma contabilizzato nella previdenza e che incide per l'1,6%), considerata al netto, come viene contabilizzata in Germania e in parte in Francia e, per effetto delle riforme approvate negli ultimi anni, anche la spesa pensionistica italiana tende ad allinearsi alla media dei Paesi europei.

Gli indicatori disponibili confermano, quindi, che la spesa sociale italiana (composta dal 68,2% di previdenza, 23,2% sanità e 8,6% assistenza) è assolutamente sostenibile in termini quantitativi, sia rispetto al totale della spesa pubblica, sia rispetto al PIL, sia nel raffronto con i principali Paesi europei. Su questo punto credo occorra essere molto netti nei confronti di chi spara cifre scorrette e dimentica, oltre tutto, che il modello sociale italiano, che peraltro fa parte del modello europeo, è parte integrante dei principi fondanti della nostra Costituzione. Naturalmente affermare che il nostro welfare è sostenibile non significa che non necessiti di riforme importanti e anche urgenti nei suoi contenuti: eccesso di prestazioni monetarie rispetto ai servizi; platea molto più ampia dei destinatari rispetto agli altri maggiori Paesi, con troppi interventi a pioggia, ma di minore intensità per singolo destinatario; assenza di politiche abitative; carenza di politiche familiari.

Ciò vale anche in Sardegna, dove pure gli stanziamenti finanziari per il sociale sono consistenti e le normative sono state e sono molto avanzate, dalla legge 4 del 25 gennaio 1988 alla legge 23 del 23 dicembre 2005. Va accresciuto il ruolo del privato? È possibile, in parte c'è già, anche in Sardegna, ma come funzione integrativa, non competitiva e nel quadro di un governo pubblico delle politiche sociali, di una domanda di prestazioni private in funzione del fabbisogno e non in funzione dei gruppi privati, del controllo degli standard e

dei servizi. L'universalità delle prestazioni può e deve essere garantita dal pubblico e ciò non può essere messo in discussione. Del resto, come insegna l'esperienza americana per la sanità, il maggiore ruolo del privato non garantisce l'universalità delle prestazioni e non diminuisce affatto i costi (negli USA la sanità incide per il 15% sul PIL con 40 milioni di persone prive di assistenza, mentre in Europa si garantisce l'universalità con incidenze sul PIL quasi dimezzate).

Nella mia esperienza di governo delle attività integrate alla direzione di importanti aziende sanitarie ho, per esempio, potuto valutare l'utilità dell'intervento del privato, anche nelle forme associate, sia in termini di efficacia sia in termini di efficienza economica e, quindi, di minori costi sia nelle prestazioni domiciliari sia nella gestione di strutture nelle situazioni in cui è necessaria maggiore snellezza operativa nella erogazione dei servizi alla persona. Non vi è ragione perché un percorso di questa natura non debba proseguire.

La Regione Sardegna, come risulta dalla proposta di bilancio 2014-2016, approvata una settimana fa dalla Giunta e ora in discussione nell'Assemblea regionale, destina ai servizi alla persona 3 miliardi e 676 milioni su 7 miliardi e 205 milioni di spesa totale, cioè il 51% della spesa pubblica regionale, al netto delle partite finanziarie e di giro. Si tratta di percentuali inferiori alle Regioni a statuto ordinario, ma molto rilevanti se si considerano le maggiori competenze di una Regione autonoma a statuto speciale come la Sardegna. Dei 3 miliardi e 676 milioni, al sociale in senso stretto vanno 248 milioni, cioè il 7% circa della spesa per servizi alla persona. C'è un calo rilevante rispetto al bilancio 2013, in particolare per le situazioni di povertà. Si tratta, comunque, di cifre importanti che da un lato capovolgono in Sardegna il rapporto nazionale (90% statali, 10% locali) fra risorse erogate centralmente e risorse erogate regionalmente e che dall'altro lato descrivono l'ampiezza degli sforzi finanziari e l'esigenza di migliorarne l'efficacia.

Non entro nel merito degli aspetti relativi alla eccessiva monetizzazione degli interventi e alla esigenza di garantire una loro distribuzione differenziata in funzione della diversa intensità delle singole prestazioni, problemi non dissimili dal dibattito nazionale e affrontati da altri interventi. Voglio, invece, formulare due proposte, una di carattere normativo, l'altra riguardante gli investimenti in strutture.

La prima è quella relativa alla necessità di introdurre nella disciplina legislativa regionale una gestione meno frazionata della programmazione socio-sanitaria. L'integrazione deve riguardare programmi e interventi, come già prevede la legge regionale n. 23, ma anche gli organi deputati alla approvazione degli atti. Oggi esistono troppe duplicazioni e troppe separazioni che rendono

farraginose le procedure e più complessa e dispersiva la gestione delle attività e dei programmi.

La seconda è quella relativa alla carenza di strutture sociali nel territorio. Tale carenza determina un utilizzo non appropriato di strutture sanitarie territoriali: penso alle RSA, alle case protette e agli stessi centri di riabilitazione intensiva. Un inserimento in strutture sanitarie costa dai 171 euro della riabilitazione intensiva ai 128 euro delle RSA e ai circa 80 euro delle case protette, quando una casa di riposo o un centro diurno, laddove non è richiesta l'intensità sanitaria, garantiscono servizi alla persona e alle famiglie con costi nettamente inferiori (circa 40 euro) e migliore efficacia. Data anche la ristrettezza delle risorse disponibili e, comunque, per evitare inutili sprechi penso si possa utilizzare su larga scala strutture presenti nei vari comuni isolani, riconvertendole a centri diurni e a strutture sociali. A esempio si potrebbe concordare con l'Anci una ricognizione di tutte le strutture comunali dismesse, sottoutilizzate o destinabili, comunque, a un uso sociale nel proprio territorio liberando da un lato la sanità da costi impropri e dall'altro garantendo il più possibile alle persone inserimenti in strutture non lontane dalle famiglie. Le risorse nel bilancio 2014-2016 per investimenti nel sociale sono meno di un milione e mezzo su 248 milioni: lo 0,6%. Con tali risorse non si può fare nulla per nuove strutture, si può fare qualcosa per adattare e riconvertire strutture esistenti.

In conclusione ritengo che riformare la spesa sociale, renderla più efficiente e vicina ai bisogni effettivi sia un dovere sacrosanto, ma che sia ancora più sacrosanto respingere i tentativi di chi ancora una volta vuole utilizzare la crisi per scaricarla sui ceti più deboli e indifesi.

Paolo Fois

Welfare pubblici e privati in tempo di crisi.

Le politiche sociali in Sardegna

1. L'intervento che intendo svolgere riguarda sia l'oggetto della prima sessione (*Welfare pubblici e privati in tempo di crisi*) sia quello della seconda sessione (*Le politiche sociali in Sardegna*). Mi propongo infatti di tratteggiare per grandi linee i principi ispiratori della politica sociale dell'Unione europea, con particolare riferimento all'evoluzione che tale politica ha fatto registrare in questi anni di crisi: ciò allo scopo di stabilire in quale misura la stessa incida oggi sulla politica sociale praticata sia a livello nazionale, sia – soprattutto – nell'ambito della nostra Regione. Punto di partenza pressoché obbligato per questa mia analisi sono gli articoli 151 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nel testo risultante dalla riforma di Lisbona (2007): vi si stabilisce che l'Unione “sostiene e completa l'azione degli Stati membri” nei settori relativi, segnatamente, al miglioramento dell'ambiente di lavoro, alla sicurezza sociale e alla protezione sociale dei lavoratori, all'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, alla parità fra uomini e donne, alla lotta contro l'esclusione sociale.

2. Nell'insieme, la formulazione delle disposizioni di cui al citato Trattato non si discostano da quelle figuranti nei testi dei Trattati in precedenza in vigore. Si potrebbe pertanto essere indotti a ritenere che la politica sociale dell'Unione, in questi ultimi anni, non abbia subito cambiamenti degni di nota. A un più attento esame, è possibile invece constatare che cambiamenti se ne sono prodotti, e piuttosto rilevanti. Fondamentale punto di riferimento, a questo riguardo, appare il ben noto documento della Commissione del 1993 su “crescita, competitività, occupazione” (il cosiddetto “Pacchetto Delors”). Di questo documento sono stati ampiamente illustrati, specie nel corso degli anni '90, le finalità essenziali, da individuare nell'esigenza di “gettare le basi di uno sviluppo sostenibile, di lunga durata, delle economie europee, mettendole in grado di far fronte alla concorrenza internazionale, creando al tempo stesso i milioni di posti di lavoro necessari”. Meno note sono invece due altre affermazioni, di particolare rilievo nell'economia del presente Convegno: da un lato, quella secondo cui la crescita dell'occupazione riveste una fondamentale importanza per garantire “l'avvenire dei nostri sistemi di protezione sociale,

minacciati – a breve termine – dall’insufficienza della crescita, e – a lungo termine – dal preoccupante deteriorarsi del rapporto popolazione attiva / popolazione inattiva”; dall’altro, la sottolineatura che per favorire crescita e occupazione non sarebbe in ogni caso necessaria “una drastica diminuzione dei salari o tagli dolorosi alla protezione sociale per allineare l’Europa ai nostri concorrenti dei paesi in via di sviluppo”. Sono tutte queste affermazioni molto chiare, che non richiedono particolari commenti. Secondo il documento della Commissione europea, in estrema sintesi, per la salvaguardia dello Stato Sociale agli inizi degli anni ’90 occorreva puntare sulla crescita e l’occupazione, rendendo il sistema produttivo europeo più dinamico e concorrenziale. Si nutriva fiducia, d’altra parte, sulla crescita dell’economia europea, che poteva contare, fra i suoi punti di forza, sul “capitale non materiale” (istruzione, cultura, qualifiche, attitudine all’innovazione, ricerca e sviluppo tecnologico, tradizioni industriali, ecc.).

Alcuni anni più tardi, nel 2000, i principi posti alla base del Pacchetto Delors saranno ripresi ed aggiornati dalla “Strategia di Lisbona”, adottata dal Consiglio europeo nel marzo di quell’anno. Il documento, significativamente intitolato “Occupazione, riforme economiche e coesione sociale”, è fondamentalmente ispirato a una visione ottimistica sul futuro dell’Europa, che poteva in quel periodo contare ancora su tassi di interesse bassi, disavanzi nel settore pubblico notevolmente ridotti, bilance di pagamenti in equilibrio. Il mercato interno risultava in larga misura realizzato, il giudizio sull’euro andava nel senso che la moneta unica era stata introdotta “con successo”. Gli autori della Strategia di Lisbona erano naturalmente consapevoli anche dei punti di debolezza dell’economia europea, individuabili soprattutto in un tasso di occupazione eccessivamente basso (oltre quindici milioni di disoccupati), in una qualificazione inadeguata, specie nel settore delle tecnologie dell’informazione, in un marcato squilibrio fra le economie delle diverse regioni dell’Unione. Le linee guida formulate su queste basi riguardavano sia la politica economica (passaggio a un’economia “competitiva, dinamica e fondata sulla conoscenza”), sia la politica sociale. A questo riguardo, le indicazioni del documento si rivelano di particolare interesse: si proponeva, da un lato, di promuovere l’inclusione sociale, considerata la continua crescita delle persone al di sotto della soglia di povertà; dall’altro, di “modernizzare” la protezione sociale. Con il progressivo invecchiamento della popolazione, si rivelava necessario assicurare “la sostenibilità del sistema pensionistico sino al 2020 ed oltre”.

3. Con l’intensificarsi della crisi economica e finanziaria manifestatasi nel corso del 2008, il quadro era destinato a cambiare progressivamente. Nel 2010, il

Consiglio europeo di Bruxelles del giugno definiva la nuova Strategia di Lisbona, incentrata sull'obiettivo "Europa 2020" e volta a favorire l'occupazione e una crescita "intelligente, sostenibile e inclusiva". Se gli obiettivi della Strategia del 2000 venivano, nell'insieme, confermati, innegabili elementi di novità potevano cogliersi relativamente all'aspetto della sostenibilità. Il Consiglio europeo del 2010, in un periodo segnato dall'imperversare della crisi economica, sottolineava infatti con forza la propria determinazione di assicurare la sostenibilità dei bilanci, anche accelerando "i piani di risanamento dei conti pubblici, ove giustificati".

Ma la correzione di rotta dell'Unione europea sul punto che qui interessa doveva risultare ancora più netta nel Libro bianco della Commissione del 16 febbraio 2012 (COM (2012)55 final), dall'eloquente titolo "Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili". Sono due gli aspetti da tenere in particolare considerazione a questo riguardo. In primo luogo, il fatto che venisse dato grande risalto alla gravità della crisi economica che i Paesi dell'Unione si trovano a dover fronteggiare: secondo la Commissione, la debolezza della crescita economica, il *deficit* dei bilanci pubblici, l'instabilità finanziaria e la bassa occupazione "hanno reso più difficile il mantenimento degli impegni" assunti da tutti i regimi pensionistici. In secondo luogo, la sottolineatura nel Libro bianco della necessità di sviluppare e attuare con urgenza "strategie globali per adeguare i regimi pensionistici all'andamento della contingenza economica e demografica". Rispetto ai precedenti documenti, la novità va individuata nell'esplicito riferimento alla "contingenza economica". I problemi da fronteggiare non sono più soltanto quelli dovuti all'invecchiamento della popolazione: la crisi economica impone anche all'Unione, chiamata a sostenere e a integrare le attività degli Stati membri nel campo della protezione sociale, di definire secondo un approccio globale una politica che tenga necessariamente conto di una situazione del tutto nuova. Anche i Capi di Stato e di Governo dei Paesi dell'Unione, del resto, non hanno mancato di sottolineare (in particolare, nella riunione del Consiglio europeo del 27 e 28 giugno 2013), che la promozione della crescita e il risanamento del bilancio sono "sinergici", insistendo sulla circostanza che finanze pubbliche "sane" sono fondamentali se si vuole che "le autorità pubbliche mantengano la capacità di sostenere la crescita sostenibile e l'occupazione".

A poco più di vent'anni di distanza dalla pubblicazione del richiamato Libro bianco della Commissione europea su Crescita, Competitività, Occupazione, è possibile individuare, nella politica sociale dell'Unione, principi costanti e differenze di indubbio rilievo. Per quanto riguarda i primi, va sicuramente evidenziata l'insistenza con cui ricorre l'affermazione che la crescita economica

dell'Europa è condizione essenziale ai fini della lotta alla disoccupazione. Al tempo stesso, la crescita è costantemente vista come necessaria premessa per assicurare una migliore protezione sociale: la Strategia di Lisbona, nelle successive formulazioni, è estremamente chiara al riguardo. Anche il rapporto fra crescita e aumento della competitività è con insistenza sottolineato. La perdita di competitività dell'economia europea, di cui occorre invece tener conto, deve essere arrestata facendo leva sui suoi tradizionali punti di forza: capitale non materiale, società basata sulla conoscenza, attitudine all'innovazione, tradizioni industriali. Tre sono, in estrema sintesi, le priorità di "Europa 2020": una crescita intelligente (con un'economia basata sulla conoscenza e l'innovazione); una crescita sostenibile (con un'economia più efficiente, più verde e più competitiva); una crescita inclusiva (con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale). Il conseguimento dell'obiettivo della crescita inclusiva è associato a un programma particolarmente ambizioso e di non facile attuazione: l'Unione dovrebbe raggiungere livelli di occupazione elevati, investire nelle competenze, combattere la povertà, "modernizzare" il mercato del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale.

4. Dal quadro, pur così sommariamente delineato, dei principi ispiratori della politica attuale dell'Unione in materia di welfare, emerge chiaramente un indirizzo a livello europeo secondo cui le politiche sociali, per essere sostenibili, devono tener conto dei precisi e rigorosi vincoli di bilancio che con il Patto di stabilità e, da ultimo, con il Patto di bilancio (il "*Fiscal Compact*") del 2 marzo 2012, sono posti agli Stati membri dell'Eurozona. Conviene infatti essere consapevoli del fatto che senza una modifica delle regole oggi in vigore – modifica alquanto improbabile, peraltro, almeno in un prossimo futuro – risultano limitati gli spazi che potrebbero aprirsi ove venissero accolte le pur pressanti richieste avanzate dall'Italia e da altri Stati membri in vista di una maggiore "flessibilità" nell'applicazione di queste regole.

Ciò non significa, indubbiamente, che a livello nazionale o regionale non si possano prevedere alcuni correttivi alle attuali politiche sociali, tali da rispondere, almeno in parte, alle situazioni di grave disagio in cui a causa di una dilagante crisi economica vengono a trovarsi fasce sempre più estese di popolazione. Da un lato, si dovrebbe puntare verso un più intelligente utilizzo delle risorse che, attraverso i Fondi strutturali e le Iniziative comunitarie, l'Unione mette a disposizione degli Stati membri nell'ambito della sua politica sociale. Sono da tener presenti a questo riguardo le opportunità offerte dal "pacchetto sull'occupazione" (aprile 2012), da quello sull'occupazione giovanile

(dicembre 2012), dal pacchetto di investimenti sociali (febbraio 2013). In questo quadro, un'attenzione particolare potrebbe essere data al “Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione” (strumento di solidarietà europea per determinate categorie di lavoratori), al “Fondo di aiuti europei agli indigenti”, all’“Iniziativa a favore dell’occupazione giovanile” (volta ad aiutare gli Stati membri in sede di attuazione della “Garanzia giovani” nelle regioni dove il tasso di disoccupazione giovanile supera il 25%).

Dall’altro lato, le risorse recuperate dai bilanci statali e regionali (soprattutto attraverso le politiche di revisione della spesa recentemente intraprese ad entrambi i livelli) dovrebbero essere prioritariamente destinate a un potenziamento delle attuali politiche sociali. Scelte di questo genere, sicuramente non facili, sarebbero del tutto in linea con gli obiettivi che questo nostro Convegno si è prefisso.

Oriana Putzolu

Segretario generale Cisl Sardegna

Nel momento in cui si avrebbe più bisogno di un welfare efficiente e protettivo, ci accorgiamo, paradossalmente, che esso ha perduto la sua spinta propulsiva al punto da sembrare inadatto o non adeguato ai bisogni attuali della nostra società. Cioè, proprio allorché la crisi finanziaria manifesta tutti suoi devastanti effetti e produce le conseguenze più gravi sull'occupazione, sulla domanda globale e sulla condizione delle famiglie, il Welfare State quasi si arrende.

Questo succede in un momento in cui, per le ragioni che ormai tutti conoscono, la crisi produce il progressivo impoverimento delle fasce più deboli – lavoratori e pensionati, precari, disoccupati – e in Sardegna fa salire l'incidenza della povertà relativa al 20,07% e la povertà assoluta a oltre l'8%. 147 mila famiglie sono povere, per un totale di 350 mila sardi: un quarto della popolazione.

La crisi, dunque, ha messo in luce un modello di welfare in Sardegna doppiamente limitato. Sperimentiamo un Welfare State – quello pubblico – smagliato, incompleto e imperfetto, pressoché completamente scaricato sulla famiglia. Un welfare che cerca di salvarsi in *corner*, rifugiandosi nel ruolo e nelle responsabilità che l'istituto familiare, grazie ai vincoli di sangue, si è sempre assunto per garantire sicurezza e soddisfare i bisogni primari dei suoi componenti. Ma alla famiglia non sono stati dati gli strumenti e le risorse per svolgere pienamente questa funzione. E i riconoscimenti morali non bastano più. Quelli economici non arriveranno mai, perché lo Stato in misura sempre minore riuscirà a soddisfare i crescenti bisogni di welfare dei cittadini. È stato calcolato che nel 2025 ci sarà un *gap* pari a circa 30 miliardi di dollari tra la domanda di servizi sociali e quanto lo Stato italiano potrà effettivamente stanziare; sarà di 100 miliardi di dollari in Francia, 80 in Germania, 170 in Gran Bretagna.

Per non tagliare con l'accetta il welfare sarà necessario coinvolgere il privato. Questo coinvolgimento è già in atto. Anzi è stato già individuato lo strumento finanziario. Si tratta dei SIB, cioè i Bond a impatto sociale. La raccolta, cioè, di capitali privati per finanziare servizi sociali pubblici attraverso *partnership* tra diversi soggetti, in genere amministrazioni pubbliche, fornitori di servizi

(preferibilmente del terzo settore), investitori sociali, un intermediario specializzato nell'emissione di SIB, un valutatore indipendente.

1. Nel mio intervento intendo riflettere sul welfare in tre ambiti: lavoro, famiglia, società in generale. È soltanto una ripartizione comunicativa, perché, secondo me, il welfare è soltanto uno. Non funziona più la separazione tra previdenza, assistenza e salute. Questi tre grandi rami vanno integrati e per compiere questa operazione bisogna procedere decisamente verso una più ampia collaborazione pubblico-privato. Perché ormai il welfare è sintesi di previdenza, assistenza, sanità, scuola, formazione.

2. La situazione sarda è nota: il lavoro è poco, precario, in nero, spesso mal pagato e poco tutelato. Per le donne è ancora peggio: è di 20 punti sotto i parametri previsti dal Trattato di Lisbona. Lavoro che spesso ignora le pari opportunità e il principio della non discriminazione.

Di quale welfare ha bisogno il lavoro? La risposta sarebbe pronta: del lavoro. Se la gente ritorna a lavorare, si risolvono d'un balzo i problemi dell'occupazione ovviamente, della coesione sociale, della tenuta stessa del sistema, del calo demografico, della denatalità. Perché la vera questione sociale è la disoccupazione, il non lavoro. Il bisogno della Sardegna e dell'Italia è mantenere un buon livello di coesione sociale. I principali artefici di coesione sono l'occupazione e la qualità dei servizi sociali. Terzo elemento, il lavoro giovanile: la disoccupazione in questa fascia d'età supera il 57%. In questa situazione dobbiamo creare un unico welfare nel paese. È inimmaginabile nello stesso Stato un welfare a due velocità. Purtroppo esiste. Pensiamo alla sanità. Che non è uguale in tutta l'Italia, al nord e al sud, e in molti casi non è uguale neppure in questa stessa regione.

Ma lavoro non ce n'è. Che fare?

Anche gli ammortizzatori sociali stanno perdendo colpi, perché è impensabile che ogni anno si possano spendere 230 milioni solamente per trasferire risorse dallo Stato ai lavoratori in ammortizzatori sociali senza che arrivino servizi, prodotti e beni.

L'unica vera ricetta è promuovere un *new deal* – un nuovo corso – fondato su realizzazione di opere pubbliche. Ne abbiamo una pronta, sottomano, urgente: le bonifiche ambientali e la tutela del paesaggio e la conservazione dell'ambiente soprattutto nelle zone spopolate e abbandonate dell'interno.

Ci sono altre peculiarità che lo Stato non riesce a gestire e valorizzare. Per esempio i beni culturali. Si può tentare la strada, temporanea, dell'affidamento al *non profit*; quella remunerativa per gli addetti del *non profit*, della costruzione della

filiere bene identitario – bene culturale – “nicchia alimentare”, paesaggio, zone interne.

3. Altra questione sociale è l’istruzione e formazione professionale: siamo la regione con la più alta dispersione scolastica e la regione con un numero di laureati lontano 17 punti dalla media europea. In un sistema che fa della conoscenza il motore economico, noi non possiamo restare ancora a livelli bassi.

Investire quindi in cultura, mettendo in campo tutti gli strumenti e le tecniche didattiche per dare occasioni di crescita culturale ai giovani, ma anche agli adulti, in un processo di apprendimento per tutta la vita.

L’incidenza sul PIL della spesa pubblica in Sardegna per Ricerca e Sviluppo è dello 0,5, quella dell’Italia è 0,68, dell’Europa 1,27. Il numero degli occupati nei settori dell’alta tecnologia in Sardegna è di 1,44%, nel Mezzogiorno 1,53, in Italia 3,01, in Europa 3,44.

Tra i fattori più importanti delle condizioni favorevoli all’innovazione e allo sviluppo vengono annoverati il livello di istruzione della popolazione e la formazione continua della forza lavoro. Nella nostra isola entrambi sono deficitari al punto da far parlare gli esperti di un “caso-Sardegna”. La dispersione scolastica è aumentata, tra il 2007 e il 2012, di quasi quattro punti (da 21,8 a 25,5); il numero degli immatricolati al primo anno è pari a 2,20 contro il 2,56 dell’Italia.

4. La pressione sui salari e sulla competitività è diventata fortissima con la globalizzazione e con l’ingresso nei mercati mondiali di giganti come la Cina, l’India, la Russia, il Brasile ecc. A ciò si aggiungono l’invecchiamento della popolazione e la messa a dura prova dei modelli di welfare a partire dai sistemi pensionistici. Ma l’investimento nel capitale umano resta fondamentale. Il progresso economico basato sulla conoscenza non può che andare di pari passo con quello sociale. Il modello sociale è il vero collante che tiene insieme l’Europa. L’ignoranza è più costosa dell’istruzione così come i *deficit* di salute e sicurezza procurano danni sociali e anche costi economici.

Per quanto riguarda la nostra isola – come abbiamo visto – si è al paradosso preoccupante che in un mondo in cui le possibilità di lavoro aumentano con il crescere del livello culturale, la scuola sarda registra solo numeri negativi. Questa semplice constatazione dovrebbe determinare nella classe politica regionale la decisa volontà di modificare radicalmente una situazione che apre davanti ai giovani sardi, che si affidano fiduciosi alla nostra scuola, scenari preoccupanti: condizioni pressoché permanenti di sottosviluppo economico-culturale, dipendenza da altre regioni, fuga dei cervelli, emigrazione, spopolamento delle

zone culturalmente più deboli. Una corrispondenza biunivoca lega lavoro e scuola: non c'è lavoro senza progresso tecnologico e culturale; non esiste progresso tecnologico e culturale senza lavoro. Ecco perché le politiche attive per il lavoro necessitano contemporaneamente di investimenti su scuola e cultura.

Il primo intervento, immediatamente fattibile perché a costo pressoché uguale a zero, riguarda la riorganizzazione del sistema scolastico e formativo con un'apposita legge-quadro. Una norma, promessa da giunte di centrosinistra e centrodestra, in preparazione da oltre dieci anni, ma mai arrivata nell'aula del Consiglio regionale. Una legge che dovrà essere sostenuta da una politica scolastica immediatamente imperniata su quattro punti:

- a) riduzione del numero massimo di alunni per classe: è noto che qualità ed efficacia dell'insegnamento migliorano nelle classi non sovraffollate;
- b) stabilizzazione degli insegnanti e continuità didattica;
- c) attività di recupero a favore degli studenti in difficoltà e per favorire l'acquisizione del diploma anche agli adulti sprovvisti di titolo;
- d) integrazione tra istruzione-formazione professionale e alternanza scuola-lavoro.

Ma il problema del recupero del *drop-out* scolastico lo Stato non è in grado di risolverlo. L'esclusione scolastica può essere risolta solo dal terzo settore.

È stato il mondo del privato sociale, del *non profit*, a contribuire per alcuni anni a tenere basso il livello della dispersione scolastica con i corsi del cosiddetto obbligo formativo. Ci sono stati – è vero – anche abusi, forse sprechi, sicuramente storture, ma quell'esperienza è servita almeno per far ritrovare a molti studenti che avevano abbandonato la scuola il desiderio di riprendere i libri in mano, di completare gli studi interrotti. Per non parlare della funzione preventiva svolta da quei corsi: molti giovani sono stati sottratti alla strada, alla devianza, hanno acquisito una qualche professionalità. Anche questo è welfare. Però, come spesso capita in Italia e in Sardegna, con l'acqua sporca è stato gettato via anche il bambino.

Sessione 2

Le politiche sociali in Sardegna

Relazioni

Maria Letizia Pruna

Welfare e politiche attive del lavoro in Sardegna

Il lavoro è il fulcro del welfare, lo alimenta e lo definisce. Dal lavoro derivano infatti le risorse finanziarie (prima di tutto il gettito fiscale e contributivo) necessarie a sostenere il sistema pubblico di protezione sociale – il Welfare State – ed è nel mercato del lavoro che si costruiscono le condizioni di vita degli individui e delle famiglie, quindi le loro risorse ed esigenze (in termini di consumi, di servizi, di assistenza sociale ed economica). La centralità del lavoro ha resistito malgrado i ripetuti tentativi di ridimensionarla, a partire dalla fine del secolo scorso, cercando di sottrarre al lavoro la sua rilevanza sociale, forse per attenuare il senso di privazione degli esclusi (la massa crescente dei disoccupati e le troppe donne lasciate fuori dal mercato) o il senso di inadeguatezza della classe politica, incapace di favorire una crescita adeguata dell'occupazione e di ridurre significativamente la disoccupazione. Malgrado questi tentativi, dunque, la centralità del lavoro si mostra tuttora solida da molti punti di vista: come ha osservato tempo fa Robert Solow (Nobel per l'economia nel 1987), “viviamo in una società nella quale lo *status* sociale e la stima in se stessi sono fortemente legati all'occupazione e al reddito” (Solow 1994), e come aveva scritto ancora prima José Saramago (Nobel per la letteratura nel 1998), “quello che non si può avere con il lavoro, non si può avere con niente” (Saramago 1980). Anche la preannunciata e temuta “fine del lavoro” (Rifkin 1995, Beck 2000), che in realtà non è arrivata, ha avuto l'effetto di aggiungere valore al lavoro invece che sottrargliene, come è sempre accaduto quando la disoccupazione ha assunto dimensioni di massa (Accornero 1994, Pruna 2002).

È dunque per la sua centralità che al lavoro è stata dedicata una mole immensa di studi, ricerche, rilevazioni statistiche, analisi, dibattiti e convegni, che hanno sistematicamente confermato la rilevanza del lavoro nella vita delle persone, quale che sia la forma e il contenuto della/e attività svolte nel corso della vita e la loro “consistenza temporale” nei percorsi lavorativi individuali, sempre più tortuosi e frammentati. Il lavoro, ancora oggi, è la fonte primaria di reddito e di identità sociale, di autonomia e autorealizzazione, di relazioni sociali e occasioni di partecipazione alla vita collettiva. Ed è per la mancanza di lavoro, per la sua crescente instabilità e il peggioramento diffuso delle sue condizioni

materiali e contrattuali che si torna a parlare con insistenza di politiche del lavoro, cercando di riscoprirne il ruolo in un sistema di welfare che le ha sempre trascurate.

In Italia le politiche del lavoro non sono mai state considerate centrali nella struttura del Welfare State, né a livello nazionale né in ambito regionale, né in tempo di crisi né di crescita economica. Dal punto di vista della spesa pubblica, il welfare italiano è connotato da un nettissimo squilibrio in favore del sistema pensionistico (seguito da quello sanitario), mentre le altre politiche – per il lavoro ma anche per la famiglia, per la casa, per l'istruzione – non hanno mai ricevuto un'attenzione paragonabile a quella riservata alla previdenza, né risorse finanziarie lontanamente comparabili. Non sono solo ragioni di ordine demografico – in primo luogo l'invecchiamento della popolazione, oggi cruciale nella strutturazione del welfare – a spiegare la concentrazione della spesa per la protezione sociale nella funzione “vecchiaia e superstiti”, che assorbe il 61,6% della spesa totale a fronte di appena il 3,5% in favore della lotta alla disoccupazione e alle altre forme di esclusione sociale (Istat 2012). Si tratta di una evidente distorsione funzionale del nostro Welfare State, la cui origine è stata ricondotta al sistema di potere edificato in Italia da una vera e propria “partitocrazia distributiva” (Ferrera 2006), che riflette il disinteresse politico per interventi volti ad ampliare le opportunità di lavoro e di autonomia, che potrebbero affrancare milioni di persone dalla dipendenza da decisioni politiche locali e da relazioni di tipo clientelare (Perazzoli 2012).

Non si dovrebbe dimenticare, tuttavia, che il sistema previdenziale è ancorato saldamente al lavoro, di cui rappresenta una forma di retribuzione differita alla fase di quiescenza, a tutela della vecchiaia. È il tipo di lavoro svolto che spiega l'importo delle pensioni – mediamente basse – che ricevono oggi i pensionati: coltivatori diretti e piccoli imprenditori agricoli, allevatori, muratori e manovali, piccoli commercianti, impiegati comunali, operai dell'industria e del terziario, addetti ai servizi, rappresentano nell'insieme una larga parte dell'occupazione della Sardegna dei decenni passati, e si tratta di categorie che non hanno mai avuto né retribuzioni né contribuzioni che potessero assicurare una vita e una vecchiaia agiata. Sarà sempre più difficile trascurare che la condizione previdenziale riflette – e rifletterà in modo ancora più stringente nel prossimo futuro – la vita lavorativa di ciascuno, i tipi di lavoro svolti, la loro durata, l'ampiezza degli orari, il livello delle retribuzioni ricevute e dei contributi previdenziali versati, i periodi di disoccupazione e i “buchi” contributivi (proprio ora che il regime pensionistico è contributivo). Le pensioni riflettono la carriera lavorativa delle persone, questo significa che è dal sistema occupazionale che abbiamo oggi – con le sue forme flessibili e precarie, con gli orari e le

retribuzioni parziali, con i lavori poco qualificati e privi di carriera – che si ricaveranno le pensioni degli anziani di domani. La flessibilizzazione del mercato del lavoro, che in Italia è stata più accelerata e violenta che altrove, sta già presentando i conti in termini di precarizzazione e impoverimento di milioni di persone (fenomeni misurabili non solo attraverso il calo dei consumi ma anche attraverso il numero crescente di giovani che rinuncia a proseguire gli studi); altri conti, forse più pesanti, li presenterà tra dieci, venti o trent'anni, quando i lavoratori precari usciranno dal mercato del lavoro e gran parte di loro riceverà poche centinaia di euro di pensione (Gallino 2014).

Alla luce di tali nessi evidenti tra il sistema previdenziale – che assorbe quasi 2/3 della spesa sociale complessiva – e il mercato del lavoro, la scarsa rilevanza assegnata alle politiche per il lavoro appare ancora meno comprensibile. Vero è che un ruolo di particolare rilievo lo hanno sempre avuto le politiche di regolazione dei rapporti di lavoro (Sacchi e Vesan 2011), che rappresentano una parte specifica e cruciale delle politiche del lavoro: sono queste, infatti, ad avere fissato, prima, un quadro ampio di tutele e garanzie per i lavoratori e, più di recente, ad avere cambiato – addirittura stravolto – i connotati del lavoro, traducendo le richieste di flessibilità dei mercati (globali) e delle imprese (nazionali e multinazionali) in una miscela di nuove forme contrattuali a termine e dal profilo incerto (né autonomo né dipendente), di incentivazioni per le imprese e compensazioni per chi perde il lavoro. Dalla metà degli anni Ottanta, attraverso ondate di riforme a cadenza quasi decennale, con una intensificazione a partire dal Duemila, le politiche di regolazione dei rapporti di lavoro hanno reso l'occupazione più instabile e frammentata prima ancora che flessibile, e i percorsi lavorativi più discontinui. Tuttavia, contrariamente alle attese e alle insistenti argomentazioni a difesa della flessibilizzazione del mercato del lavoro, queste politiche non sono servite a far crescere l'occupazione, che al contrario è fortemente diminuita, non solo a causa della crisi. “La credenza che una maggiore flessibilità del lavoro, attuata a mezzo di contratti sempre più brevi e insicuri, faccia aumentare o abbia mai fatto aumentare l'occupazione, equivale quanto a fondamenta empiriche alla credenza che la terra è piatta. Nondimeno, – osserva Gallino nel suo ultimo libro – se uno afferma che la terra è piatta trova oggi pochi consensi, mentre la credenza che la flessibilità del lavoro favorisca l'occupazione viene ancora condivisa e riproposta da politici, ministri, giuristi, esperti di mercato del lavoro, economisti, ad onta dei disastrosi dati che ogni giorno circolano sull'incessante aumento dei lavoratori precari e delle condizioni in cui vivono o sopravvivono” (Gallino 2014: 54).

Non sono queste, tuttavia, le politiche per il lavoro a cui si fa riferimento quando si pensa agli interventi per promuovere l'occupazione, che sono più

conosciuti come politiche attive del lavoro, per distinguerle dalle politiche passive, che consistono essenzialmente nell'erogazione di sussidi ai disoccupati e ai lavoratori espulsi dalle attività produttive. A dispetto del nome, quest'ultimo ambito delle politiche del lavoro riguarda più propriamente il "non lavoro" (Accornero 1980), cioè la perdita dell'occupazione o la difficoltà di trovarla, e definisce le compensazioni economiche per la mancanza del lavoro (per lo più selettive, temporanee e poco generose). Sono proprio queste politiche – quelle cosiddette passive – ad avere conquistato lo spazio maggiore, il peso finanziario più elevato tra le politiche del lavoro, con una accelerazione negli ultimi anni. Siamo ormai al punto in cui le risorse pubbliche destinate alle politiche passive sono talmente ingenti, rispetto alla spesa totale destinata alle politiche del lavoro, da impedire di utilizzare risorse adeguate per le politiche attive. Nei periodi di riconversioni industriali, dismissioni di impianti produttivi, crisi settoriali o di mercato, dunque di estesa disoccupazione, quando sarebbe necessario investire di più nelle politiche attive – per riqualificare e ricollocare la manodopera in esubero e offrire nuove opportunità alle persone in cerca di lavoro – i fondi risultano quasi interamente impegnati a coprire le indennità di disoccupazione e gli ammortizzatori sociali (Gualmini e Rizza 2013). Oggi, in Sardegna, servono circa 300 milioni di euro all'anno per la cassa integrazione e la mobilità in deroga, mentre per le politiche attive le risorse sono comparativamente esigue, se si considera che ne servirebbero almeno il triplo di quelle utilizzate per i sussidi. Nel nostro sistema di welfare accade dunque che le politiche passive e le politiche attive per il lavoro siano messe in concorrenza, si contendano le risorse finanziarie, rischiando spesso di confliggere sia in termini di obiettivi che di esiti.

Le politiche attive per il lavoro (oggi chiamate proattive), rappresentano la componente più nobile e più povera delle politiche del lavoro, cui è stata sempre attribuita minore rilevanza, prima di tutto finanziaria, a dispetto dell'attenzione sempre viva nel dibattito pubblico sulla necessità e l'urgenza di sostenere l'occupazione. La scarsa rilevanza delle politiche attive può essere spiegata, per un verso, con la mancanza di una dose sufficiente di immaginazione, indispensabile per individuare soluzioni originali e modalità nuove di promozione del lavoro, per questo gli interventi messi in campo negli anni risultano ripetitivi e poco efficaci. Per altro verso, l'idea che l'attore pubblico possa (perfino debba) svolgere un ruolo diretto e attivo nella creazione di lavoro ha trovato più oppositori (o forse oppositori più influenti) che sostenitori. L'orientamento liberista, che domina da tempo la scena politica, è poco incline alle ingerenze dell'attore pubblico nella sfera economica e nel mercato del lavoro (Gualmini e Rizza 2013), trascurando che non si tratta esclusivamente di creare "posti" di lavoro ma anche "opportunità", e soprattutto "strumenti". Tra questi

ultimi, due sono di fondamentale importanza e giocano un ruolo strategico per la promozione dell'occupazione e per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta: la formazione professionale e i servizi per il lavoro. Si tratta peraltro di strumenti che dovrebbero essere utilizzati in modo integrato, così da rafforzare l'azione di entrambi. Nel nostro sistema di welfare – nazionale e regionale – questi due strumenti sono tradizionalmente i più trascurati, e proprio la loro debolezza strutturale impedisce che vengano definite e attuate politiche per il lavoro articolate e incisive.

In Sardegna, come in altre regioni italiane, la formazione professionale è stata organizzata per decenni attraverso un sistema formalmente misto (pubblico-privato), in realtà sostenuto quasi per intero dalle risorse pubbliche, che ha divorato finanziamenti ingentissimi senza produrre risultati apprezzabili. Poco più di una dozzina di centri regionali (CRFP) e una pleora di enti privati – alcuni “storici” e con esperienza consolidata, altri fioriti nel corso del tempo – hanno gestito l'offerta di formazione sulla base di una individuazione delle esigenze formative delle imprese e dei territori non sempre attenta e accurata, e soprattutto senza che sia mai stato attivato un sistema di monitoraggio e di valutazione degli interventi realizzati. Questo sistema ha prodotto senza dubbio consistenti opportunità di lavoro per docenti della formazione professionale, mentre l'impatto sulla qualificazione e specializzazione delle forze di lavoro è stato modesto, certamente insufficiente rispetto alle esigenze di una Regione con bassi livelli di istruzione e scarsa professionalizzazione in settori non tradizionali e in espansione (a cominciare dal turismo). I cambiamenti recenti ma ancora parziali introdotti nel contesto regionale, dettati in primo luogo dall'Unione Europea che finanzia attraverso il Fondo Sociale Europeo gran parte delle attività di formazione professionale, non hanno definito un nuovo modello organizzativo che supporti la strategia dell'apprendimento permanente (il *lifelong learning* che da tempo avrebbe dovuto alimentare la “società della conoscenza”), favorisca l'innalzamento dei profili professionali e consenta di riqualificare e ricollocare i lavoratori espulsi dai processi produttivi. La mancanza di un nuovo sistema di formazione professionale, ben integrato con i servizi per il lavoro, costituisce un fattore di ritardo e di grave debolezza per il governo del mercato del lavoro in Sardegna, e non agevola l'attuazione di politiche efficaci per la creazione di occupazione. Nella Legge finanziaria 2009 era previsto un piano straordinario di interventi per la valorizzazione e lo sviluppo delle risorse umane, “con una dotazione di circa 100 milioni di Euro, derivante da fondi regionali ed europei”, che la Giunta avrebbe dovuto predisporre entro 6 mesi. Si faceva riferimento a una “particolare attenzione dedicata al rilancio e riqualificazione della formazione professionale”, ma l'attenzione non è stata

sufficiente a definire alcun piano straordinario (né per la formazione né per il lavoro).

Anche il secondo strumento fondamentale delle politiche attive per il lavoro, i servizi per l'impiego (nella penisola CPI, Centri per l'impiego, nell'isola CSL, Centri dei servizi per il lavoro), soffre di una cronica sottovalutazione (e di un altrettanto cronico sottofinanziamento) da parte dello Stato e della Regione. In Italia, nessuno ha mai creduto nel ruolo strategico di questi servizi, lo dimostra il ritardo di vent'anni rispetto a quasi tutti gli altri paesi europei, a cominciare dalla vicina Francia che nel 2008 ha riorganizzato e rafforzato l'intero sistema nazionale dei servizi per l'impiego (Pruna 2012). Scoprire quasi improvvisamente – come sta avvenendo in Sardegna – di avere bisogno di servizi per l'impiego efficienti per poter realizzare programmi per l'occupabilità come la “Garanzia giovani” o per offrire ai lavoratori in cassa integrazione in deroga non una formazione professionale qualsiasi (come spesso è avvenuto) ma mirata e utile, appare oggi come un clamoroso paradosso. È il paradosso di una Regione (e di un intero Paese) che ha investito troppo poco nei servizi per il lavoro rispetto al resto dell'Europa, privilegiando l'erogazione di sussidi svincolati da qualsiasi sostegno formativo e informativo ai lavoratori e alle persone in cerca di occupazione, e ora scopre di non poter disporre di strutture territoriali diffuse, dotate di mezzi e di personale specializzato in quantità sufficiente, in grado di far funzionare meglio un mercato del lavoro in cui i consistenti flussi generati dalla grande mobilità e flessibilità dei lavoratori richiedono un'organizzazione pubblica efficiente.

L'Agenzia regionale per il lavoro, le cui vicissitudini meriterebbero una trattazione e uno studio a parte (prima di tutto sui costi per il funzionamento e per il finanziamento delle attività dal 1991, anno di avvio, a oggi: un caso unico di spreco davvero ingente di risorse pubbliche), ha in larga parte disatteso le funzioni che la legge le assegnava (le leggi, in realtà, sono due, perché l'Agenzia è stata istituita ben due volte: la prima con la L.R. 33/88, la seconda con la L.R. 20/05). Tali funzioni l'hanno posta al centro del sistema regionale delle politiche per il lavoro, con un ruolo di assistenza tecnica e di “regia” e monitoraggio degli interventi che non ha mai svolto.

Disposizioni recenti ne hanno previsto la territorializzazione (L.R. n. 17/2013, Ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale. Sistema regionale dei servizi per il lavoro): “l'Agenzia regionale per il lavoro si territorializza, dinamicamente (sic!), presso le sedi operative dei centri dei servizi per il lavoro (CSL) istituiti dalle province” (art. 1, Territorializzazione dell'Agenzia regionale per il lavoro: integrazioni alla legge regionale 5 dicembre 2005, n. 20). Ma le province non sono più le stesse, la disoccupazione non è mai

stata tanto elevata e l'occupazione mai così scarsa e fragile: forse è il momento di ripensare l'intero sistema delle politiche e dei servizi per il lavoro.

Riferimenti bibliografici:

Accornero, A., *Lavoro e non lavoro*, Cappelli Ed., Bologna 1980.

Accornero, A., *Il mondo della produzione*, Il Mulino, Bologna 1994.

Beck, U., *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Einaudi, Torino 2000.

Ferrera, M., *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna 2006.

Gallino, L., *Vite rinviate. Lo scandalo del lavoro precario*, Laterza, Roma-Bari 2014.

Gualmini, E., Rizza, R., *Le politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna 2013.

Istat, *Conti della protezione sociale*, Roma 2012.

Perazzoli, G., *L'Italia e il welfare europeo: cento anni di solitudine*, MicroMega, 28 giugno 2012.

Pruna, M.L., *Occupazioni e disoccupazioni. Il mercato del lavoro in Italia e in Sardegna tra generi e generazioni*, CUEC, Cagliari 2002.

Pruna, M.L., *Oltre le analisi monodimensionali del lavoro*, Quaderni Rassegna Sindacale, n. 1, gennaio-marzo 2012.

Rifkin, J., *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Baldini & Castoldi, Milano 1995.

Sacchi, S., Vesan, P., *Le politiche del lavoro*, in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna 2011.

Saramago, J., *Levantado Do Chão*, Editorial Caminho, SA, Lisboa 1980 (trad. it. *Una terra chiamata Alentejo*, Feltrinelli, Milano 2010).

Solow, R., *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Il Mulino, Bologna 1994.

Cristiano Erriu

L'integrazione dei servizi sociali e sanitari come prospettiva di sviluppo

Ho accettato volentieri questo invito perché il tema in discussione è particolarmente importante, non fosse altro che per le dimensioni economiche e di bilancio, visto che la spesa destinata ai sistemi di protezione sociale, comprendendo tutto quello che va dai servizi sociali, alla previdenza, alla sanità, in Sardegna è relevantissima. Copre una parte molto grande del bilancio della Regione, il che impone un ragionamento molto serio e approfondito anche in relazione alle dinamiche di evoluzione della spesa sanitaria e della spesa sociale, che in più di una circostanza hanno manifestato e manifestano elementi di distonia rispetto al resto del territorio nazionale. Vedi il caso della legge n. 162 e vedi il caso della quantità di risorse che in Regione Sardegna si destinano alle non autosufficienze, che pongono l'isola ai vertici nazionali molto di più rispetto alle altre Regioni d'Italia in termini di spesa pro-capite; in termini di spesa assoluta siamo equiparati alla spesa delle Regioni più ricche come il Veneto e la Lombardia.

Ragionare di queste cose, in presenza di un invito alla discussione che invece parla di crisi, che parla di contrazione delle risorse a disposizione per le politiche sociali, che parla di un generale ripensamento dell'Unione Europea che invita tutti gli Stati membri a ragionare in termini di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, ci impone una riflessione molto attenta, che vada oltre la superficie delle cose. Perché alla fine, sostenibilità o crescita intelligente sono parole talmente abusate che rischiano di diventare parole vuote, prive di significato se non accompagnate da una riflessione e da un approfondimento serio.

Dico subito la mia opinione. La crisi ha già cambiato, senza che ce ne siamo accorti, le carte in tavola. Siamo in presenza di una vera e propria rivoluzione e in troppe circostanze ragioniamo invece con lo specchietto retrovisore, come se ci trovassimo ancora all'interno di un sistema vecchio.

Ci troviamo nella terza fase di evoluzione delle politiche sociali. Per me la prima è legata alle vacche grasse, quando c'erano molti soldi e si pensava che la prospettiva fosse quella dell'universalismo e dell'assistenza dalla culla alla tomba di Lord Beveridge, per cui tutto era dovuto ai cittadini e tutto doveva tendere a quello. Quindi Lord Beveridge e lo Stato Sociale di derivazione scandinava.

C'è stata poi la seconda fase, che ho vissuto personalmente perché mi occupavo di cooperative, nella quale il privato sociale è entrato prepotentemente all'interno del sistema della gestione delle politiche socio-sanitarie. Ed è successo un fatto molto interessante su cui vi invito a riflettere: nel momento in cui è stata fatta la legge sulla cooperazione sociale il legislatore ha preso atto di ciò che nella realtà fattuale esisteva già da tempo. Le cooperative sociali nate negli anni Novanta esistevano già da molto tempo, almeno da dieci anni, con un nome differente, come per esempio cooperative di solidarietà sociale. Erano i primi movimenti che tentavano di organizzare forme di assistenza innovative di cui lo Stato si disinteressava completamente, come i minori devianti o certe forme di gestione sanitaria nel campo delle malattie mentali che aveva portato a un certo punto il legislatore a prendere atto della situazione e a cercare di governarla.

Il privato sociale è entrato prepotentemente all'interno del sistema. Sono gli anni della legge n. 4 in Sardegna che cominciava a consolidarsi, le cooperative non erano più qualcosa di pionieristico. Si facevano cooperative in ogni paese perché allora c'erano i soldi e mano a mano hanno affinato i loro servizi e il loro personale tanto da raggiungere oggi livelli di professionalità molto più elevati rispetto agli stessi operatori pubblici.

Adesso ci troviamo in una terza fase che è difficile da inquadrare, è difficile da governare perché difficile da capire. La comprensione passa da una valutazione attenta di quella che è la crisi economica che attraversiamo, che probabilmente ci obbligherà a pensare ai servizi in modo differente rispetto a quelli che eravamo abituati a pensare sino a ora.

C'è una pagina di Hildergard che dice che siamo abituati a pensare in un modo logico, per cui prima progettiamo, poi costruiamo i modelli e poi abitiamo la realtà. Mentre in moltissime circostanze l'esperienza ci dimostra come prima abitiamo la realtà, poi costruiamo faticosamente i modelli e poi siamo portati a progettare e a definire i dettagli.

Credo che in fondo ci troviamo in questa situazione. Ci troviamo obbligati perché le caratteristiche della crisi sono strutturali, non è un problema di risorse temporanee. Il problema è che le risorse che non abbiamo a disposizione adesso non le avremmo probabilmente né domani né dopodomani.

Parliamo molto di debito pubblico come della causa principale. Abbiamo il 120% del debito pubblico sul Pil mentre solo negli anni Ottanta era del 60%: è un grande gorgo sul quale stiamo girando tutti quanti insieme. In Italia abbiamo il problema di una scarsa crescita. Ricordo che siamo agli ultimi posti in Europa e l'Europa fatica a tenere il passo con gli Stati Uniti, con i Paesi Bric o i Paesi Civets. Quelli insomma che si stanno affacciando nell'economia mondiale come

l'Egitto, la Cambogia, il Vietnam, il Sud Africa, che viaggiano con una percentuale di crescita elevatissima.

Quando O'Neill, il presidente della Goldman Sachs, aveva inventato la parola Bric aveva detto che i Paesi come la Russia, il Brasile, l'India e la Cina entro cinquant'anni avrebbero avuto ritmi di crescita equiparabili ai Paesi dell'Occidente. Non è passata neanche la metà del tempo preconizzato da O'Neill che questi Paesi hanno già messo la freccia a destra.

La globalizzazione ha messo in evidenza i problemi dell'Occidente estremo, dell'Occidente in decadenza. Scarsa crescita, bassa produttività, eccesso di statalismo e aumento della disuguaglianza. L'indice di Gini nell'area OCSE dimostra come l'Italia è messa peggio sia degli Stati Uniti che della Gran Bretagna, i due Paesi dove le disuguaglianze sociali sono più alte. Abbiamo problemi di immobilità sociale e territoriale. Abbiamo problemi di rinnovo sociale. Abbiamo problemi di chiusura rispetto all'apporto di persone provenienti dall'estero, di migranti che vengono visti come nemici e non come forze fresche da valorizzare. Per compensare un dato, mi ha colpito l'attesa riduzione tra il 14% e il 20% di Pil per abitante nei prossimi quarant'anni, dovremmo favorire l'ingresso in Italia di un milione di abitanti quando invece li respingiamo alle frontiere.

La mia idea è che saremo in grandi difficoltà se non vengono fissate coordinate che ci impongano di considerare su nuove basi il sistema.

Occorre quindi ragionare in termini di distruzione creatrice o quanto meno parlare di una generosa innovazione istituzionale. E qui entro nel merito dei problemi sardi e anche di alcune questioni che stamattina sono state discusse e su cui voglio esprimere la mia opinione. Il primo problema riguarda il rapporto intercostituzionale tra gli enti locali e la Regione. Il secondo riguarda il rapporto tra settore pubblico e settore privato. Quando parlo di privato mi riferisco al privato sociale come quello delle cooperative, dell'associazionismo sociale, che secondo me deve essere naturalmente coinvolto all'interno dei processi di riorganizzazione del welfare locale.

E se vogliamo passare da un sistema di politiche sociali attive in cui i privati sono chiamati a dare una mano in termini di sussidiarietà verticale, bisogna passare a una seconda fase di welfare locale generativo, nel quale è anche il privato sociale, intelligente, organizzato, costruito in rete a supportare il settore pubblico. Bisogna rovesciare la prospettiva dove non è il pubblico a sostenere il privato ma è il privato che preme il pubblico, orientandone le scelte e guidandole anche verso processi di efficienza gestionale.

Occorre prendere di petto lo statalismo, il neo centralismo regionale, che domina, e ridefinire la relazione positiva tra Stato-Mercato-Società. Bisogna

destatalizzare socializzando. Voglio dire che partendo da un assunto che senza lo Stato, senza la spesa pubblica implode tutto (non sono tra quelli che dicono che bisogna aprire il mercato al privato e considerare il profitto come unico elemento che governa la sanità, che governa i processi di inclusione sociale o anche i sistemi pensionistici), bisogna pensare che il nuovo sistema preveda un grande ruolo del privato organizzato in cooperative.

La cooperazione è una grande risorsa che in Italia esiste e ha punte di qualità gestionale, di capacità di organizzare e gestire il servizio che non ha eguali in tutto il resto d'Europa e del mondo. Secondo me può essere valorizzata e dare un grandissimo contributo. Non è la prima volta che la cooperazione è all'avanguardia. Quando i Probi Pionieri di Rochdale avevano scritto i primi documenti e fatto le prime cooperative e nei primi statuti delle cooperative si era introdotto il principio del voto pro-capite, le donne potevano votare come gli uomini in un contesto dove nelle elezioni vere le donne non potevano votare. La cooperazione era stata precorritrice di questo modello.

Oggi, secondo me, si può avviare un percorso per cui la cooperazione, i sistemi di privato sociale organizzato, i sindacati dei lavoratori possono contribuire ad aiutare un settore pubblico che non ce la fa più e non può farcela per le ragioni che dicevo prima e cioè economiche e organizzative.

Come Enti locali, autonomie locali, abbiamo un notevole problema di rapporto con la Regione. La Regione Sardegna, e non solo la Regione Sardegna, è diventata un livello istituzionale incapace di adempiere con efficacia al doppio ruolo che le è stato assegnato dalla Costituzione, ovvero di Ente programmatore, di controllo e di legislazione, e il ruolo di gestione che si è costruito nel tempo, o quanto meno a partire dalla riforma del Sistema Sanitario Nazionale e a partire dalle leggi Bassanini, ruolo che l'ha portata a essere un ente gonfio di risorse, gonfio di personale, gonfio di competenze che adesso non è più in grado di gestire e che però non vuole più delegare. Per cui il principio di sussidiarietà introdotto con la riforma della Costituzione è rimasto e rimane sulla carta.

I Comuni sono sovraesposti nella gestione delle politiche sociali, sono disponibili ad avviare un percorso di riorganizzazione del sistema sanitario attraverso forme di integrazione socio-sanitarie nel territorio che consenta di de-ospedalizzare molte tipologie di pazienti, limitando i posti letto e gestendo all'interno delle strutture dei territori molte patologie che non ha senso trattare e gestire negli ospedali, dove i costi sono elevatissimi e ha molto senso gestire nel territorio perché in questo modo è più facile integrarle con i servizi sociali ed è più facile lavorare con i parenti supportandoli. È più facile e meno costoso gestire le strutture di accoglienza rispetto agli ospedali. Ma la Regione non

prende in considerazione questa possibilità. Non so quale sia il motivo: se la lobby dei primari o se la spesa sanitaria è difficilmente smontabile per tutta una serie di ragioni. Ma sta di fatto che la situazione è questa.

Dietro un impulso dell'Anci Sardegna, i direttori delle Asl e l'Assessorato regionale della Sanità hanno costituito uno strumento che si chiama Federsanità, un'associazione con un protocollo di intesa, con un piano di attività finalizzato a favorire i processi di integrazione sociosanitaria nel territorio e con l'obiettivo di aiutare la Regione a spendere meglio le risorse a disposizione, a risparmiare e favorendo nello stesso tempo i processi di integrazione nel territorio con i servizi *plus*, con i servizi sociali dei Comuni e così via. È da più di un anno che abbiamo sottoscritto questo accordo, però la Regione persevera nel non prenderla in esame.

I livelli essenziali delle prestazioni che sono stati introdotti all'interno della legislazione, che si era occupata di devoluzioni e in qualche misura di favorire i processi di sussidiarietà e i livelli più prossimi ai cittadini, sono assolutamente fermi. Nonostante la Regione abbia un compito essenziale nella definizione oggettiva di questi livelli di prestazioni che servono poi per misurare e quantificare le risorse necessarie, essi sono tutti quanti fermi.

La legge n. 162 che, ripeto, in Sardegna ha livelli di spesa elevatissimi, viene gestita attraverso un sistema che coinvolge le famiglie, che è basato sostanzialmente sull'erogazione di denaro, che funziona in determinati casi e in molti altri – proprio per le dimensioni elefantache che ha raggiunto – viene utilizzato surrettiziamente come una forma di sussidio per determinate famiglie e non consente un controllo vero. Ci sono territori della Sardegna dove i soldi vengono letteralmente sprecati e nessuno si occupa di andare a capire il motivo per cui questi soldi vengono spesi male anche se tutti sanno che vengono spesi male. Questi soldi vanno in mano a persone che ne hanno bisogno per vivere, ma è una cosa diversa rispetto al fine per il quale sono destinati.

È difficile immaginare un percorso nel quale la politica è incapace di governare e costruire un processo che dia regole alle associazioni delle famiglie, alle cooperative, alle associazioni, alle organizzazioni degli utenti che sono molto bravi nel fare azioni di lobby, e non mi riferisco ai malati Sla. Quando si parla di modello Sardegna sui malati di Sla, ci sono i colleghi delle Anci delle altre Regioni che sgranano gli occhi al pensiero che un malato arrivi a costare 80mila euro perché si paga l'assistenza a domicilio mentre loro organizzano dei servizi pagando meno della metà. Quando si tende a esportare il modello Sardegna anche in altre Regioni attraverso lobby come queste, rischiando di far saltare il tavolo in molte Regioni che avevano fatto scelte di diverso tipo, significa probabilmente che la classe politica non è capace di fronteggiare, in termini di

efficienza e di chiarezza della proposta, soluzioni che invece vengono di volta in volta proposte dalle Associazioni o dai singoli operatori.

Questo dice della debolezza e della incapacità di una classe politica amministrativa a livello nazionale e regionale che non ha le idee chiare. La Cgil qualche mese fa ha organizzato un Convegno nel quale ha presentato un rapporto, coordinato da Remo Siza, che è un vero e proprio rapporto da osservatorio delle politiche sociali e sanitarie che doveva essere fatto naturalmente dalla Regione non da un sindacato dei lavoratori.

L'attuale situazione vede tutti i fondi sociali per le non autosufficienze azzerati. Non ci sono soldi. La Regione ancora una volta programma in accordo con tutte le Associazioni, mentre i Comuni sono in difficoltà perché non hanno gli strumenti per programmare le loro risorse né a livello singolo né a livello associato.

Questa è la situazione poco rassicurante. Penso che esista una via di uscita: quella di guardare all'Europa e a ciò che succede da altre parti nella ricerca di modelli e strumenti per capire quali sono le dimensioni ottimali, quali sono gli strumenti per individuare i livelli di prestazioni che consentano di avere un sistema più o meno omogeneo evitando forme di disparità eccessiva tra territori e territori. Impegnarsi in un'azione nella quale la politica abbia il coraggio e la forza di guidare i processi e non di essere guidati da tutto un mondo fatto di *lobby* sanitarie e non, di superare un *deficit* di politica, che come Anci abbiamo denunciato in tutti i documenti, assumendo un impegno con tutte le associazioni con le quali collaboriamo, con i sindacati dei lavoratori.

Credo che non ci sia alternativa a un welfare locale, generativo, capace di valorizzare al massimo ciò che i territori sono in grado di esprimere, valorizzando le professionalità che sono tante, come per esempio gli operatori sociali, i medici di base, gli psicologi, gli operatori sociosanitari che vanno organizzati e gestiti in un'ottica di insieme in questo momento inesistente.

Alberto Merler

L'interezza delle politiche sociali

Il mio intervento riguarda un aspetto particolare, non riferito solo alla Sardegna, che riguarda in qualche modo l'interezza delle politiche sociali.

Ringrazio l'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna per l'invito che mi è stato rivolto ma ringrazio anche gli studenti dei nostri corsi di studio in Servizi sociali e Politiche sociali. Spero ci sia anche qualche studente dei corsi di laurea in Pedagogia e Educazione, perché queste tematiche non devono essere considerate settoriali. Sarebbe interessante avere un ventaglio molto ampio di presenze di operatori del sociale.

Seguendo l'esempio di Mariarosa Cardia, che ha presieduto e aperto i lavori ricordando la recente sciagura atmosferica che ha colpito la Sardegna, permettetemi di leggere il testo che un collega ha spedito a me e al Rettore: "Carissimi Attilio e Alberto, desidero manifestare tramite voi la mia vicinanza alla terra di Sardegna così gravemente provata in questi giorni. Speriamo che questa ennesima sciagura induca tutti a riflettere incominciando da chi ha responsabilità pubbliche sul dovere imprescindibile della custodia della terra e dell'intero creato. Con viva cordialità, Luciano Caini".

La custodia della terra e dell'intero creato nonché le responsabilità pubbliche sono un tutt'uno. Se oggi prendiamo in considerazione una parte di questa responsabilità pubblica e privata, della responsabilità collettiva della gestione dei beni comuni, non dobbiamo però dimenticarci che c'è una connessione tra tutti questi beni ivi compresi quelli ambientali e fisici.

Abbiamo avuto degli interventi interessanti. Vorrei citare quello dell'on. Barranu, che ha trattato la tematica in maniera interessante, pensando a una non frammentazione nella decisione e nella programmazione degli interventi sociosanitari in particolare. La carenza di strutture sociali nel territorio appesantiscono anche il settore sanitario, spostando alcuni interventi tra i settori, creando in Sardegna una commistione tra sociale e comunitario. Dobbiamo pensare molto alla comunità come inserimento essenziale. E pensando al settore pubblico non possiamo avere decisioni e programmazioni che si moltiplicano e si frammentano continuamente.

Vi ricordate i tempi in cui avevamo in Sardegna i distretti sanitari, i distretti scolastici, le zone di programmazione, le Province che poi sono state moltiplicate per due? Tutta questa frammentazione non aiuta, soprattutto se la

frammentazione è esclusivamente un atto burocratico che non tiene conto delle comunità locali. Stamattina più che la parola comunità è stata usata la parola territorio. Ma un territorio come si regge se non attraverso le comunità che lo abitano? Naturalmente non possiamo pensare a un territorio solamente in termini di fisicità, ma dobbiamo pensare a un territorio con il suo patrimonio di abitanti di culture, di colture, di attività economiche.

Oggi possiamo assistere a un impoverimento specifico e non solamente legislativo. Ho molto apprezzato l'intervento del prof. Paolo Fois. Dai sogni che avevamo, dal Libro bianco di Delors sull'importanza dei regimi di concezione sociali e di garanzia del mantenimento del welfare, siamo passati invece a politiche comunitarie che dicono: "Salvate il Bilancio"; che dicono: "Attenzione ai conti dello Stato". Si sottolinea come i conti dello Stato non siano stati sanati e il caso della Grecia al riguardo è paradigmatico. Mancano i posti di lavoro, mancano i redditi personali e familiari e manca ciò che può dare per il futuro speranza, entusiasmo e progettualità. Come facciamo a elaborare progetti per il futuro se non abbiamo questi ingredienti, entusiasmo e speranza, da cucinare e mettere insieme? Queste frammentazioni sono il contrario di ciò che ho chiamato l'interezza delle politiche sociali.

Ma per portare un ulteriore elemento nel discorso e per cercare di mettere l'accento sul fatto che tutto non dipende da un unico elemento, vi riporto quello che pochi giorni fa dicevo in un mio intervento in una Assemblea legislativa di uno Stato del Brasile, Espírito Santo, nella parte sudorientale. C'è un'assonanza e una vicinanza tra l'Assemblea legislativa dello Stato della Repubblica federativa del Brasile e la situazione degli ex consiglieri di questa Regione. Bene, riportavo le parole di una signora originaria della Pomerania e residente in Brasile. Apro un piccolo inciso, per dire come noi attualmente abbiamo perso il concetto di Pomerania. La Pomerania è una vasta regione del Nord Europa che attualmente risulta frammentata tra Polonia, Russia, Lituania, Bielorussia e Germania, con una popolazione di lingua tedesca, che ha avuto una notevole immigrazione in Brasile 150 anni fa. È arrivata come manodopera libera, per lavorare la terra e mettendosi sostanzialmente in scontro non tanto con gli schiavi ma con i latifondisti, i quali vedevano nella manodopera libera una grande concorrenza. Questa signora, che è morta qualche mese fa, vedendo su una collina di granito un piccolo ripiano di pascolo, disse: "Lì in quel prato si potrebbe mantenere una vacca da latte". Vedete, queste sono parole di una persona concreta, di una persona della terra, una persona che riesce a vedere la concretezza delle cose senza aspettare l'assistenza di chicchessia. Pensate che questo gruppo di pomerani era arrivato nel mezzo della foresta, intorno al 1840, aveva disboscato

per poter coltivare e poi aveva fatto una nuova immigrazione in altre terre intorno al 1940, portandosi appresso bestiame e masserizie.

Noi sappiamo che un qualsiasi pastore della Sardegna fino a qualche anno fa aveva la capacità di intuire quanto bestiame poteva essere sopportato in un certo pascolo, per fare un buon prodotto caseario e poterlo vendere. Oggi lo stesso pastore è obbligato a rispettare le leggi dell'Unione Europea che non permettono di fare formaggi, deve controllare se la lingua blu tocca o non tocca il suo bestiame, deve sottostare al fatto che non può transumare ma deve mettere in atto un sistema di trasporto di altro genere. Tutte queste cose riguardano sempre e comunque un intervento esterno, ossia qualcuno che deve intervenire dall'esterno, non permettendo a chi lavora di utilizzare le sue capacità e le sue funzioni professionali per arrivare a un prodotto finito.

La signora di cui parlavamo prima vedeva invece la concretezza delle cose, non aspettava l'assistenza delle politiche pubbliche, ma faceva riferimento alle forze proprie come persona e come comunità, la sua comunità familiare, il suo villaggio di appartenenza. Sostanzialmente pensava a una forma di benessere, ossia avere una buona vacca che fa un buon latte. Un benessere in cui i privati, lei in questo caso, fanno la loro parte senza aspettare che le cose arrivino dall'esterno. Eppure questa è una signora che attraverso il sistema di welfare pubblico dello Stato a cui apparteneva (lo Stato di Espírito Santo della Federazione brasiliana) aveva ottenuto per esempio l'assistenza sanitaria.

Questa mattina l'intervento molto apprezzabile di Remo Siza ha portato un esempio del Brasile in termini quasi sbagliati pensando che la Federazione brasiliana non agisse in termini di questione sociale e di attenuazione delle differenze sociali. Il Brasile degli ultimi decenni invece sta intervenendo in questo senso, anche se in pochi anni non riesce a colmare le grandi differenze sociali che si sono create nel passato. Questo è uno dei problemi della Sardegna. Non siamo riusciti ad attenuare a sufficienza le grandi differenze sociali. Forse l'esempio che poteva fare Remo Siza era un altro. Era quello di citare gli Stati Uniti d'America. Gli Stati Uniti d'America mantengono i due canali, quello del welfare e quello dell'arricchimento economico, totalmente separati. Il ruolo egualitario che l'Unione Europea ha messo in atto a cominciare dalla Gran Bretagna di Lord Beveridge o se vogliamo con le politiche sociali di von Bismarck in Germania, è un altro modello. E cioè di tentare di mettere insieme il privato con il pubblico, dove il pubblico traccia linee di intervento e suggerisce possibilità.

Ma come si fa pensare che il Paese-guida cristiano-occidentale come gli Stati Uniti non sia un modello da seguire? Seguiamo quel modello che cerca di assicurare le opportunità di competizione ma non sempre cerca di assicurare le

possibilità di coesione sociale. Pone come base un altro modello, chiamandolo democratico, ma secondo le sue connotazioni. Ben inteso, conoscete lo sforzo che sta facendo il Presidente degli Stati Uniti in questo momento per riuscire ad attenuare questo tipo di pensiero. Barack Obama cerca di attenuare le differenze sociali. Ma che provenienza sociale ha Barack Obama? È grazie alla sua provenienza che riesce a capire i bisogni sociali. Gli stessi bisogni sociali che molte volte, in tutto il discorso che l'Unione Europea fa ultimamente dopo Delors, non vengono tenuti in conto.

Il principio della vita dignitosa per tutti, in modo egualitario di base e non egualitario perfetto, per ridistribuire le risorse materiali oltre che quelle etiche e immateriali, è un progetto molto impegnativo e si può realizzare qualora lo si comprenda come un fenomeno complessivo e unitario.

Pensateci bene. Qualora parliamo di politiche sociali sottoframmentiamo. Stamattina è stato detto che esiste questa frammentarietà nella visione delle cose. Per riuscire ad avere una visione comprensiva delle politiche sociali, dovremmo ricordare che esistono le politiche sociali rivolte alle fasce minorili e agli anziani ma anche le politiche sociali di tipo previdenziale, le politiche sociali di genere, per il lavoro e il reddito, per l'ambiente e l'assetto del territorio, per i beni collettivi, per la macro economia; le politiche sociali comunicative, quelle dei trasporti, quelle rurali, quelle dell'educazione, quelle sanitarie, quelle di contrasto alle povertà, quelle di tipo abitativo, quelle riguardanti l'emigrazione e l'immigrazione, quelle culturali, quelle turistiche che non impoveriscano il territorio come in genere si è fatto in Sardegna.

Se le frammentiamo eccessivamente, dicendo questo è economico, questo è sociale, questo è sanitario, questo è scolastico, non riusciremo mai a raggiungere questi obiettivi. Ho fatto questi esempi per tentare di capire cosa vuole dire interezza nelle politiche sociali. Le politiche, anche all'interno di ciascuna di queste specifiche, devono mantenere una propria continuità: non posso continuamente fare inversione di marcia, stabilendo prima una meta e poi a metà strada, solo perché cambia il governo e cambia il colore del legislatore, interrompendomi e andando altrove.

Servono politiche non frammentarie, adeguate rispetto ai bisogni, bisogni di cui farsi necessariamente carico perché se nessuno se ne fa carico qualcosa prima o poi scoppia. Ho visto i servizi giornalistici sugli ultimi disastri ambientali della Sardegna. Ma siamo sicuri di aver costruito, in termini di politiche abitative e ambientali, nei luoghi giusti? Siamo sicuri di avere seguito una politica dei corsi d'acqua, di avere seguito una politica di non disboscamento e di regime delle acque? Penso di no. La Sardegna non può guardare solo alle sue coste o a quelle sue cinque o sette città. La Sardegna ha un grande territorio rurale interno che è

spesso dimenticato, ma che è risorsa materiale, relazionale, immateriale e culturale qualora non lo si trasformi unicamente in problema.

Il concetto di sviluppo che mettiamo in atto, mascherato molte volte dal termine “crescita”, non è adeguato se è unidimensionale, se per sviluppo pensiamo solo allo sviluppo economico. Mettiamoci dentro quello sociale, quello ambientale, mettiamoci dentro dimensioni di equilibratura comprensiva e a beneficio dell’umanità e delle differenze umane, altrimenti non raggiungiamo il nostro obiettivo.

Possiamo pensare di non vedere i problemi per insensibilità, per leggerezza, per stupidità istituzionale. Oppure possiamo far finta di niente o far finta di non vedere. Questa è malafede addirittura. Oppure possiamo avere un altro atteggiamento e cioè quello di dilazionare per non risolvere subito: mancano i mezzi, non sappiamo come fare e questo può essere fatto in mala o buona fede.

E poi c’è il problema finale. Come fare per affrontare le politiche sociali di questo genere? Dipende da una serie di fattori e a questo proposito dico semplicemente che non è sufficiente coinvolgere solo lo Stato ma bisogna coinvolgere ciascun territorio e luogo con le sue comunità, con le persone e le loro capacità, i loro saperi e i loro entusiasmi. Dobbiamo prendere in considerazione tre soggetti sociali istituzionali: pubblico, comunitario e privato. Il privato inteso sia come personale che come collettivo e oltre al privato sociale, mi si permetta di dire, anche a un privato *profit*. In questo momento è necessario coinvolgere tutti questi elementi. Quando dico comunitario voglio dire tutte le istituzioni che nel comunitario si ritrovano. Abbiamo le associazioni, le chiese, le parrocchie, i barracelli. Abbiamo tutte quelle modalità che le comunità hanno di organizzarsi. E lasciamo perdere i modelli di accreditamento e di valutazione che nulla hanno a che fare con la realtà vissuta. Il tipo di valutazione messa in atto dall’Unione Europea di solito è penalizzante rispetto a ciò che facciamo.

Termino con questo richiamo a non adottare stupidamente modelli valutativi che non valutano, ma che portano problemi sul piano della differenza con il nostro sentire, con le nostre mete comunitarie e con le nostre aspirazioni. Questo direi è un concetto di interezza delle politiche sociali.

Interventi

Don Pietro Borrotzu

Pastorale del Lavoro

Grazie per il coinvolgimento. Vengo da un altro convegno interessante in cui si parlava di terzo settore, economia sociale e soprattutto di politiche di inclusione in riferimento a soggetti particolarmente svantaggiati come ad esempio il mondo della detenzione.

È stato un bel convegno a conclusione di una serie di azioni che si sono svolte nel territorio della Provincia di Nuoro con capofila la Provincia e con protagoniste alcune cooperative sociali, alcune aziende agricole che hanno accolto al loro interno soggetti che hanno a che fare con il mondo della detenzione e che quindi devono scontare ancora delle misure punitive e che attraverso questo percorso hanno vissuto un'importante esperienza di inclusione.

Poiché sono stato presentato come portatore anche del pensiero ecclesiale ho preso una citazione dall'Enciclica *Centesimus Annus* che è uscita in occasione del centenario della prima Enciclica *Rerum Novarum*. La citazione rompe drasticamente con il concetto di beneficenza e dice così: "L'amore per l'uomo, e in primo luogo il povero nel quale la Chiesa vede Cristo, si fa concreto nella promozione della giustizia. Questa non potrà mai essere pienamente realizzata se gli uomini non riconosceranno nel bisognoso che chiede un sostegno per la sua vita non un inopportuno o un fardello ma l'occasione di bene in sé e la possibilità di una ricchezza più grande".

Mi sembra un bel riferimento anche considerando i ragionamenti che ascoltavo. C'è questo riferimento alla parola persona, probabilmente la più predominante in tutta la dottrina della Chiesa, perché poi tutti gli altri temi se pur importanti vanno continuamente riferiti a questa parola. Il lavoro è per la persona, così si dice in diversi documenti, non la persona per il lavoro. Anche l'economia è chiamata a questa dimensione personalizzante, anche il welfare è invitato a fare e a spendersi in questo percorso di personalizzazione.

Sappiamo i limiti della solidarietà istituzionalizzata alla quale abbiamo probabilmente chiesto sempre di più. Però questa solidarietà istituzionalizzata si è trovata a dover dare risposte troppo impegnative, non le dà a sufficienza, ne

dà poche rispetto alla domanda e spesso le dà male. Quindi le politiche che mette in campo non sono sufficienti per risolvere i problemi.

Un riferimento comunque importante è sicuramente l'attenzione per i poveri, per i deboli che dovrebbero essere le persone che usufruiscono delle politiche di welfare e delle politiche sociali che costituisce un criterio fondamentale con cui valutare il grado di civiltà del mondo in cui viviamo. E l'accento va su coloro che per un motivo o per l'altro non riescono a salire sul treno dello sviluppo sociale. Una società veramente giusta distribuisce a tutti i biglietti per salire su questo treno ma non sempre riesce a farlo.

Un'altra sottolineatura è quella che richiede che nelle politiche di welfare ci sia piuttosto un'erogazione di servizi e non di denari. Ora, la vulgata di questo tempo dice che stiamo spendendo troppo in alcuni capitoli del welfare, per esempio nelle pensioni. Quindi queste risorse andrebbero spostate verso altri interventi di welfare come gli asili nido.

Se a un certo punto uno ritiene, per esempio, che la dispersione scolastica sia un problema su cui valga la pena spendere, se ritiene che il reinserimento sociale dei detenuti è un problema su cui valga la pena spendere, non so se la società vuole impegnarsi in questa direzione. O il benessere dei minori o l'integrazione dei migranti. Se si ritiene che siano meno importanti o più importanti rispetto alle pensioni o sufficientemente importanti da dedicare risorse specifiche e primarie senza stare a spostare capitoli di spesa da una parte all'altra.

Anche questi sono argomenti che devono richiedere tutta l'attenzione possibile da parte della società e delle istituzioni. Ieri c'era un articolo su una dichiarazione di un assessore regionale che diceva che un po' di risorse destinate alla salvaguardia del territorio erano state stornate verso gli interventi per le povertà. Siamo alla follia. Addirittura dobbiamo far litigare tra loro gli alluvionati con i poveri. Evidentemente si tratta di attenzioni che devono essere tenute in piedi contemporaneamente in riferimento a problemi che hanno un loro peso specifico importante che va assolutamente messo in evidenza anche attraverso politiche ben precise.

È necessario indagare il rapporto tra l'impegno pubblico e l'impegno privato o privato sociale o anche privato sociale *profit*, perché secondo le indicazioni delle ultime encicliche sociali c'è questa area vasta di privato sociale che si impegna anche a essere competitivo. Come dire, un'azienda agricola che fa azioni sociali di reinserimento di persone svantaggiate non lo fa solamente in termine di beneficenza di cui parlavo prima ma lo fa anche con la possibilità e la convinzione che con la sua azienda possa competere anche sul mercato. Non è per fare delle azioni di secondo piano quasi assistenziali rispetto a quelle che invece hanno quel crisma della possibilità di inserirsi a pieno titolo sul mercato,

ma azioni che hanno anche valenza sociale, solidale e che comunque possono svolgere un ruolo di competizione seria e autentica sul mercato.

Stiamo ragionando in riferimento alla Sardegna da diversi anni sui temi del lavoro e della povertà. Li abbiamo messi insieme perché buona parte di questa povertà è determinata dalla mancanza di lavoro. In Sardegna tra le persone che si trovano in stato di povertà, circa 350 mila persone, e quelli che usufruiscono a vario titolo della gamma di ammortizzatori sociali arriviamo a circa 700 mila su 1 milione e 600 mila abitanti. Stiamo parlando di metà della popolazione che si trova in condizione di disagio e in condizione di povertà assoluta e relativa.

Quali sono le politiche che chiediamo? Abbiamo spesso indicato anche alla Regione la necessità di interventi che siano a vantaggio delle politiche di lavoro e in questo modo riteniamo che possano essere abbattuti anche i numeri percentuali che riguardano le povertà. C'è anche una politica europea a riguardo. Nel 2010, anno di contrasto alle povertà, c'eravamo dati un grande obiettivo: entro il 2020 abbattere del 20% le condizioni di povertà. Stiamo andando verso il 2020 ma questa cosa non è stata scalfita per nulla, i numeri sono rimasti uguali, le percentuali pure, in Sardegna sono anche peggiorati. Quindi prima del 2020 dobbiamo assolutamente rifare i conti.

Il tasso di disoccupazione del primo trimestre del 2013 è del 18,5%, con un aumento del 2,3% rispetto allo stesso trimestre del 2012. Se andiamo al secondo trimestre è ancora peggio perché abbiamo il 18,6%, con un incremento del 3,6% rispetto al trimestre parallelo dell'anno precedente.

Stiamo parlando di cifre molto impegnative che collocano un'infinità di persone nella condizione di povertà e nella condizione di non riuscire ad avere quel biglietto per salire sul treno.

Detto questo, bisogna fare delle proposte. Le proposte che abbiamo tentato di fare in più occasioni, sollecitando anche l'ente Regione in questa direzione, sono state che bisogna fare dei piani a lungo termine. Dei piani per l'occupazione, soprattutto dei piani per l'occupazione giovanile che, come sapete, sfiora in Sardegna il 50%. Praticamente un giovane su due non lavora. Questo porta delle conseguenze gravissime: per esempio alla fuga dall'isola. Normalmente la maggior parte delle persone che vanno a studiare fuori non ritorna. Quindi un impoverimento terribile non solo di persone ma anche di cervelli e di risorse non materiali, che potrebbero contribuire a una svolta per l'isola e di conseguenza a un miglioramento delle sue condizioni.

Stiamo creando delle condizioni che si abatteranno sempre di più in maniera negativa sul futuro della regione.

Per fare delle proposte, abbiamo creato delle alleanze, abbiamo costruito delle reti di impegno comune. Non so se avete sentito parlare della Carta di

Zuri. È una Carta con dei diritti in cui diciamo, per esempio, che anche i beni essenziali come l'acqua sono dei diritti non dei servizi. Abbiamo detto che la povertà è ingiusta e illegale perché normalmente è una conseguenza di politiche, non è un fatto ineluttabile.

Tra qualche settimana faremo in un paese dell'interno, a Tiana, un convegno in cui diremo che lo spopolamento, l'impovertimento delle zone interne non è un fatto ineluttabile. Si può creare una svolta a patto che ci siano determinate condizioni. Questa pressione sull'amministrazione regionale ha prodotto nel tempo, a partire dal 2007 a questa parte, delle risorse importanti. Nel 2008, per esempio, sono state messi in campo circa 5 milioni di euro per le povertà, divisi in tre linee di intervento che prevedevano un co-finanziamento dei Comuni fino ad arrivare alla cifra complessiva di 7 milioni e 500 mila euro. Nel tempo questa cifra è andata aumentando fino a raggiungere negli ultimi anni i 30 milioni di euro. Questo fino al 2012. Andiamo a leggere la Finanziaria del 2013 e notiamo che questa misura è cassata, non esiste più. I poveri ci sono ancora tutti ma i Comuni non riceveranno queste risorse per i loro interventi sul territorio a favore di persone che non riescono a sopravvivere.

Avendo avuto questa notizia, ho fatto un comunicato come Carta di Zuri. Qualche settimana dopo con una leggina l'amministrazione regionale ha in qualche modo rimediato mettendo 10 milioni di euro. Che comunque sono molto pochi rispetto ai 30 milioni che dicevamo non bastare più.

Le povertà vanno curate in modo attento e continuativo. Bisogna riprendere in mano la situazione e continuare a pressare l'amministrazione regionale perché questa è una priorità assoluta. Le politiche sociali o passano attraverso un'attenzione specifica e continuativa verso i poveri che non ce la fanno a salire sul treno altrimenti stiamo parlando d'altro ed evidentemente il Palazzo regionale sta viaggiando su un altro livello che non vede neppure – come il ricco del Vangelo che non vede il povero Lazzaro che sta nella porta, quasi inciampa sopra ma non lo vede – perché non ha il cuore pronto e disponibile ad accogliere le povertà e i problemi che vengono da questa società davvero in condizioni difficili.

Michele Poddighe

Assessore alle Politiche Sociali e Pari Opportunità

Comune di Sassari

Oggi è stata una giornata estremamente produttiva anche se, purtroppo, in termini di produttività dialettica. Perché sta diventando sempre più comune sottolineare o dover sottolineare la cesura che spesso esiste tra idee, progetti e prassi.

Ringrazio Paolo Fois e Cristiano Erriu che mi evitano, con i loro interventi, di fare una lunga premessa sullo stato dell'Unione perché mi è stato chiesto di parlare in particolare della nostra realtà. E quindi do per buoni tutti i riferimenti di indole europea, di indole nazionale e di indole regionale, che sono stati posti come propedeutici alla stagione che viviamo. Fermo restando che noi viviamo oggi una stagione che, non dimentichiamolo, dal punto di vista generale si caratterizza e caratterizza la nostra isola come una delle Regioni di riferimento in ambito sociale. Non soltanto per l'abbondanza della progettualità politica, ancorché oramai antica, con la legge n. 4 del 1988, con la n. 23 del 2005, con la costruzione dei progetti del PLUS (Piano locale unitario dei servizi) e il loro avviamento, la fine del primo periodo e il rinnovo del secondo fra luci e ombre, ma anche come destinazioni di risorse.

E questo crea già da subito una contraddizione rispetto alle modalità con cui stiamo ragionando oggi sulla insufficienza di risorse. L'insufficienza di risorse è un fatto oggettivo, che ho vissuto in questo mio triennio di assessorato nel seguente modo: i primi due anni grandi stimoli culturali, impegno, conoscenza, convegni, persone; livelli di bisogno che quelle persone mi trasferivano in maniera a tratti affrontabile, a tratti rimediabile e comunque in un clima di reciproca sintonizzazione. Ultimo anno in un contesto di contrasto vivissimo fra persone, nonostante i numeri, che noi tutti ripetiamo periodicamente, non siano poi così variati.

Cosa è cambiato? È cambiato nel profondo lo stato d'animo delle persone che non ce la fanno più. Perché in questi ultimi quattro anni si sono trascinate e aggravate delle cose che hanno raggiunto per troppi un livello di insopportabilità. Questo dà conto di parole che ha detto Cristiano Erriu. Secondo me, al di là dei segnali che a volte sfumano o che a volte non si vedono, si stanno creando condizioni di scarsa tenuta della coesione sociale.

Abbiamo parlato di comunità. È uno degli obiettivi certamente fondamentali di tutto ciò che riguarda il sociale, ma quando di questo sociale vai a guardare gli indicatori e cioè lavoro, famiglia, scuola, scopri che tutti questi indicatori fondamentali sono peggiorati negli ultimi quattro anni in maniera drammatica. Con il risultato che rappresenta sostanzialmente il terminale più visibile, ma naturalmente non è il tutto, che è la povertà, passata dal 2003 al 2013 nella nostra Regione dal 13% al 23%. Il lavoro, che ha livelli di disoccupazione in Sardegna quasi del 16% rispetto al 12% nazionale. Disoccupazione giovanile, che a Sassari sfiora il 60% rispetto al già raccapricciante 40% nazionale. Le famiglie, che non tengono più e diventano spesso uno dei cespiti fondamentali attraverso le disunioni di nuovo bisogno, di nuovo impoverimento. La dispersione scolastica, che in maniera perfettamente coerente con la crisi economica dal 2007 al 2012 arriva a 25 punti percentuali. Laddove la Sardegna era stata la regione italiana più virtuosa da quel punto di vista, negli anni dal 2000 al 2007 abbattendo i livelli di dispersione scolastica di 9,2 punti percentuali, mentre il dato nazionale di riferimento è oggi il 18,3%. E la dispersione scolastica trova poi un corrispettivo anche in quel numero di disoccupati giovanili e soprattutto nel numero dei NEET (Not in Education, Employment or Training), indicatore drammatico del futuro. Perché in quella filiera il lavoro porta all'esercizio pieno della dignità personale, che non è solo reddito ma è ciò attraverso il quale la persona consegue la vera libertà dell'essere all'interno di una società. C'è poi la costruzione della famiglia che è il luogo fondamentale dell'educazione. C'è il percorso della scuola che è il luogo fondamentale della conoscenza.

E sono questi tre pilastri che creano sensibilità adatte allo stare in una posizione compatibile in una comunità addestrando dentro di sé, a prescindere dai contenuti economici, il senso dell'esserci e senso della comunità.

Perché ci lamentiamo delle insufficienze delle risorse? Perché sullo sfondo di risorse che erano storicamente importanti abbiamo assistito, lo diceva don Borrotzu, a decisioni incredibili da parte di chi pare non avesse compreso che l'abbattimento del 70% dell'Irap realizzava delle situazioni molto difformi dal punto di vista delle tenuta dei conti, che per esempio Cagliari ci avrebbe guadagnato e Sassari ci avrebbe rimesso molto. Per cui quando abbiamo contato le risorse, che peraltro la Regione riteneva dovessero essere divise tra povertà estreme e cantieri di lavoro, ci risultavano 900 mila euro, rispetto al milione 800 mila euro per le povertà estreme dell'anno precedente, e 1 milione 800 mila euro per i cantieri comunali risultava dimezzato. Una sottrazione di risorse in un periodo effettivamente drammatico in cui è giusto rapportarsi con una oggettiva e sempre maggiore difficoltà di trovare risorse ma non in questo modo. Questo

lo aveva fatto lo Stato. Dal 2010, alla fine del Governo Monti, siamo passati da 2 milioni e 526mila di euro di finanziamento del sociale a 199. I 400 milioni per l'handicap sono stati azzerati, i 100 milioni degli asili nido sono stati azzerati, i 360 milioni euro per le famiglie sono diventati 36 milioni.

Questo lo avevamo già patito, però restavano risorse regionali disponibili che seguivano un *trend* tradizionale che in qualche maniera ammortizzava il bisogno. In maniera ottimale, in maniera adeguata, in maniera credibile per quello che deve essere un servizio sociale? No.

Le risorse consistono sostanzialmente in una serie di partite di giro prive di flessibilità di impiego: hai le risorse per i minori in istituto (ne abbiamo 96 e costano 3,5 milioni di euro), quelle per gli anziani (262 per 3 milioni di euro). L'handicap scolastico ha avuto un incremento esponenziale perché nel 2010 ne seguivamo 110 e quest'anno sono 212, con le medesime risorse incrementate dal Fondo Unico Comunale finché si può. Perché, altrimenti, è inutile raccontare al cielo e ai giudici che sono diritti costituzionalmente garantiti. Perché il primo diritto costituzionalmente garantito, che non c'è, è il lavoro. Non tutti i Comuni danno il sostegno scolastico all'handicap. Il nostro, grazie a Dio, sì e non perché lo voglia collocare tra i Comuni virtuosi, ma in una regione che ha 12 posti di asilo nido ogni 100 bambini, questa è una città che ne ha 27. Quindi si fanno delle scelte. Si lasciano più buche nei marciapiedi, ma ci si sforza di tenere in piedi un sistema che peraltro francamente non tiene più.

Perché non tiene più? Perché uno dei motivi è che la *mission* dei servizi sociali non è l'assistenzialismo, non può essere solo quello. E quando si va a considerare il tema delle povertà estreme ormai con l'aumento della domanda (dall'anno scorso 1.700 utenti in più rispetto a quelli storici in questo Comune e addirittura la riduzione delle risorse), devi abbandonare quel piccolo tentativo di inclusione sociale che, per esempio, è il servizio civico. Non hai denari da far campare famiglie e non è che con quello che riusciamo a far che campino. Sono sottospecie di sopravvivenza. Laddove un tempo riuscivamo a erogare 350 euro continuativi delle tre linee oggi è grasso che cola se ne diamo 200 alla stessa tipologia di utente. Ma il 40% dei nostri utenti non riescono ad avere alcun sussidio nella linea delle povertà.

Poi in altri settori si fa e si fa tanto. Per esempio, sono convinto che dobbiamo andare orgogliosi di quello che facciamo nelle politiche giovanili. Quella che più volte è stata richiamata come parcellizzazione è la pura verità. Quanto facciamo per chi ha passato un periodo di detenzione? Quasi niente. Quando alla fine fai dei cantieri nei quali riesci a inserire in un anno 14 persone... Per chi ha fatto l'esperienza carceraria o si trovano in qualche maniera dei percorsi attraverso i quali si possa progettare una reale inclusione

sociale, basata non solo sulla teoria della rieducazione ma su quella formidabile fonte di autoeducazione che è il lavoro, o altrimenti lo perdi di nuovo. È nella natura delle cose.

In questo lavoro estremamente appassionante si stanno guastando anche gli attori. Questa persistente centralizzazione burocratica della Regione, che non riesce neppure a periferizzare ai Comuni l'intera la gestione della l. 162, come sarebbe stato logico e necessario, è inconcepibile, nonostante sia stata chiesta dall'Anci, sollecitata dagli operatori, sollecitata anche da me per quel poco che conto. Ma è pensabile che poi le decisioni sulla erogazione del contributo siano centralizzate in Regione? Tra l'altro potremmo aprire una vasta parentesi su cosa abbia significato nel tempo la profonda modificazione di questo istituto. Perché ormai per la gran parte degli utenti sta diventando un'elemosina *ad vivendum*.

Il tema dell'assistenza domiciliare. Ci siamo sforzati di fare le procedure di accreditamento sulle cooperative. E un certo numero di cooperative hanno fatto un anno di esperienza e poi una volta dressate abbiamo fatto l'attribuzione definitiva del titolo a operare in questo senso. La gente non le vuole perché sono talmente basse le risorse che le persone preferiscono utilizzare operatori non professionalmente adeguati piuttosto che prendere quelli realisticamente più adatti a trattare le loro problematiche in maniera più efficace. Perché l'operatore certificato costa 17,90 euro all'ora, mentre trovi persone che chiedono 7 o 8 euro all'ora.

D'altra parte spesso si tratta di utenti a bassissimo livello di reddito per cui o c'è un adeguato sostegno pubblico o non ha senso lamentarsi di questi comportamenti di necessità. E come pubblico non posso che erogarli secondo quelle modalità. Ma quelle modalità dicono anche che le ore di assistenza disponibili sono: per il livello basso di assistenza da 1 a 3, per il livello medio da 4 a 7 e per il livello alto da 7 a 10. Ci sono persone nel livello alto, perché ormai scremiamo in maniera così drammatica il bisogno, che spesso sono più vicini ai progetti del tornare a casa che a quelli di assistenza domiciliare.

Abbiamo, dal punto di vista dell'argomento trattato prima da Cristiano Erriu, fatto strada, nel senso che stiamo lavorando sull'integrazione socio-sanitaria in maniera molto più attiva e spero presto compiuta, ancorché limitata solo a Sassari come centro capofila rispetto agli altri Comuni del Plus, anche per corrispondere a quello che dovrebbe essere un impegno regionale e cioè di adire il 3,5% di assistenza domiciliare per poter avere il *surplus* di finanziamento e 47,2 milioni di euro che si possono ottenere se si raggiunge quell'obiettivo.

Hanno collaborato a questo numero

BENEDETTO BARRANU

Già Assessore regionale agli Affari generali, Personale e Riforma della Regione; già Direttore generale della Asl 8

DON PIETRO BORROTZU

Già Direttore dell'Ufficio per la Pastorale Sociale e Lavoro

MARIAROSA CARDIA

Presidente Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna; Professore ordinario di Storia delle Istituzioni Politiche – Università degli Studi di Cagliari

FELICE CONTU

Presidente della VII Commissione consiliare: Sanità, Igiene Pubblica, Medicina sociale, Edilizia ospedaliera, Servizi sanitari e sociali, Assistenza, Igiene Veterinaria, Personale delle U.U.S.S.LL.

ENZO COSTA

Presidente nazionale Auser (Autogestione Servizi)

CRISTIANO ERRIU

Presidente dell'Anci regionale (Associazione Nazionale Comuni Italiani)

PAOLO FOIS

Professore emerito di Diritto Internazionale – Università degli Studi di Sassari; Vicepresidente Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna

GIANFRANCO GANAU

Sindaco di Sassari

ATTILIO MASTINO

Rettore dell'Università di Sassari

ALBERTO MERLER

Professore di Sociologia – Università degli Studi di Sassari; Laboratorio per le Politiche Sociali

EMANUELE RANCI ORTIGOSA

Direttore scientifico dell'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano e della rivista "Prospettive sociali e sanitarie" e della collana "Politiche sociali"

MICHELE PODDIGHE

Assessore alle Politiche Sociali e Pari Opportunità, Comune di Sassari

MARIA LETIZIA PRUNA

Ricercatore di Sociologia dei processi economici e del lavoro – Università degli Studi di Cagliari

ORIANA PUTZOLU

Segretaria regionale Cisl Sardegna

DANIELE SANNA

Assessore alle Politiche Sociali,
Provincia di Sassari

REMO SIZA

Docente di Sociologia – Università
degli Studi di Bologna, già direttore
generale delle Politiche sociali
dell'Assessorato regionale all'Igiene,
Sanità e Servizi sociali; responsabile
della rivista "Sociale e Salute"

