



FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN
Onlus - Centro Studi e Ricerca Sociale

Tiziano Vecchiato
Fondazione “E. Zancan”
Audizione Commissioni riunite
XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali)
Roma, 15 marzo 2016

**Esame in sede referente del disegno
di legge n. 3594 “Delega recante norme
relative al contrasto della povertà,
al riordino delle prestazioni e al sistema
degli interventi e dei servizi sociali
(collegato alla legge di stabilità 2016)”**

Indice

Osservazioni generali sul Ddl n. 3594/2016	p.	3
1. Da tanti trasferimenti a una risposta unitaria	»	5
- <i>Caso di studio 1: Essere poveri a Milano</i>	»	5
- <i>Caso di studio 2: Essere poveri in Trentino</i>	»	6
2. Accesso: condizione necessaria ma non sufficiente	»	7
- <i>Caso di studio 3: La spesa per pensioni assistenziali</i>	»	8
3. La carenza di infrastrutture professionali	»	9
- <i>Caso di studio 4: Pratiche degenerative</i>	»	9
- <i>Caso di studio 5: Le linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sia</i>	»	10
4. Lottare con i poveri contro la povertà	»	12
- <i>Caso di studio 6: Capacità e potenzialità delle famiglie povere con figli</i>	»	12
5. La lotta alla povertà con soluzioni di welfare generativo	»	14

Contatti

Fondazione Emanuela Zancan onlus
Via Vescovado, 66 - 35141 Padova
tel. 049663800 - fax 049663013
www.fondazionezancan.it
tizianovecchiato@fondazionezancan.it

Marzo 2016

Osservazioni generali sul Ddl n. 3594/2016

Con il disegno di legge “Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali (collegato alla legge di stabilità 2016)” il Governo conferma la volontà di realizzare un “intervento riformatore” delle politiche sociali nel nostro Paese. Nel farlo ammette che da troppi anni si è operato con interventi per “stratificazione”: hanno aggiunto prestazioni a quelle esistenti senza ordinarle, bonificarle, ridare razionalità e finalizzazione a scelte che inevitabilmente sono diventate farraginose, costose, inadeguate per affrontare i problemi. Ammette inoltre che tutto questo è avvenuto “in assenza di verifiche sulla loro efficacia rispetto ai bisogni”. È una pietra tombale sulle pratiche giustificazioniste che lo stesso Ministero e le sue direzioni hanno utilizzato negli anni, sostenendo che le misure introdotte erano diverse, che sarebbero state verificate e confrontate con le pratiche tradizionali, che sarebbe stata verificata la loro efficacia. Si sono così consumate molte risorse senza risultati. Avrebbero potuto essere utilizzate in modo migliore. Sostenere che il nostro Paese è “uno dei pochi nell’ambito europeo a non essere dotato di una misura di contrasto della povertà” e subito dopo aggiungere che “esistono strumenti di protezione del reddito di specifiche fasce di cittadini fragili” significa negare e affermare la stessa cosa. Significa cioè ammettere che non siamo all’anno zero nella lotta alla povertà e che il problema è stato affrontato in tanti modi, ma con lo stesso denominatore comune: “trasferimenti monetari”, cioè risposte uguali con denominazioni e destinatari in parte uguali e in parte diversi. Passare da tante misure ad una unica potrebbe essere un ulteriore cambio di misura, ma senza modificare la strategia. Cosa cambierà veramente? I poveri continueranno a ricevere “a diverso titolo” quello che già ricevono? Oltre al denaro riceveranno anche servizi o solo progetti personalizzati? Dare con “progetti personalizzati” non è una novità. L’attivazione gestita con progetti condivisi con le persone è una consuetudine nei servizi territoriali che funzionano. Ma proprio perché funzionano evidenziano che non basta. Per questo la legge e il piano di lotta alla povertà non devono limitarsi a rinominare, modificando l’ordine dei fattori senza un cambio sostanziale di passo e di visione. Lottare contro la povertà significa contrastarla e vincerla. Non significa dare con altro nome le stesse cose, con le stesse modalità.

La soluzione prospettata è “non solo razionalizzare i trattamenti esistenti, ma anche riorganizzare il sistema di accesso alle prestazioni, a partire dalle modalità di valutazione del bisogno”. È un primo passo e non convince, non è nuovo, ripropone un requisito di processo, in gergo definito valutazione del bisogno, che in tutti questi anni non ha fatto la differenza. Non la farà neppure in futuro per una ragione molto semplice, di grammatica del welfare. La valutazione in fase di accesso non è aiuto e migliorare l’accesso non significa necessariamente aiutare di più e meglio. Significa evitare che alcune persone (tante) ricevano per diritto senza averne bisogno. L’introduzione dell’Isee era stata motivata così. Non dobbiamo quindi illuderci e assecondare parole esauste. Servono pratiche nuove che diano ai poveri non solo la speranza di essere assistiti ma di ricevere l’aiuto che aiuta per uscire dalla condizione di povertà. La vera lotta alla povertà è pronto intervento e servizi che attivano. È lotta alla povertà con i po-

veri e non senza di loro. Si fa con le persone e non con gli assistiti. Il passato di molte “stratificazioni” assistenziali è nello stesso tempo distanza e muro che ci separa da questa possibilità. L’intenzione del DDL vorrebbe andare in questa direzione ma le idee e i mezzi che mette in campo sono insufficienti. Cosa significa prevedere alla lettera e) “una valutazione multidimensionale del bisogno; una progettazione personalizzata da parte dei servizi competenti dei comuni e degli ambiti territoriali assicurando la piena partecipazione dei beneficiari; un’attenta definizione degli obiettivi e un monitoraggio degli esiti”?

Non è la prima volta che micro manuali metodologici come questo vengono utilizzati per giustificare le incapacità. Quelle professionali non ne hanno bisogno perché lo sanno ed è quello che chiedono di poter fare sul piano tecnico ed etico, ma sono scoraggiate da pratiche istituzionali che inducono un prestazionismo diffuso e non riconoscono dignità alle scelte professionali pressate da domande politiche al dare senza motivo. È bene quindi che la legge non sconfini in raccomandazioni professionali, molto meglio delineate nei documenti deontologici e nelle carte etiche che guidano l’agire di chi lavora a servizio delle persone con le persone. Il problema è proprio questo: lottare contro la povertà con le persone. Il disegno di legge non ne parla. È un dato positivo rispetto a chi propone di condizionare gli assistiti chiedendo loro di fare attività socialmente utili. La lotta alla povertà non può essere giocata in un rapporto disuguale tra forti e deboli, così che la condizionalità si riveli uno scambio forzato in condizione di necessità. La Costituzione mette al primo posto il rispetto della dignità di ogni persona. Lo ribadisce non solo nei primi articoli ma anche successivamente, in particolare all’art. 118, comma 4 quando chiede alle istituzioni di valorizzare la sussidiarietà nativa in ogni persona in modo che tutti, anche i più deboli possano contribuire alla costruzione del bene comune. Il modo migliore per farlo è sentirsi liberi di farlo e meglio condividere il rendimento dei diritti sociali. Sono diritti a corrispettivo sociale quando quello che ricevo aiuta ad aiutare, valorizzando le capacità, le responsabilità e le libertà. Per questo ci vuole arte professionale, oltre le procedure giuridicamente configurate, per gestire relazioni generative di valore. È una contraddizione frequente che rende sterili e prestazioniste molte azioni professionali. La proposta di legge non potrà non affrontare questa sfida, chiedendosi quanta infrastruttura professionale è e sarà necessaria per lottare contro la povertà “con le persone”. Senza di loro è impossibile e questa impossibilità è evidente nei territori dove manca il bene primario per lottare con i poveri contro la povertà: la dotazione professionale necessaria per poterlo fare. Il fabbisogno non è difficile da calcolare tenendo conto di due parametri: il rapporto tra residenti e capacità tecniche e la quantità di tempo lavoro necessaria per gestire l’incontro con le persone e trasformarlo in agire generativo di valore in concorso al risultato.

1. Da tanti trasferimenti a una risposta unitaria

Cosa hanno di particolare le risposte tradizionali? Hanno semplificato le soluzioni al punto da unificarle in tanti trasferimenti economici, simili per contenuti e denominazioni. Sono misure “passive”. A Milano ne abbiamo contate 65 forme, cioè 65 modi pubblici di dare denaro a chi chiede aiuto assistenziale (caso di studio 1). Ci sono poi risposte “nuove” che rischiano di essere simili a quelli tradizionali (caso di studio 2).

Caso di studio 1: Essere poveri a Milano

Sono stati considerati¹ tutti gli interventi assistenziali pubblici erogati nel quadriennio 2008-2011 ai cittadini di Milano, sotto forma di trasferimenti monetari (diretti o indiretti nel caso di abbattimento di tariffe), da parte di stato ed enti statali (Inps), regione Lombardia, comune di Milano. Si tratta di interventi finalizzati a sostenere persone e famiglie che si trovano in condizioni di bisogno e difficoltà economica, con accesso legato, in tutto o in parte, alla condizione economica individuale o familiare. Nel corso del periodo 2008-2011 sono stati individuati complessivamente 65 interventi, alcuni a valenza annuale, altri a carattere continuativo. Di questi, 26 risultavano gestiti dal comune, 11 dalla regione e 28 a livello nazionale (di cui 27 dall’Inps). Quanto alla titolarità degli interventi, rappresentata dall’ente (o enti) che ne ha in carico il finanziamento (totale o parziale), 22 erano erogati (in tutto o in parte) dal comune, 12 dalla regione, 29 dall’Inps, 5 dal governo e 1 da altri soggetti, per un totale di 69 erogazioni distinte². Più in dettaglio, dei 22 interventi che il comune di Milano ha erogato (e gestito), 1 era co-finanziato anche dalla regione e dallo stato (Fondo sostegno affitto)³. Degli altri 11 interventi erogati e gestiti dalla regione Lombardia, 2 risultavano introdotti a seguito di specifici accordi tra regione, governo e parti sociali (ammortizzatori sociali – cassa integrazione guadagni e mobilità – in deroga) e co-finanziati da risorse statali (tramite Inps). A livello nazionale, l’Inps erogava e gestiva 17 interventi di natura assistenziale, cui si affiancavano 2 interventi erogati dall’Inps ma gestiti dal comune (contributo per le famiglie numerose; assegno di maternità comunale). L’Inps gestiva inoltre 9 ammortizzatori sociali, erogandone 8 mentre 1 rimaneva a carico delle aziende interessate (prestazioni da fondi di solidarietà a sostegno del reddito). A questi si affiancavano altre 4 tipologie di interventi assistenziali erogati a livello nazionale, da parte del gover-

¹ Bezze, M. e Geron, D. (2012), *Conoscere per governare le risposte: essere poveri a Milano*, in Fondazione Emanuela Zancan, *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Bologna, Il Mulino.

² La possibile contitolarità da parte di più livelli di governo determina 68 erogazioni distinte. Vi è inoltre una (sessantanovesima) prestazione a carico di soggetti terzi: si tratta delle erogazioni da fondi di solidarietà settoriali, la cui gestione è pubblica (in capo all’Inps) ma con copertura finanziaria da parte delle aziende coinvolte.

³ La Regione Lombardia ha istituito il fondo regionale per sostenere l’accesso alle abitazioni in locazione (ex art. 11, legge n. 431/1998). Parte delle risorse deriva dal relativo fondo statale, parte è di origine regionale: l’insieme delle risorse viene poi ripartito a livello comunale. La gestione operativa dell’intervento è prevalentemente in capo al comune, che provvede anche ad erogare risorse proprie aggiuntive. Il fondo sostegno affitto è dunque un intervento con triplice fonte di finanziamento: comunale, regionale e statale.

no: la carta acquisti, intervento attuato dall'Inps e Poste Italiane con risorse di fonte governativa; un insieme di prestazioni indirette (di reversibilità) correlate alle pensioni di guerra; 2 interventi gestiti tramite il comune (bonus elettrico e bonus gas).

Globalmente, gli interventi considerati afferivano alle seguenti aree di bisogno⁴: invalidità 16, vecchiaia 13, superstiti 8, famiglia e maternità 15, casa 9, malattia 3, disoccupazione 16, altro 3.

Caso di studio 2: Essere poveri in Trentino

Nel 2009 la Provincia Autonoma di Trento ha attivato reddito di garanzia (RG). Si tratta di un trasferimento sotto forma di integrazione monetaria a favore di famiglie povere. È inoltre prevista un'attivazione rispetto al lavoro da parte dei beneficiari adulti, che sono tenuti a sottoscrivere la dichiarazione di disponibilità immediata all'accettazione di un impiego ovvero ad attestare di averla già sottoscritta presso l'Agenzia del Lavoro. Nei primi due anni il RG è costato 35 milioni di euro, circa lo 0,1 per cento del Pil provinciale.

Una valutazione su base controfattuale del RG⁵ ha analizzato i suoi impatti rispetto a: deprivazione materiale, spesa per consumi alimentari, spesa per beni durevoli, relazioni sociali, partecipazione al mercato del lavoro, disoccupazione. I risultati sono stati distinti per cittadinanza (italiana e straniera) dei beneficiari. Per i beneficiari stranieri si è registrata una riduzione del 15,3% della deprivazione e un aumento di 102,32 euro della spesa alimentare mensile. Per gli italiani si è rilevato un aumento del 12,71% dell'intensità delle relazioni sociali e una riduzione dell'11,8% della partecipazione al mercato del lavoro. Per entrambi i target il RG non ha incrementato la partecipazione al mercato del lavoro e le chance di trovare un impiego.

⁴ Alcuni interventi sono stati attribuiti contemporaneamente a due o più aree di bisogno avendo carattere "trasversale". Per questo motivo il totale risulta superiore rispetto al numero complessivo degli interventi.

⁵ Schizzerotto, A., Vergolini, L. e Zanini, N. (2014), *La valutazione degli effetti di una misura locale contro la povertà: il Reddito di Garanzia in provincia di Trento*, "RIV Rassegna Italiana di Valutazione", 58, pp. 132-164.

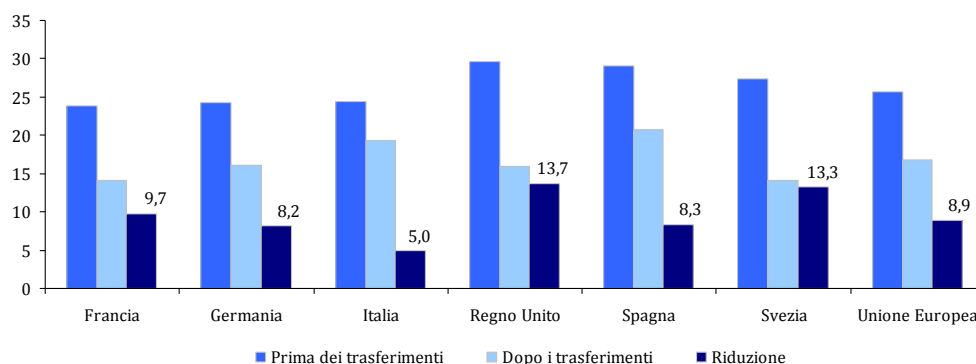
2. Accesso: condizione necessaria ma non sufficiente

L'ultima relazione annuale del presidente Inps evidenzia che nel nostro sistema di protezione sociale “[...] su 100 euro spesi, solo 3 vanno al 10% più povero della popolazione, che dovrebbe invece essere nettamente sovra-rappresentato nella popolazione dei beneficiari. Anche quando si ignori la spesa previdenziale, [...] la percentuale di spesa sociale destinata ai più poveri sale di poco: al 10 per cento più povero sono destinati 7 euro su 100 spesi per prestazioni sociali non pensionistiche”⁶.

In Italia soltanto il 9% di tutti i trasferimenti monetari pubblici è diretto al quinto più povero (cioè a più basso reddito) della popolazione, contro il 21,7% in media nei Paesi Ocse⁷. Negli altri Paesi europei si stimano valori superiori (tra cui 12,5% in Spagna e 17,1% in Francia) o molto superiori (tra cui 22% in Germania, 25,3% nel Regno Unito e 27% in Svezia). Tra tutti i Paesi Ocse, solo la Turchia destina una quota di trasferimenti inferiore (5,2%) a favore del venti per cento più povero della popolazione.

Inoltre, confrontando le percentuali di popolazione a rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali (escluse le pensioni) con le corrispondenti percentuali dopo gli stessi, in Italia la riduzione (5 punti percentuali nel 2012) è nettamente inferiore rispetto alla media europea (quasi 9 punti) e ad altri grandi Paesi (fig. 1).

Fig. 1. Percentuale di popolazione a rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali (escluse le pensioni), Italia e altri Paesi europei, 2012



Fonte: Elaborazioni Fondazione Zancan su dati Eurostat

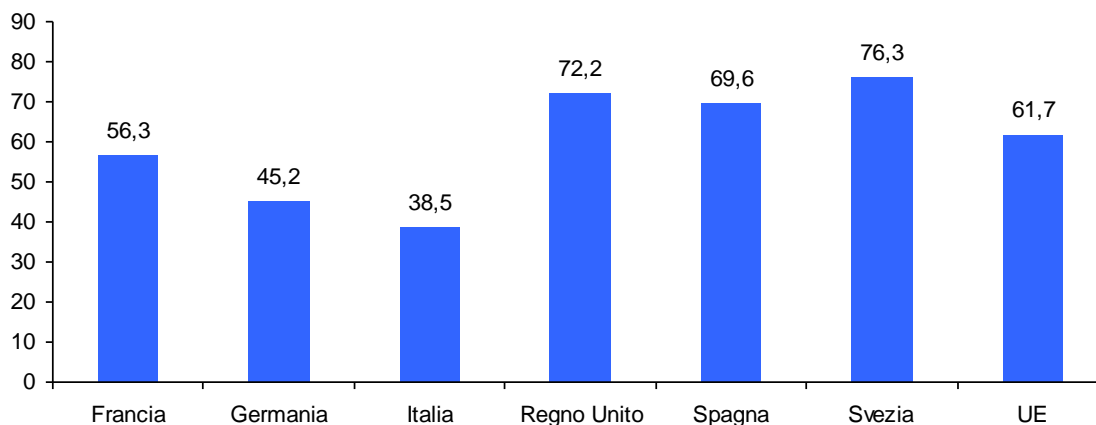
Si può inoltre stimare quanto “rende” (in termini di riduzione della popolazione a rischio di povertà) la spesa per trasferimenti sociali: per ogni milione di euro speso in trasferimenti sociali (escluse le pensioni) il numero di persone a rischio di povertà si riduce di 39 persone. Mediamente nell’Ue questa riduzione è pari a 62 persone (per milione di euro), con valori superiori a quello italiano in tutti i grandi Paesi Ue (fig. 2)⁸.

⁶ Inps (2015), *Relazione annuale del Presidente Inps*, www.inps.it.

⁷ Adema, W., Fron, P. e Ladaique, M. (2014), *How Much Do OECD Countries Spend on Social Protection and How Redistributive Are Their Tax/Benefit Systems?*, “International Social Security Review”, 67, pp. 1-25.

⁸ Bezze, M. e Geron, D. (2015), *Dimmi come spendi e ti dirò chi sei*, in Fondazione Emanuela Zancan, *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, Bologna, Il Mulino.

Fig. 2. Riduzione del numero di persone a rischio di povertà dopo i trasferimenti (a) per ogni milione di euro di spesa in trasferimenti sociali (a), Italia e altri Paesi europei, 2012



(a) Escluse le pensioni

Fonte: Elaborazioni Fondazione Zancan su dati Eurostat

Caso di studio 3: La spesa per pensioni assistenziali

Nel 2013 la spesa pensionistica complessiva ammontava a 254,6 miliardi, il 15,7% del Pil (dati MEF 2014). Il confronto con i paesi dell'Ue e dell'Area euro ne parla in termini di "squilibrio strutturale", visto che vanno a vantaggio degli anziani. Non è l'unico problema e nasconde trattamenti assistenziali ingiustificati. Circa 4,2 miliardi sono destinati a pensioni/assegni sociali e circa 5,5 sono integrazioni al minimo di pensioni da lavoro (Fondazione Zancan su dati Inps inizio 2012). Sono quasi 10 miliardi erogati a chi ne ha veramente bisogno o sono sottratti ai poveri? Per saperlo sono stati considerati i dati dell'indagine campionaria Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie 2012. Quasi 182mila beneficiari di pensioni o assegni sociali (oltre un quinto) ricevono 950 milioni di euro, ma vivono in famiglie con ricchezza netta superiore a 301mila euro. Se abbassiamo questa soglia (ricchezza oltre 202mila euro) i beneficiari diventano circa 240 mila (quasi un terzo), con una spesa di circa 1,25 miliardi. Le integrazioni al minimo in favore di famiglie con ricchezza netta superiore ai 301mila euro ammontano a oltre 1 miliardo, che diventa 1,5 miliardi se consideriamo i beneficiari con ricchezza oltre i 215mila euro⁹.

⁹ Geron, D. e Greco, L. (2014), *Le pensioni assistenziali in Italia*, in Fondazione Emanuela Zancan, *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà. Rapporto 2014*, Bologna, Il Mulino.

3. La carenza di infrastrutture professionali

Le professioni di welfare si sono sviluppate grazie all'incontro tra carità e giustizia. Nel tempo "curare" e "prendersi cura", nativi nella carità, si sono via via separati, privilegiando modi innaturali di essere servizio alle persone. Molte risposte sanitarie e sociali si sono infatti ridotte a prestazioni e trasferimenti, con professionalità impoverite. Il deterioramento delle responsabilità sta favorendo il prestazionismo, a cui si sono consegnate molte pratiche professionali. Fanno tanto e producono poco. Inseguono l'appropriatezza di processo, ma si allontanano dalla loro ragione di esistere: l'aiuto che aiuta. La raccolta fiscale mette a disposizione oltre 100 miliardi di euro per la sanità. Il risultato occupazionale è di circa 716 mila posti di lavoro (ministero della Salute). Sommati alle risposte private diventano circa 1,27 milioni (Eurostat). È un buon risultato. L'assistenza sociale con 50 miliardi fa molto meno, visto che solo il 10% viene trasformato in servizi, cioè in occupazione di welfare. Il resto sono trasferimenti, privi di trasformazione professionale e ostacolanti la creazione di lavoro a danno, in particolare, di donne e giovani¹⁰.

Caso di studio 4: Pratiche degenerative¹¹

La Regione Veneto alla fine del 2013 ha istituito un fondo (di quasi 2 milioni di euro) per erogare contributi a famiglie in difficoltà economica "finalizzati al pagamento delle spese mediche, della fornitura di acqua, luce e gas e di ulteriori necessità economiche individuate dai comuni stessi per particolari condizioni di difficoltà" (Lr. 3/2013). I destinatari del fondo erano persone e famiglie residenti in Veneto, con un Isee non superiore a 16mila euro, prive dei requisiti per accedere ad altri bandi pubblici o con relativa domanda rimasta inevasa. Il valore massimo previsto del contributo per ciascun nucleo familiare era di 2mila euro.

Sono state considerate valide 34.479 domande e i nuclei effettivamente ammessi al contributo sono stati 1.233, il 3,6 per cento dei potenziali beneficiari. Tutte le 1.233 famiglie beneficiarie avevano un Isee nullo, mentre il 64 per cento delle domande con indicatore della situazione economica pari a zero non sono state ammesse al finanziamento.

Le 34.479 famiglie la cui domanda è stata validata corrispondevano al 29-30 per cento delle famiglie venete povere in senso relativo o assoluto¹². Sono percentuali che tuttavia diventano poco rilevanti se si considerano solo le famiglie ammesse al finanziamento: i 1.233 nuclei assegnatari del contributo equivalevano infatti all'1 per cento delle

¹⁰ Vecchiato, T. (2015), *La cura chiede arte. Il fallimento della tecnoassistenza*, in "Welfarismi", Vita, marzo 2015.

¹¹ Bezze, M. e Geron, D. (2014), *Quando il welfare non è un investimento sociale*, Lavoce.info, 25 luglio 2014.

¹² Il numero di famiglie relativamente povere è stato calcolato sulla base del dato Istat di incidenza della povertà relativa familiare in Veneto (5,8 per cento nel 2012). Il numero di famiglie assolutamente povere è stato stimato ricorrendo al dato Istat di incidenza della povertà assoluta familiare nel Nord Italia (5,5 per cento nel 2012).

famiglie venute in condizione di povertà relativa o assoluta. L'impatto atteso della misura (una tantum) è quindi stato pressoché nullo.

La normativa regionale attribuiva ai comuni un ruolo importante nelle procedure di assegnazione del finanziamento. Quante risorse potrebbero avere assorbito queste attività? Si è stimato che ogni euro trasferito alle famiglie destinatarie sia costato almeno 1,34 euro alla collettività. Le procedure amministrative (per raccolta e verifica delle domande) avrebbero assorbito risorse equivalenti ad almeno un terzo dell'importo stanziato dalla Regione ed erogato alle famiglie.

Caso di studio 5: Le linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sia¹³

Le linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) approvate in conferenza unificata l'11 febbraio scorso, prefigurano un assetto istituzionale in cui la nuova riforma costituzionale è già vigente, o meglio sarebbe tornato in vigore l'assetto precedente al 2001. Comporta un forte ridimensionamento del ruolo e delle competenze delle regioni e degli enti locali, ben oltre una ragionevole compressione delle competenze regionali in tema di definizione dei livelli essenziali.

Il nuovo testo costituzionale, ancora tecnicamente non in vigore, riporta sotto la competenza dello stato non solo i livelli essenziali delle "prestazioni" sociali ma anche le "disposizioni generali e comuni per politiche sociali". Le regioni tornano ad avere un ruolo "attuativo" e sussidiario all'intervento statale.

L'impianto disegnato dalle linee guida ricalca vecchi modelli di gestione ed erogazione accentrata (qualche anno fa si sarebbe detto centralistica) delle risorse da parte dello stato e di enti gestori da questo individuati. Le regioni e gli enti locali sono chiamati a dare attuazione agli indirizzi statali e a gestire le considerevoli richieste "infrastrutturali" implicitamente delineate dal documento. Impone requisiti e modalità di lavoro lontane dalla realtà dei servizi territoriali considerati protesi operative ed erogative di una direzione centrale.

La macchina del tempo delle linee guida riporterebbe la "erogazione delle prestazioni" di Sia a condizioni precedenti il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Le motivazioni sono quelle consuete della sperimentazione, come ci hanno abituati i successivi interventi che dal 1998 si sono occupati di "trasferimenti" per la povertà. Sono quasi vent'anni di sperimentazioni per capire quello che ostinatamente non si vuole capire. L'efficacia non è un desiderio, un auspicio, una scelta politica.

L'efficacia è dato oggettivo con cui misurarsi e con cui misurare l'esercizio delle responsabilità politiche, tecniche, etiche. Non è gioco per ricercare e per alimentare pratiche di studio o per giustificare interessi collaterali. È un costo e prima o dopo qualcuno dirà quanto ricercare improbabili evidenze è costato alla solidarietà fiscale.

Ma c'è un altro aspetto da considerare: dove sta il limite tra sfera istituzionale e sfera professionale, tra giurisdizione e responsabilità clinica, tra scelte organizzative e scelte tecniche? Se il Ministero della Salute emanasse linee guida su come agire in sala operatoria, su come gestire un protocollo riabilitativo, su come gestire una pratica terapeutica, la comunità professionale e scientifica non gradirebbe e anzi rivendicherebbe

¹³ Vecchiato, T. (2015), *Voglia di passato o rinuncia al futuro?*, "Studi Zancan", 6, pp. 3-4.

capacità e sapere originale nel selezionare e utilizzare le migliori evidenze. Per il sociale non è così e le linee guida entrano nel merito delle pratiche professionali insegnando, raccomandando, prescrivendo senza chiedersi quanto costa ogni proposizione e senza “allocare le risorse” perché così si possa fare in ogni territorio. È un modo per non rispettare i saperi professionali e di condizionare un’operatività unificata. Gli organi di rappresentanza delle professioni sociali potrebbero avere qualcosa da ridire. Gli esempi portati a supporto delle raccomandazioni hanno un rapporto “casi trattati e costi sostenuti” del tutto improponibile.

Nelle linee guida non si tratta di come e chi sosterrà i costi aggiuntivi della gestione professionale del Sia. Le regioni se ne sono accorte quando in conferenza unificata hanno approvato? Probabilmente sì, e pragmaticamente potrebbero passare a riscuotere le risorse economiche per le “risorse” professionali (a nuova Costituzione vigente) visto che chi decide e chiede deve assumersi le proprie responsabilità. Gli enti locali altrimenti come faranno a farcela? Con quanta convinzione potrebbero agire in forma protesica, alimentando un casellario, accettando il rischio politico che le persone si ribellino alla burocratizzazione dei processi e alla dilatazione dei tempi di risposta? È regolarmente successo nelle sperimentazioni pregresse, mettendoci a disposizione “non risultati” evidenti a tutti ma non ad alcuni (i valutatori e i loro committenti). Perché non tenerne conto? Lo chiede il rispetto della dignità di ogni persona. Questa parte della Costituzione non è ancora stata modificata.

4. Lottare con i poveri contro la povertà

La rimessa a tema della dignità nelle pratiche di welfare va ricondotta non solo ai primi articoli della Costituzione ma in modo esplicito e diretto anche all'art. 118 che al comma 4 recita: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". È in sostanza ciò che Emanuele Rossi (2012)¹⁴ propone in tema di diritti sociali: non più soltanto intesi come diritti "individuali" ma "a corrispettivo sociale", cioè da socializzare e portare a dividendo sociale (diritti sociali appunto), per dare senso sostanziale (e non soltanto deontologico) all'incontro tra diritti e doveri "di solidarietà sociale". Anche i poveri e gli ultimi hanno diritto ad esserne parte, anzi a mostrare che la dignità è fondamento di un'umanità che non si adatta in modo assistenziale alla normalità mediana del fare assistenziale ma contribuisce in modi concreti a dare senso a forme inedite di responsabilità sociale, che non vanno sottratte a nessuno. Se anche i poveri e gli ultimi rivendicano questa possibilità, possono veder riconosciute le proprie capacità e la propria dignità da mettere a "corrispettivo" e "dividendo" sociale con pratiche generative¹⁵.

Caso di studio 6: capacità e potenzialità delle famiglie povere con figli

Un esempio di come meglio aiutare i poveri, valorizzandone capacità e risorse, ci viene da una ricerca svolta nella prima metà del 2015 in 7 grandi città italiane, che ha indagato la condizione delle famiglie "fragili" con figli minori¹⁶.

I problemi complessivamente percepiti come più gravi dalle famiglie incontrate sono quelli relativi al lavoro, seguiti dai problemi con la giustizia, quelli abitativi, di salute, familiari, infine i problemi legati al livello di istruzione.

A fronte dei problemi e delle difficoltà affrontate, quali sono gli aiuti ricevuti dalle famiglie "fragili"? Sul totale delle famiglie intervistate (in tutte le città) quasi tre quarti ricevono contributi economici (diretti o in forma di compartecipazione per spese sanitarie, abitazione ecc.). A seguire, oltre 6 su 10 tra le famiglie incontrate beneficiano di beni materiali di prima necessità. Meno frequente è l'aiuto ricevuto sotto forma di servizi. Gli interventi ritenuti più utili dai beneficiari sono i servizi di accoglienza (ludico ricreativa, residenziale, educativa), gli interventi di sostegno alle vittime di abuso e violenza, l'abbattimento di tariffe/rette per l'accesso a servizi, gli interventi di sostegno socio educativo, i servizi di consultazione e orientamento. Inferiore è l'utilità associata ai contributi economici e ai beni materiali di prima necessità.

¹⁴ Rossi, E. (2012), *Prestazioni sociali con "corrispettivo"?*, in Fondazione Emanuela Zancan, *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Bologna, Il Mulino.

¹⁵ Vecchiato, T. (2015), *Le sette piaghe del welfare*, in Fondazione Emanuela Zancan, *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Bologna, Il Mulino.

¹⁶ Fondazione Emanuela Zancan e Fondazione L'Albero della Vita (2015), *Io non mi arrendo. Bambini e famiglie in lotta contro la povertà*, Bologna, Il Mulino. La ricerca, promossa da Fondazione L'Albero della Vita Onlus e realizzata da Fondazione Zancan, ha coinvolto complessivamente 277 famiglie residenti a Milano, Torino, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Palermo.

La mancanza di aiuti percepita come più “grave” dalle famiglie intervistate riguarda i servizi di assistenza sociosanitaria e quelli di assistenza abitativa. Inferiore è il livello medio di gravità associato alla mancanza di contributi economici, seguiti dai servizi per il lavoro, di assistenza domiciliare e accoglienza residenziale.

La ricerca ha analizzato le risorse e capacità positive che uno o più componenti della famiglia si riconoscono e che possono impiegare a vantaggio: 1) del proprio nucleo familiare, per aiutarlo a superare problemi e difficoltà – lo abbiamo definito “concorso al risultato”; 2) di persone/enti esterni al nucleo (la “collettività”), fornendo supporto e aiuto di vario tipo – lo abbiamo chiamato “dividendo sociale”.

Gran parte degli intervistati (87%) riconosce la presenza, nella propria famiglia, di almeno una forma di capacità impiegabile a “concorso al risultato”, per contribuire a superare le difficoltà del nucleo. Sono individuabili diverse categorie di questo “concorso”: le risorse della solidarietà familiare, le risorse affettive e valoriali, le risorse genitoriali, le risorse personali.

Tre su quattro (75%) delle famiglie incontrate si riconoscono almeno una forma di potenziale generativo impiegabile a “dividendo sociale”, ossia a beneficio della collettività. In diversi casi gli intervistati rivendicano le proprie potenzialità a favore di parenti, vicini di casa, amici, persone, famiglie che come loro affrontano problemi di grave esclusione sociale. Riguardano ad esempio la cura di bambini di altre famiglie, la preparazione di dolci per incontri e feste o altro ancora che possa vivificare la difficile socialità. Questi potenziali se meglio valorizzati e incentivati sono capitale a disposizione delle famiglie fragili ma interessate a lottare contro la povertà per contribuire ad una socialità più inclusiva.

5. La lotta alla povertà con soluzioni di welfare generativo

Proposta di legge

Art. 1

Le finalità

1. La presente legge disciplina le azioni a corrispettivo sociale di welfare generativo al fine di:

- a. perseguire il bene comune mediante l'incremento della coesione e della solidarietà sociale;
- b. favorire il pieno sviluppo della persona e l'espressione delle sue capacità valorizzando l'apporto che può offrire al perseguimento del bene comune;
- c. realizzare il principio di solidarietà inteso come apporto responsabile di tutti alla costruzione del bene comune;
- d. promuovere lo sviluppo di soluzioni che valorizzano e incrementano le risorse disponibili per un nuovo sistema di welfare.

Art. 2

Definizioni

1. Per welfare generativo, ai fini della presente legge, si intende l'insieme delle modalità di rigenerazione e rendimento delle risorse a disposizione del sistema di welfare, mediante la responsabilizzazione dei soggetti destinatari di interventi di sostegno, come specificati nel successivo art. 4, che realizzano azioni a corrispettivo sociale a vantaggio della collettività.

2. Per azioni a corrispettivo sociale (ACS) si intendono quelle attività che comportano il coinvolgimento attivo e responsabilizzante del soggetto destinatario di interventi di sostegno, definito Attore di ACS, finalizzato a rafforzare i legami sociali; a favorire le persone deboli e svantaggiate nella partecipazione alla vita sociale; a promuovere a vantaggio di tutti il patrimonio culturale e ambientale delle comunità; in generale, ad accrescere il capitale sociale locale e nazionale.

Art. 3

I principi ispiratori

1. Le ACS di welfare generativo, come disciplinate ai sensi della presente legge, mirano a dare concreta attuazione ai seguenti principi costituzionali:

- a. principio di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione, come specificato

dalla previsione contenuta nell'art. 4, secondo comma, della Costituzione;

b. garanzia dei diritti inviolabili della persona, sancita dall'art. 2 della Costituzione, realizzata anche attraverso il contributo da questa offerto al perseguimento del bene comune;

c. principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 4, della Costituzione.

2. Le ACS di welfare generativo contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi costituzionali connessi alla tutela della salute e all'assistenza sociale; alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e dell'ecosistema; alla valorizzazione della cultura; all'educazione ed istruzione; all'inclusione sociale, alle pari opportunità e al superamento di ogni forma di discriminazione; al sistema della protezione civile.

Art. 4

Livelli essenziali

1. In quanto finalizzate a qualificare gli interventi volti a favorire il pieno sviluppo della persona e l'espressione delle sue capacità nell'esercizio dei diritti fondamentali, le azioni disciplinate dalla presente legge costituiscono attuazione della previsione di cui all'art. 117, comma 2 lett. m), relativamente a:

a) interventi di natura assistenziale finalizzati a rimuovere e superare condizioni di bisogno e difficoltà della persona;

b) ammortizzatori sociali ordinari e in deroga; indennità di mobilità e disoccupazione; ogni altra prestazione connessa alla cessazione del rapporto di lavoro o alla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa di cui alla normativa vigente;

c) interventi di politica attiva del lavoro, realizzati a livello nazionale o regionale;

d) interventi di protezione umanitaria previsti dalla legislazione vigente.

2. La realizzazione delle azioni di cui alla presente legge deve salvaguardare le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e delle politiche attive del lavoro.

Art. 5

I soggetti del welfare generativo

1. Alla realizzazione delle azioni di cui alla presente legge contribuiscono, attraverso una sistematica collaborazione:

a) lo Stato, le Regioni e i Comuni secondo le rispettive competenze e funzioni, come specificato nel comma 3;

b) gli enti del Terzo settore e gli enti religiosi, come definiti e regolati dalla normativa vigente;

c) i cittadini associati, che si attivano per la cura dei beni comuni e per lo svolgimento di attività di utilità sociale;

d) ogni altro ente pubblico o privato che promuova ACS.

2. I soggetti beneficiari degli interventi di cui all'art. 4 comma 1 partecipano alla realizzazione degli obiettivi della presente legge mediante lo svolgimento di ACS, dando

vita a sistemi di responsabilità condivise in attuazione del principio di sussidiarietà.

3. Gli enti di cui al comma 1 lett a) svolgono funzioni di promozione, regolazione, monitoraggio e valutazione delle ACS. In particolare, a livello statale vengono definiti i criteri generali per la realizzazione di strategie di WG e gli elementi qualificanti le ACS; le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano definiscono, nell'ambito delle proprie competenze, le modalità di sviluppo strategico e contribuiscono al monitoraggio delle ACS; gli enti locali organizzano sul proprio territorio il registro delle ACS secondo quanto previsto nell'art. 6, comma 2, e realizzano la rendicontazione di cui all'art. 10.

4. Gli enti di cui al comma 1 lett. b) c), d), definiti Enti attuatori, partecipano alla realizzazione degli obiettivi della presente legge progettando e coordinando le ACS secondo quanto previsto dall'art. 6.

Art. 6

Le procedure per la realizzazione di ACS

1. Gli Attori di ACS aderiscono alle proposte di ACS, ai sensi della presente legge, su base volontaria.

2. Ciascun comune, singolarmente o in forma associata entro gli ambiti territoriali e demografici ottimali definiti a livello regionale, istituisce un registro atto a raccogliere le proposte di ACS provenienti dagli Enti attuatori aventi sede o operanti nel territorio di competenza. Tali proposte devono recare indicazione del contenuto dell'ACS che si intende realizzare; della relativa durata, in ogni caso non superiore al limite definito con le modalità di cui al comma 4; la persona responsabile della relativa gestione e coordinamento; la stima delle risorse che si intendono generare, ovvero il valore sociale dell'ACS.

3. Gli enti responsabili dell'erogazione della prestazione di cui all'art. 4 comma 1, direttamente o mediante soggetti terzi, sottopongono ai destinatari di dette prestazioni le ACS contenute nei registri di cui al comma 2. Ciascun Attore di ACS, una volta individuata la ACS che intende realizzare, sottoscrive il relativo accordo di attuazione con l'ente erogatore della prestazione e l'Ente attuatore.

4. Le ACS hanno carattere temporaneo e realizzano attività che non potrebbero essere oggetto, all'interno dell'ente, di attività lavorativa retribuita. Con decreto ministeriale, da emanarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, vengono definite la durata massima delle ACS, in ragione dei beneficiari e degli ambiti di attuazione, nonché le altre misure necessarie a garantire omogeneità e proporzionalità in sede applicativa e ad evitare utilizzazioni improprie.

5. I Comuni, singoli o associati, disciplinano mediante regolamento i criteri e le modalità di organizzazione del registro e di iscrizione delle proposte di ACS.

Art. 7

La misurazione del valore rigenerato e del rendimento delle risorse

1. In applicazione delle finalità e dei principi della presente legge, gli enti promotori provvedono alla misurazione del valore sociale prodotto dalle ACS tenendo conto:

a) del valore economico generato mediante ACS, rapportato al costo della prestazione erogata;

b) dell'esito individuale e dell'impatto sociale di tali azioni, con particolare riguardo rispettivamente all'attore di ACS e a coloro che ne beneficiano.

2. La misurazione utilizza metriche coerenti con i contenuti dell'ACS al fine di identificare in modo appropriato i benefici sociali conseguiti. I risultati della misurazione di cui al comma 1 sono pubblicati in apposita sezione del registro nel quale è iscritta l'ACS di riferimento, e sono valorizzati dall'ente attuatore nell'ambito della propria attività di rendicontazione economica e sociale.

Art. 8

Il reinvestimento delle risorse generate

1. Gli Enti attuatori, sulla base del valore economico generato di cui all'art. 7, comma 1, lett. a), possono determinare il conferimento di risorse da reinvestire per incrementare l'impatto sociale delle ACS e promuovere inclusione sociale nel territorio di riferimento, dandone evidenza con strumenti di rendicontazione sociale.

2. Nell'ambito del regolamento previsto all'art.6, comma 6 della presente legge, i Comuni tengono conto della determinazione di cui al comma 1 al fine di ammettere l'iscrizione nell'apposito registro di nuove proposte di ACS presentate dagli stessi Enti.

Art. 9

Monitoraggio e valutazione delle ACS

1. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, insieme alle regioni, ed avvalendosi della collaborazione delle altre amministrazioni statali coinvolte, assicura il monitoraggio complessivo dell'attuazione delle ACS al fine di valutare il valore sociale prodotto e di definire indirizzi per il miglioramento del sistema, nella prospettiva di un consolidamento del welfare generativo.

2. Entro il 31 marzo di ciascun anno, i Comuni singoli o associati di cui all'art. 6, comma 2 della presente legge, trasmettono al Ministero del lavoro e delle politiche sociali i dati relativi alle ACS realizzate. Sulla base di tali dati, il Ministero predispone un rapporto annuale di monitoraggio, nel quale sono evidenziate la diffusione di pratiche ACS ed il relativo valore sociale prodotto. A detto rapporto è assicurata ampia diffusione in modo da facilitare una valutazione partecipata delle ACS attuate.

Art. 10

La rendicontazione a livello locale

1. In ogni Comune o insieme di Comuni presso cui è istituito un registro delle ACS

viene realizzata una rendicontazione pubblica del valore sociale prodotto nei rispettivi territori mediante ACS, evidenziando gli indici di rendimento e rigenerazione determinati con riferimento ai valori di cui all'art. 7 comma 1, secondo modalità definite a livello locale.

Art. 11

L'estensione delle ACS in ambito penale e penitenziario

1. I soggetti destinatari di misure ed interventi di esecuzione penale esterna, messa alla prova ed affidamento ai servizi sociali previsti dalla disciplina penale vigente possono essere ammessi allo svolgimento delle ACS ai sensi della presente legge, secondo modalità definite dall'amministrazione penitenziaria.

Art. 12

Norma finanziaria

1. Per promuovere e incentivare l'avvio delle attività di cui alla presente legge, con decreto ministeriale vengono individuate le risorse a valere sulle quali vengono finanziati i predetti oneri assicurativi, così da non introdurre adempimenti a carico degli Attori di ACS né degli Enti promotori di ACS nei primi 24 mesi di attuazione della legge.