

Welfare

LE SCELTE DEL GOVERNO

Scenario non favorevole. Secondo le stime dell'Ifel i fondi dei Comuni si ridurranno del 13 per cento nel solo 2102

I nodi delle politiche sociali: spesa e non solo

Bivio fra i tagli alle risorse previsti dalla delega fiscale e la costituzione di un'infrastruttura nazionale

di **Cristiano Gori**

Nel 2012, purtroppo, le politiche sociali vivranno un momento storico. Per la prima volta diminuirà la spesa dei Comuni destinata ai servizi sociali e socio-educativi, novità eclatante in un settore già sottofinanziato.

Lo scorso decennio ha visto la spesa sociale comunale crescere in modo lento ma costante sino al 2009, toccando lo 0,42% del Pil. Lo scenario è mutato nel recente biennio (2010-2011), un periodo di stabilizzazione, durante il quale i Comuni hanno mantenuto - con difficoltà - i livelli di offerta raggiunti. Nella fase appena cominciata (2012-2013), invece, la spesa sociale diminuirà: secondo le previsioni dell'Ifel, nel solo 2012 si ridurrà del 13 per cento. Il cambiamento si deve, principalmente, all'azzeramento dei fondi nazionali dedicati (Fondo nazionale politiche sociali, Fondo non autosufficienze, Piano nidi e altri) e alle robuste riduzioni nei trasferimenti indistinti dallo Stato ai Comuni.

Il pesante impatto dei tagli sui principali utenti dei servizi comunali - bambini piccoli (nidi), famiglie in povertà, anziani non autosufficienti e persone con disabilità - si coglie solo valutando i precedenti incrementi. Questi ultimi, infatti, sono risultati ben inferiori a quanto - secondo tutte le ricerche - sarebbe stato necessario: basti pensare che a metà anni '90 la spesa comunale ammontava allo 0,3% del Pil e la più autorevole commissione sul welfare in epoca recente (Commissione Onofri, 1997) ne suggerì l'aumento sino all'1,4 per cento. Non siamo andati oltre lo 0,42 per cento.

Il sociale, dunque, era quantitativamente inadeguato anche prima dell'attuale contrazione, lo confermano pure i confronti internazionali. Durante la Seconda Repubblica (1996-2011), nondimeno, l'incremento di risorse pubbliche destinate agli altri settori del welfare - come sanità, previdenza e contributi monetari assistenziali - è stato ben superiore a quello rivolto ai servizi sociali e socio-educativi.

La crescita degli stanziamenti rappresenta, pertanto, una tra le sfide per il ministro del Welfare, Elsa Fornero, e il sottosegretario con delega al sociale, Maria Cecilia Guerra. È senza scappatoie: se non si incrementano le risorse aumente-

ranno disagio e disuguaglianza. La scarsità di finanziamenti statali fa parte di un più ampio ritardo accumulato in Italia nella Seconda Repubblica, negli anni durante i quali gli altri Paesi europei hanno costruito un'infrastruttura nazionale per porre il welfare locale in condizione di operare al meglio. L'infrastruttura si compone di maggiori finanziamenti statali, della definizione di (pochi) standard nazionali e di una cabina di regia con compiti di monitoraggio e supporto delle realtà più deboli. In Italia è, in gran parte, ancora da costruire: il Governo Monti potrebbe utilizzare il tempo a sua disposizione per avviare l'opera.

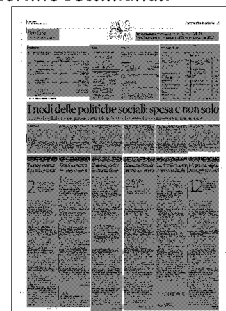
Fornero e Guerra, però, devono confrontarsi anche con una spinta opposta, quella di chi vorrebbe ridurre ulteriormente la responsabilità pubblica nel sociale. Questa posizione è contenuta nel disegno di legge delega su fisco e assistenza presentato dal Governo Berlusconi in estate, del quale l'attuale Esecutivo sta valutando attentamente varie indicazioni.

La partita è aperta: questa pagina propone una guida per seguirla.

Il confronto Ue

Prestazioni monetarie di sostegno alla non autosufficienza nei principali Paesi europei: nessuno Stato ha attualmente fissato una soglia di disponibilità economica per l'erogazione

	Denominazione	Soglia economica d'accesso	Graduazione in base al bisogno	Importo (in euro)
Italia	Indennità di accompagnamento	No*	No	487,39 mensili
Austria	Long-term care allowance system	No	Sì	Fino a 1.655 mensili
Francia	APA (Allocation personnalisée à l'autonomie)	No	Sì	Da 529,56 a 1.235,65 mensili
Germania	Pflegegeld (PG)	No	Sì	Da 205 a 665 mensili
Spagna	Prestazione economica (PE) (Ley dependencia)	No	Sì	Da 300 a 519,13 mensili
Olanda	Personal Budget	No	Sì	Da 129 mensili. In media 15.350 annui
Regno Unito	Attendance allowance (anziani non autosuf.) Disability allowance (adulti con disabilità)	No	Sì	Da 49,30 a 73,60 sterline settimanali



Il trend

Come cambia la spesa sociale dei Comuni

2000-2009	↑	Spesa allo 0,42% del Pil
2010-2011	=	Spesa stabile
2012-2013	↓	Taglio spesa del 13%

I dati e le analisi presentate in questa pagina sono tratti dal Rapporto «Quale futuro per il Welfare?» promosso dal Forum nazionale del Terzo settore e curato da Cristiano Gori. Il Rapporto contiene contributi di Maria Flavia Ambrosanio, Paolo Balduzzi, Carlos Chiatti, Mirko Di Rosa, Stefania Gabriele, Carlo Giacobini, Cristiano Gori, Annalisa Gualdani, Ilaria Madama, Francesca Painsi, Laura Pelliccia, Franco Pesaresi, Paolo Pezzana e Giulio Sensi. Il Rapporto è scaricabile dal sito www.forumterzosettore.it

La score

Possibili tagli alle politiche sociali individuati dalla delega fiscale e massimi risparmi ottenibili nel 2013 e 2014 (dati in milioni di euro)

Possibili tagli	Massimi risparmi annui
Introduzione della soglia di disponibilità economica per ricevere l'indennità di accompagnamento	1.471 (2013) e 2.205 (2014)
Revisione dell'Isee nei servizi locali	20
Tagli alle sovrapposizioni tra prestazioni monetarie e agevolazioni fiscali	100
Tagli ai trasferimenti per servizi sociali e socio-educativi	0
TOTALE	1.591 2.325

La sovrapposizione

Interventi fiscali e spese per famiglia e disabilità, Dati in milioni di euro

FAMIGLIA		DISABILITÀ	
Detrazione per familiari a carico, assegni familiari e coniuge	13.509	Detrazione premi assicurazione morte, invalidità permanente, non autosufficienza	828
Detrazione spese istruzione (11%) e sanitarie (87%)	2.887	Deduzione contributi collaboratori domestici	86
Altre varie	34	Deduzione spese mediche e assistenza e ausili disabilità	225
Detrazione asili nido e esenzione consumi elettrici	143	TOTALE	1.139
TOTALE	16.573	TOTALE	1.139
Trattamento economico maternità	2.756	Permessi legge 104/92 e congedo straordinario	497
Assegni al nucleo familiare e assegni familiari e di maternità	6.452	Invalidi civili, ciechi civili e sordomuti	4.008
Assegni di maternità dei comuni	234	Indennità accompagnamento	12.183
TOTALE	9.442	TOTALE	16.688
TOTALE INTERVENTI	26.015		17.827

Fonte: ns elab. su dati Gruppo di lavoro sulle sovrapp. tra stato fiscale e stato sociale (Commissione Marè)

LA NUOVA SOCIAL CARD

Piano povertà: il primo passo?

2

PAESI UE SENZA «RETE»
I paesi dell'Europa a 15 privi di una misura a sostegno di tutte le famiglie in povertà assoluta: Italia e Grecia

Nel 2008 il Governo Berlusconi introdusse la social card, un contributo di 40 euro mensili per le famiglie in povertà assoluta, con componenti di almeno 65 anni o entro i 3 anni. Pur avendo tanti difetti è l'unica misura esistente per fronteggiare tale condizione, vissuta dal 4,6% delle famiglie. In primavera si comincerà a sperimentarla, per un anno, una nuova versione nelle 12 città con almeno 250.000 abitanti, mentre nel resto d'Italia si continuerà a fornire quella del 2008.

Ecco le caratteristiche dell'intervento sperimentale, come modificato dal Governo Monti rispetto al predecessore: universale (per tutte le famiglie in povertà assoluta), mix di contributo economico e servizi alla persona (sociali, educativi e per l'impiego), adeguato (importo superiore), territoriale (card erogata dai Comuni, che hanno la regia del welfare locale e operano in coordinamento con il Terzo settore). Questo intervento supera le criticità della card attuale, differenziandosi nettamente, e fa proprie le migliori indicazioni degli altri paesi europei e degli studi.

Il pericolo, però, è che la sperimentazione si riveli una nuova azione spot senza conseguenze durevoli. A oggi, infatti, non è previsto che - una volta conclusa - i suoi risultati siano utilizzati per introdurre quella misura nazionale a sostegno di tutte le famiglie in povertà assoluta mancante, in Europa, solo in Italia e in Grecia.

In alternativa, la sperimentazione potrebbe rappresentare il punto di partenza di un "Piano contro la povertà", che porti in un triennio alla necessaria misura nazionale. I caposaldi di quest'ultima sarebbero i tratti dell'intervento disegnato dal Governo Monti e la sperimentazione servirebbe a capire come tradurli in pratica al meglio. Il Piano dovrebbe definire l'ampliamento dell'utenza da compiere in ognuna delle prossime tre annualità, fino alla piena copertura del bisogno entro il 2015. La gradualità consentirebbe di radicare la nuova misura nel territorio e di spalmarne l'impegno finanziario necessario su più anni.

Cristiano Gori

LA RIFORMA DELL'ISEE

Cambiamento in cinque mosse

Dopo più di un decennio di funzionamento si registra oggi un ampio consenso sulla necessità di riformare l'Isee per migliorarne l'equità e la capacità di selezionare i soggetti più bisognosi, da ammettere alle prestazioni sociali a condizioni agevolate. La delega fiscale e assistenziale del Governo Berlusconi chiedeva, di fatto, "carta bianca" per cambiare questo strumento poiché non forniva indicazioni sugli aspetti da modificare. Il Governo Monti - nel decreto salva-Italia (articolo 5) - ha previsto un'ampia trasformazione dell'Isee, da realizzare con un decreto da approvare entro maggio. Gli obiettivi sono:

- ① spostare la valutazione dal reddito fiscalmente rilevante al reddito disponibile, includendo anche somme attualmente esenti da imposizione fiscale;
- ② tener conto delle quote di patrimonio e di reddito di tutti i componenti della famiglia;
- ③ tener conto dei carichi familiari con particolare riferimento alle famiglie numerose o con disabili a carico;
- ④ migliorare la selettività valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale;
- ⑤ rendere più flessibile l'Isee permettendone una differenziazione per le diverse tipologie di prestazioni.

Si tratta dei nodi principali sollevati nel dibattito sull'Isee: lo strumento ne uscirà, pertanto, profondamente trasformato. Rimane escluso da quanto previsto nel salva-Italia solo l'aggiornamento della scala di equivalenza che è piuttosto datata e che varrebbe la pena di affrontare per meglio interpretare gli attuali modelli di reddito e di consumo delle famiglie italiane.

Sulla necessità di modificare lo strumento si registra ampio consenso mentre in merito ai cambiamenti da introdurre esistono opinioni difformi tra i vari esperti e tra i diversi soggetti politici e sociali. C'è dunque attesa per il decreto che, nell'aggiornare lo strumento, dovrà prendere posizione sui principali nodi che lo riguardano.

Franco Pesaresi

© RIPRODUZIONE RISERVATA

ISEE

INDICATORE DELLA SITUAZIONE ECONOMICA EQUIVALENTE

Valuta la situazione economica di chi richiede prestazioni sociali agevolate considerando redditi e patrimoni, resi confrontabili per famiglie diverse da una scala di equivalenza

L'ACCOMPAGNAMENTO

Disabili, diritti in discussione

Il Governo limiterà la possibilità di ricevere l'indennità di accompagnamento agli anziani e agli adulti disabili con disponibilità economiche inferiori a una certa soglia? Oggi la sua erogazione dipende solo dal bisogno di assistenza del richiedente: questa novità introdurrebbe il principio che gli interventi pubblici per la non autosufficienza siano assicurati non a tutti i cittadini - anziani o disabili - in tale condizione bensì unicamente a quelli con limitate risorse economiche. La delega fiscale e assistenziale del precedente Esecutivo prevede tale cambiamento e la recente manovra salva-Italia l'ha inserito tra le possibilità. Deciderà un regolamento da emanare entro maggio.

Nel resto d'Europa le misure simili all'indennità sono fornite solo in base al bisogno assistenziale del richiedente, indipendentemente dal suo reddito e dal

INDENNITÀ DI ACCOMPAGNAMENTO

Spetta alle persone con il 100% d'invalidità e che hanno bisogno di assistenza continua per deambulare e/o svolgere gli altri atti quotidiani della vita, indipendentemente dalle condizioni economiche. Si tratta - per quantità di stanziamenti - della principale misura pubblica rivolta alle persone non autosufficienti in Italia, l'unica statale.

suo patrimonio. Le si ritiene, infatti, un diritto di cittadinanza, a cui accedere in presenza di una condizione di non autosufficienza perché si è cittadini, al di là - quindi - delle condizioni economiche, come avviene per i servizi sanitari. Le restrizioni di bilancio dovute alla crisi hanno spinto gli altri Governi a mettere in discussione vari aspetti del welfare ma non questo.

Durante l'ultimo decennio l'Italia ha compiuto rilevanti passi in avanti negli interventi per la non autosufficienza ma molto rimane da fare, come dimostrano la scarsità dei servizi disponibili (domiciliari e residenziali) e i difetti dell'indennità di accompagnamento. C'è ampio consenso tra gli esperti sulla necessità di riformarla per renderla più adatta alle esigenze dell'utenza. Restringere la fruizione, però, significherebbe puntare alla costruzione non di un adeguato welfare pubblico rivolto a tutti i cittadini non autosufficienti bensì di un sistema residuale per i meno abbienti. In un simile scenario di marginalizzazione sarebbe arduo immaginare qualsiasi tipo di cambiamento migliorativo, tanto dell'accompagnamento quanto dei servizi. Peraltro lo Stato risparmierebbe ben poco.

Cristiano Gori

ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI

Regia nazionale per buoni servizi

0,64%

DEL PIL ITALIANO

Spesa pubblica per i servizi agli anziani non autosufficienti: interventi domiciliari, strutture residenziali e centri diurni (2010)

I Paesi europei, per promuovere i servizi rivolti agli anziani non autosufficienti, hanno - da tempo - dato vita a infrastrutture nazionali a sostegno di Regioni e Comuni, un mix di finanziamenti, di alcuni obiettivi essenziali per tutti i territori e di un' incisiva cabina di regia. In Italia questo è, perlopiù, ancora da realizzare.

L'Esecutivo si trova davanti a un bivio: avviare la costruzione dell'infrastruttura nazionale o lasciare la non autosufficienza sullo sfondo? La prima strada richiederebbe, innanzitutto, di respingere l'ipotesi - circolata con forza negli ultimi anni - di un welfare pubblico rivolto solo ai meno abbienti (si veda il servizio qui a sinistra), immaginando che le assicurazioni private coprano il resto; di recente l'Ocse ha confermato l'esiguità degli spazi di sviluppo per le polizze private (si veda «Help wanted? Providing and paying for long-term care»).

Si potrebbe - poi - siglare un "Patto per i non autosufficienti", con cui Stato e Regioni si impegnano a raggiungere, nei prossimi anni, obiettivi concreti di rafforzamento dei servizi. Un Patto virtuoso, che veda lo Stato incrementare il sostegno finanziario al settore e le Regioni - da parte loro - fare altrettanto. La strada è percorribile poiché questa voce assorbe una fetta talmente esigua di spesa da poter essere ampliata con minimi spostamenti di risorse all'interno del bilancio pubblico.

Si tratterebbe di avviare un percorso per assicurare che nei servizi dedicati agli anziani si possa contare, in ogni Regione, su determinati standard quantitativi di offerta, così come oggi accade per il numero di posti letto ospedalieri. Ci si arriverebbe con una logica di gradualità e tenendo conto delle grandi differenze esistenti tra i diversi territori. La responsabilità della materia è suddivisa tra il ministro Fornero (Welfare) e il collega Balduzzi (Salute); la brevità del mandato del Governo tecnico non rappresenta un ostacolo perché l'importante è impostare un cammino condiviso che rimanga nel tempo.

MISURE DI FISCO E WELFARE

La duplicazione è solo residuale

È diffusa la percezione di frequenti sovrapposizioni tra i provvedimenti a fine sociale, foriere di sprechi consistenti, eliminabili senza colpire l'equità. La delega fiscale e assistenziale del Governo Berlusconi vuole ridurre queste sovrapposizioni e il nuovo Governo sta ora esaminando la questione. Guardando i dati, tuttavia, non è chiaro dove poter ricavare risparmi e si conferma l'esiguità dello sforzo pubblico nel settore: la spesa sociale, depurata dei programmi di natura previdenziale, si riduce da 33 a 24 miliardi e, su circa 120 miliardi di agevolazioni fiscali, appena 2 riguardano misure assistenziali (per i dati si veda la Commissione Marè).

Tra gli interventi per la famiglia, il trattamento di maternità e gli assegni al nucleo familiare sono programmi assicurativi finanziati da contributi sociali e il 70% delle *tax expenditure* è assorbito dalle detrazioni per familiari a carico, mirate all'equità orizzontale (tra diversi nuclei) e verticale (progressività): quanto alla loro sovrapposizione, è ampiamente condiviso che un'auspicabile riforma dovrebbe sia aumentare le risorse complessive sia progettarne un utilizzo migliore rispetto ad oggi. Altre agevolazioni destinate alla famiglia con finalità prettamente sociali (per asili nido e consumi elettrici limitati) sono molto esigue.

Quanto alla disabilità, la detrazione dei premi assicurativi è rivolta principalmente a stimolare le polizze private sulla vita (e il risparmio), e le indennità per la legge 104/92 e per i congedi straordinari per l'assistenza a disabili gravi riguardano i lavoratori assicurati. La principale prestazione è l'indennità di accompagnamento (si veda il relativo servizio). Le agevolazioni fiscali strettamente rivolte al sostegno della disabilità, che pure riguardano esigenze serie e gravi (come spese mediche e vari ausili), hanno costi molto modesti. Anche qui, con la lente d'ingrandimento, si trovano delle incoerenze ma emergono soprattutto problemi di sottofinanziamento.

Stefania Gabriele

© RIPRODUZIONE RISERVATA

TAX EXPENDITURE

AGEVOLAZIONE/ ESENZIONE FISCALE

LA DELEGA AL RIORDINO

Risparmi esigui dai tagli previsti

12

PERCENTO

La massima percentuale dei risparmi previsti dalla delega fiscale e assistenziale per il 2013 che si potrebbe coprire con tagli alle politiche sociali

Il Governo Berlusconi intendeva risparmiare cospicue risorse attraverso la delega fiscale e assistenziale, grazie a un articolato meccanismo di tagli e clausole di salvaguardia, meccanismo modificato dal Governo Monti nel modo seguente. Si prevede di risparmiare - in ambito fiscale e assistenziale - 13,1 miliardi nel 2013 e 16,4 nel 2014 ma se ciò non dovesse accadere le medesime cifre saranno ottenute con un incremento di 2 punti di aliquota Iva dall'ottobre 2012 e di un altro mezzo punto dal 2014. Secondo il Rapporto preparato per il Forum del Terzo settore questi sono i massimi tagli ottenibili dalle politiche sociali realizzando gli interventi previsti dalla delega:

- 1,471 miliardi nel 2013 e 2,205 miliardi nel 2014 dall'eventuale introduzione di una soglia di disponibilità economiche per ricevere l'indennità di accompagnamento, nell'impegnativa ipotesi di ridurre l'utenza del 37,5%. Il risparmio non può essere superiore perché la soglia è applicabile solo alle nuove domande (il flusso) e non alle prestazioni in essere (lo stock);
- 100 milioni annui da interventi sulle sovrapposizioni tra prestazioni monetarie sociali e agevolazioni fiscali. Non di più perché le sovrapposizioni sono minori di quanto si ritenga abitualmente;
- 20 milioni annui dalla revisione dell'Isee per i servizi locali. Nei servizi i risparmi potrebbero derivare non tanto da interventi sull'Isee quanto dalla rideterminazione dei criteri per l'accesso e per la compartecipazione alla spesa;
- 0 milioni da tagli ai trasferimenti statali agli enti locali per i servizi sociali e socio-educativi. Qui tutte le riduzioni possibili sono già state realizzate.

Facendo la somma, i massimi tagli effettuabili sulle politiche sociali potrebbero generare 1,591 miliardi nel 2013 e 2,325 miliardi nel 2014, pari rispettivamente al 12% dei risparmi previsti per il 2013 e al 14% di quelli per il 2014. Una quota marginale dell'importo necessario all'Esecutivo e coerente con il sottofinanziamento del settore sociale.