

Il welfare locale in tempo di crisi

Paolo Bosi

**Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche
Università degli studi di Modena e Reggio Emilia**

Bologna 17 dicembre 2010

Le questioni di fondo

- Il modello del welfare mix regionale è diventato insostenibile: sono necessari nuovi modelli?
- Con la crisi c'è il rischio di un welfare residuale?

Cambiare modello?

- Nei prossimi decenni **servizi di cura, sanità, istruzione, scuola avranno un peso crescente nei bilanci delle famiglie.**
- Vi è scarsa consapevolezza nei cittadini del *trade off* tra consumi privati e servizi per la salute, di cura e per i minori
- Vi è scarsa consapevolezza nei politici e nelle imprese che il salario realizzato nel mercato debba essere in grado di pagare, oltre ai beni privati, i servizi di cura, siano essi offerti dal mercato o dallo stato.
- A questi bisogni risponde
 - o il settore pubblico, con una logica tendenzialmente ugualitaria,
 - oppure il mercato, con esiti distributivi più insoddisfacenti
- Il WS che si vuole comprimere oggi, per non pagare imposte troppo elevate, diventerà domani un costo privato, più costoso e distribuito in modo più iniquo.

”

Molti sostengono: “La crescita dell’economia di mercato è condizione necessaria per mantenere un WS decoroso”

ma:

- Per paesi che hanno raggiunto livelli di benessere economico come il nostro un WS ricco e non residuale è essenziale:
- non solo per garantire la crescita (coesione sociale, possibilità di progettare piani di vita di lungo periodo, attenzione all’ambiente e alla cultura, ..)
- che le scelte da compiere sul modello di Ws vanno affrontate in modo **indipendente** dai problemi della crescita dei beni prodotti dal mercato.
- Oggi dobbiamo attrezzarci per adattare la struttura produttiva alle modificazioni della domanda che richiederà più servizi alla persona: quindi rafforzare le attività, anche industriali, che contribuiscono alla domanda interna, mantenendo un livello adeguato di competitività, esterna (che non è l’unico obiettivo).

I problemi di oggi

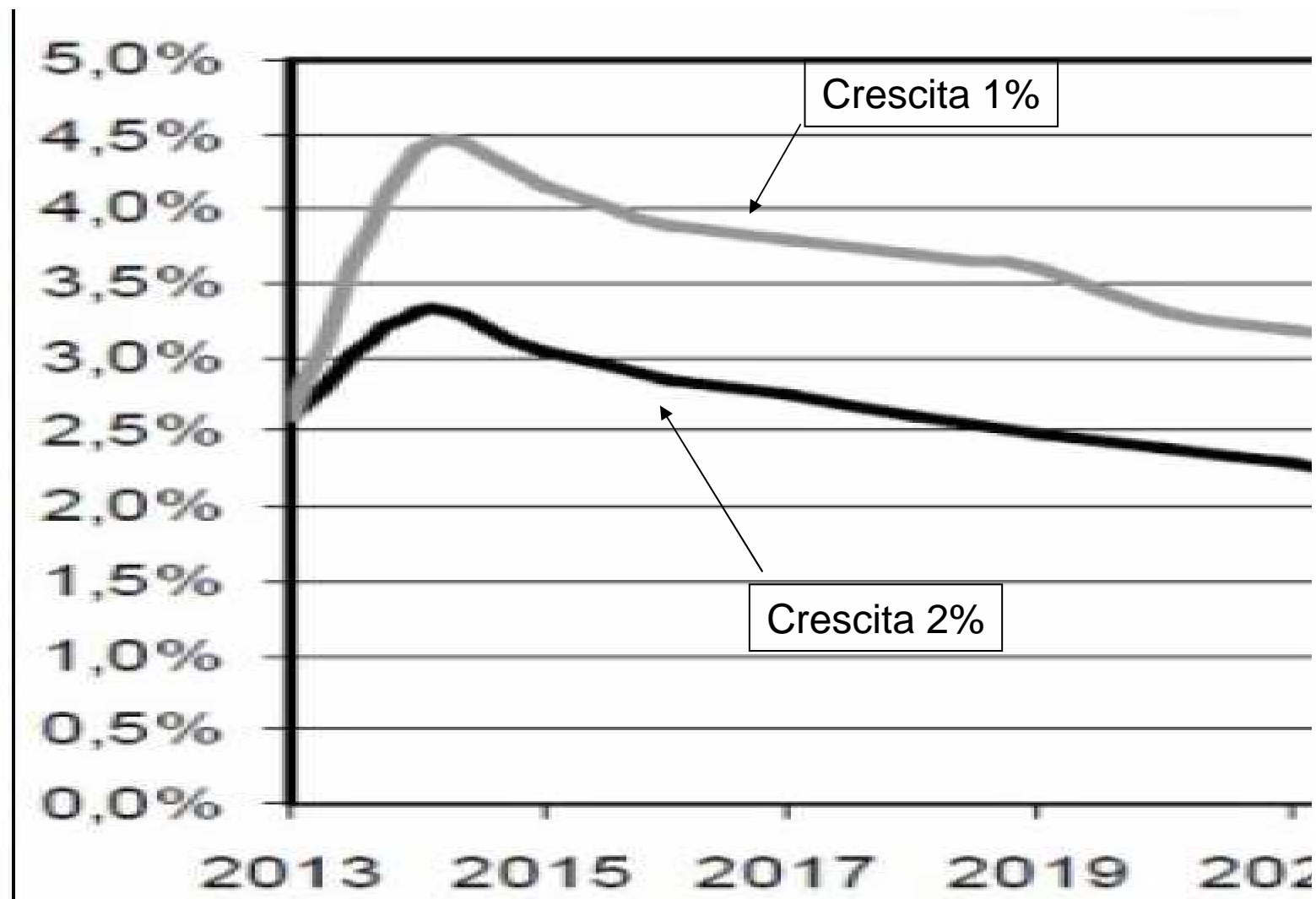
La crisi economica

Il Federalismo

La crisi economica

Per molti anni – se verranno approvate definitivamente le nuove regole del Patto di Stabilità - dovremo realizzare avanzi primari molto elevati che condizioneranno pesantemente le disponibilità della finanza pubblica

Avanzo primario compatibile con il nuovo PSC



Fonte: Pisauro, la voce.info

La politica del governo centrale è stata particolarmente severa con gli enti locali

I tagli sui Comuni: **prima** della crisi

Manovra estiva del 2008 (d.l. 112/08)

revisione del patto di stabilità interno

Riduzione attesa al 2011: **9,5 miliardi**

- riduzione trasferimenti annuali ordinari di 200 mil.

I tagli sui Comuni **dopo** la crisi

- I tagli della manovra estiva
- I tagli dei fondi sociali
- L'emendamento alla legge di stabilità

I Tagli della manovra estiva (d.l. 78/2010)

Taglio dei *trasferimenti correnti*
dallo Stato ai Comuni:

1,5 miliardi nel 2011 (circa il 10% del totale)

2,5 miliardi dal 2012

Gli ulteriori tagli ai fondi della spesa sociale

Il drastico ridimensionamento deciso con la manovra finanziaria per il 2011 dei fondi statali di carattere sociale potrebbe segnare la fine di importanti politiche socio assistenziali. E' uno dei dati più eclatanti che emerge dai numeri del Disegno di legge di stabilità 2011 (A. C. [3778](#)) e del Bilancio di previsione 2011 dello Stato (A. C. [3779](#)).

FONDI STATALI DI CARATTERE SOCIALE (Bilancio di previsione dello Stato - milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fondo per le politiche della famiglia	346,5	186,6	185,3	52,5	52,5	31,4
Fondo pari opportunità	64,4	30,0	3,3	2,2	2,2	2,2
Fondo politiche giovanili	137,4	79,8	94,1	32,9	32,9	26,1
Fondo infanzia e adolescenza	43,9	43,9	40,0	40,0	40,0	40,0
Fondo per le politiche sociali (*)	929,3	583,9	435,3	75,3	70,0	44,6
Fondo non autosufficienza	300,0	400,0	400,0	0,0	0,0	0,0
Fondo affitto	205,6	161,8	143,8	33,5	33,9	14,3
Fondo inclusione immigrati	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizi infanzia	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizio civile	299,6	171,4	170,3	113,0	113,0	113,0
TOTALE	2520,0	1750,6	1472,0	349,4	344,5	271,6
(variazione % sull'anno precedente)		-30,5%	-15,9%	-76,3%	-1,4%	-21,2%

(*) al netto degli oneri relativi ai diritti soggettivi

Le briciole dal maxiemendamento

- Nuovo sistema calcolo Patto di stabilità interno per i comuni (con forti penalizzazioni per molti comuni virtuosi)
- 344 milioni per rimediare al mancato rimborso perdita dell'Ici 2008
- per i comuni virtuosi un fondo da 60 milioni per agevolare i pagamenti alle imprese

Prospettive cupe per il welfare comunale

Nel corso dei prossimi anni, oltre al taglio dei trasferimenti statali, si palesa un calo strutturale delle entrate del Comune o di opportunità di riduzione dei costi:

- riduzione **utili da ex municipalizzate**
- limite all'uso degli **oneri di urbanizzazione** per spesa ordinaria
- raggiungimento di **limiti fisiologici nei processi di esternalizzazione**
- D'altro canto **l'immigrazione comporta costi elevati e crescenti** in taluni segmenti del WS
- Gli enti locali sono **privati della loro autonomia fiscale**

Prospettive cupe: sì, ma non esageriamo ...

Il problema è principalmente di risorse finanziarie?

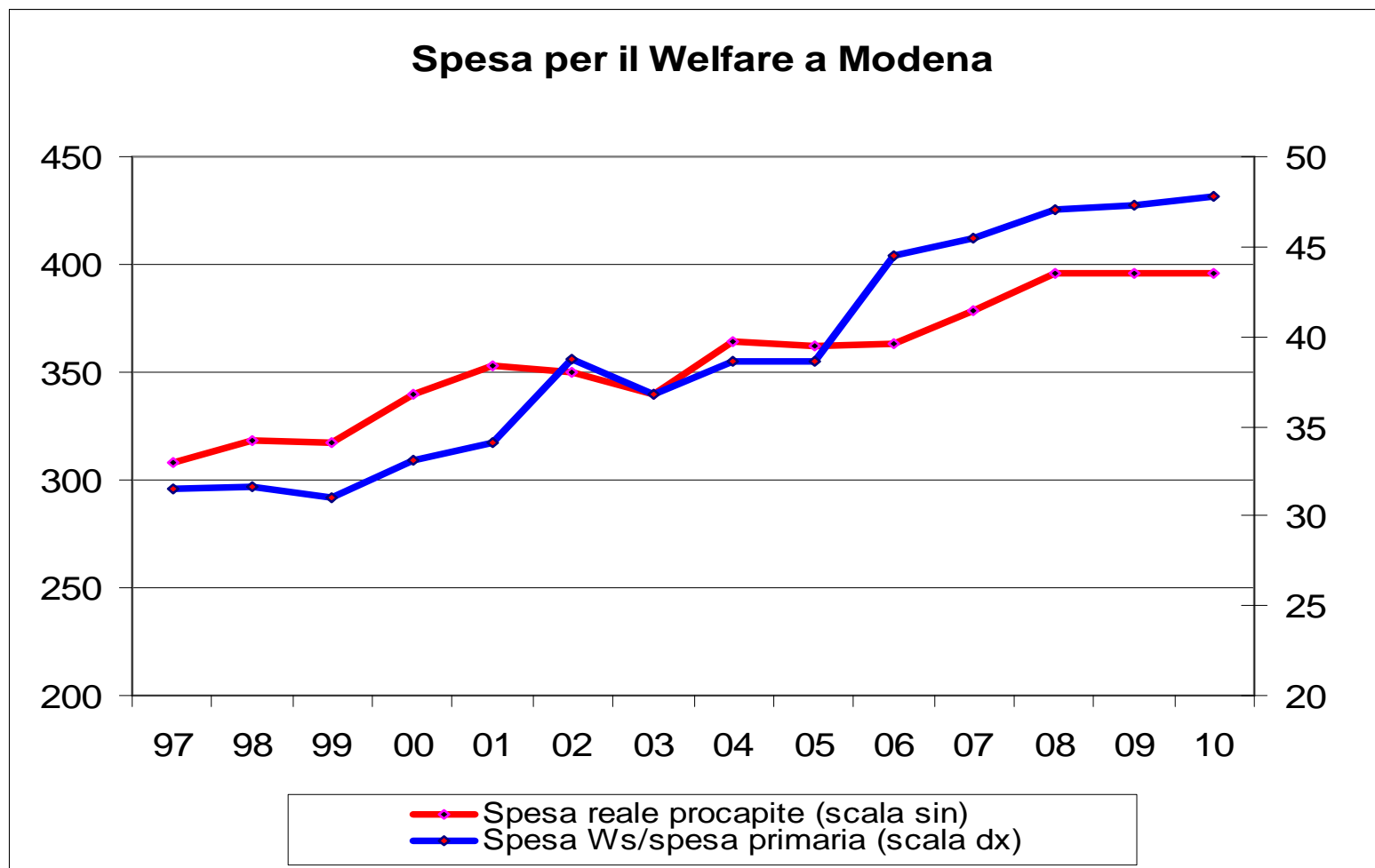
- La dimensione dei tagli a cui sono sottoposti i comuni oggi sono probabilmente dell'ordine 450-500 euro annui per le famiglie con reddito al di sopra della media; tra lo 0,5 e 1,2% del reddito netto familiare
- Tagli pesanti, ma non intollerabili, non tali da giustificare l'abbandono di un modello di welfare che ha avuto successo
- Che potrebbero essere superati se venisse riconosciuta di nuovo ai livelli di governo inferiori maggiore autonomia finanziaria

Non nascondiamoci però che
in E-R
la spesa sociale è
più elevata dei livelli medi dell'Italia, Ha
più alti tassi di copertura,
è di maggiore qualità,
ma
se vogliamo mantenerla dovremo pagarla

Un esempio rappresentativo: la spesa per il welfare dei comuni mostra un trend positivo molto forte

Euro pro capite

percentuale



Il Federalismo

- Un'occasione mancata, foriera di danni per il WS locale
- Il punto dolente è la definizione dei **Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)**, in particolare per la spesa sociale (integrazione socio-sanitaria), il cui finanziamento integrale dei LEP deve infatti essere garantito dal governo centrale

Il Federalismo

Invece, nelle bozze dei d.lgs

- Per le **Regioni**: si parla solo di sanità (il finanziamento complessivo è fissato anno per anno sulla base dei vincoli di finanza pubblica e il riparto per regioni e sulla base della popolazione ponderata per età + o – come ora)
- Per i **Comuni** i Lep del sociale sono affogati nelle funzioni fondamentali e il calcolo dei fabbisogni è rinviato, senza alcuna indicazione metodologica, alla .. SOSE (la società che si occupa degli studi di settore) !!
- La spesa sociale (famiglie, minori, anziani, handicap) prevista dalla 328/00 è totalmente oscurata e il suo finanziamento (ai Livelli standard) non è per niente garantito.

Cosa **può** fare l'ente locale

- **Difficile risparmiare sui nidi** anche se i livelli di offerta sono già alti: una delle poche forme di WS a favore dei giovani, importante anche per l'inclusione sociale degli immigrati
- L'esternalizzazione è già elevata, qualche ulteriore passo con prudenza si può fare, con attenzione alla qualità. Ma non rappresenta più, data l'elevata integrazione pubblico/privato, una soluzione strutturale.
- Si possono in ogni caso operare riorganizzazioni del lavoro (carichi, sostituzioni, ecc) nella gestione diretta.
- Si può diversificare l'offerta in quanto a orari e tipologia servizio

Cosa può fare l'ente locale

- **Impossibile risparmiare su spesa totale per anziani.**
- Qui il problema è rendersi più visibili ad un maggior numero di cittadini (rivedendo e affrontando più coraggiosamente il tema delle assistenti familiari, potenziando esperienze tipo Serdom, assegni di cura, adattando le forme di AD)

Cosa può fare l'ente locale

- **La compartecipazione e le tariffe.**

- Non si può pensare di pesare tanto di più sulle famiglie giovani per l'istruzione e minori;
- si può invece operare di più sull'utenza per i servizi agli anziani.

Cosa deve fare l'ente locale

Posto che gran parte dei recuperi di risorse debbano essere necessariamente a carico di altri settori, Il Ws locale:

- deve però **concentrarsi sui settori “core” (infanzia, anziani)**
- Limitare attività non immediatamente rivolte agli utenti
- meno progetti speciali, spesso effimeri, anche se finanziati in parte da altri livelli di governo

Non si tratta però solo di risorse finanziarie

- Il Comune è l'istituzione più esposta nell'offerta del WS
- deve agire nell'ambito di vincoli troppo forti, che dipendono solo in parte dalla sua azione.
- Vi sono molti stakeholders: ciascuno deve, per un verso o per l'altro, assumersi responsabilità (oltre alla stato, assente o dannoso), regione, provincia, fondazioni, cooperazione, sindacato, imprese, volontariato, chiesa, famiglie).

Famiglie

Devono raggiungere una maggiore consapevolezza del valore del Welfare locale

Possono **mettere a disposizione tempo** più che denaro. Nell'organizzazione di alcuni servizi sociali (nidi, scuole materne, assistenza domiciliare) con strutture che ne organizzino le esigenze. In questo senso si può parlare di sperimentazioni di **welfare comunitario, coordinate dall'ente pubblico**

Imprese

In alcuni segmenti del welfare locale (ad es. le politiche per la casa; gli asili nido) le imprese godono di rilevanti **esternalità positive** derivanti da servizi offerti dal comune che agevolano la partecipazione al mercato del lavoro dei lavoratori in generale e in particolare dei suoi segmenti deboli (donne, immigrati e giovani).

Ciò rischia di trasferire i risparmi per le imprese che beneficiano di minori pressioni salariali in maggiori costi a carico della collettività. Si giustifica quindi una **compartecipazione delle imprese** .

**Alcuni nodi che si possono/devono affrontare
indipendentemente dalle risorse finanziarie
realizzando sinergie tra livelli di governo e
stakeholders.**

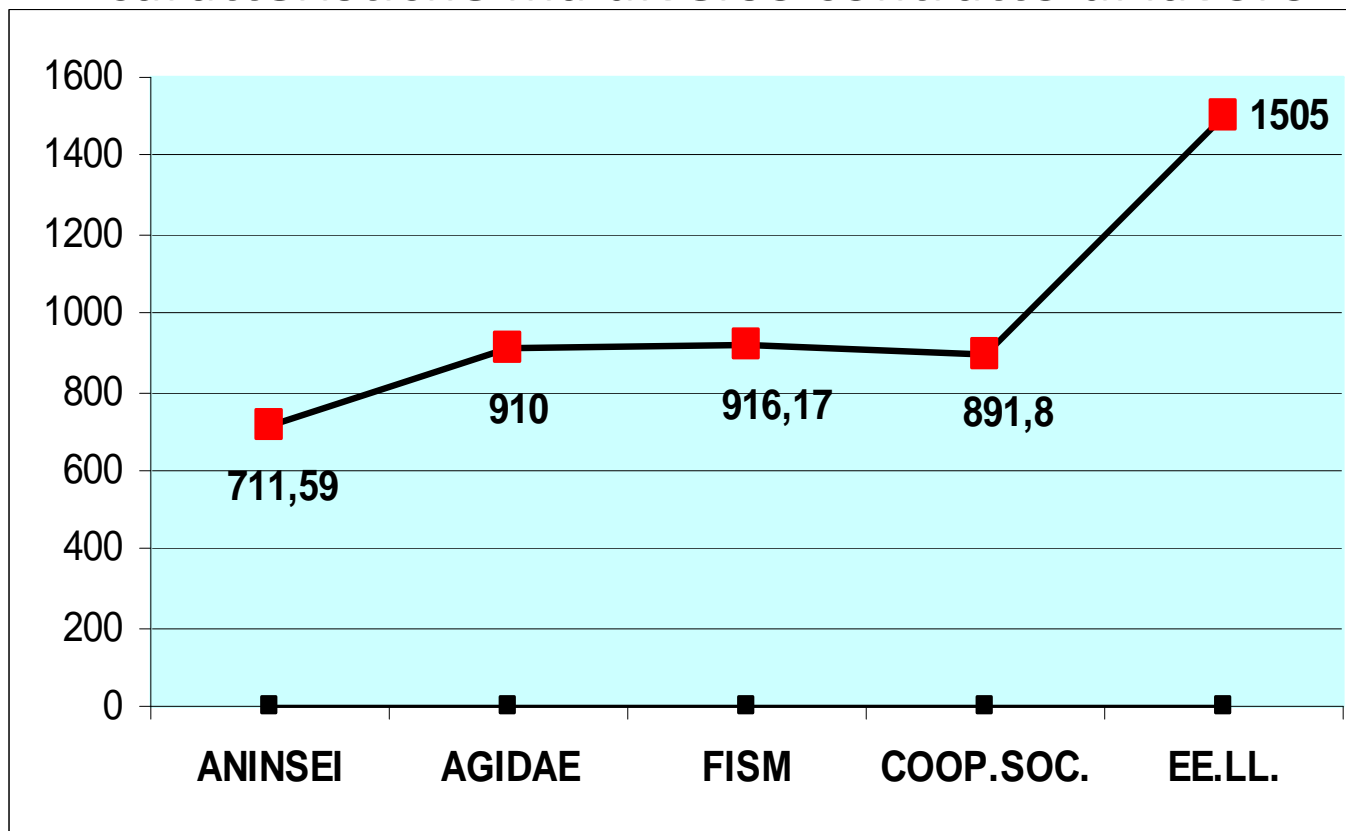
- Il dualismo del mercato del lavoro tra dipendente comunali e settore privato chiama in causa sindacato e cooperazione
- Non autosufficienza: il ruolo dell'indennità di accompagnamento
- Il rapporto scuole materne comunali e statale. Il rapporto nidi/scuola materna. Il ruolo dei nidi aziendali.
- L'integrazione socio-sanitaria: un nuovo sistema informativo
- L'Isee: strumento di equità non di finanziamento

Il dualismo del mercato del lavoro tra dipendenti comunali e dipendenti del settore privato

- è stata la principale spiegazione dell'esternalizzazione dei servizi
- fonte di distorsioni e iniquità nell'allocazione dei compiti dei governi locali e della cooperazione e del settore privato nell'offerta dei servizi
- Va superato con regole contrattuali comuni
- Vi sono forti responsabilità della governo nazionale, dei sindacati, degli enti locali e della cooperazione.
- Un mese di lavoro di cura varia da 0 a 1300 euro a seconda che sia svolta da una donna in famiglia, da una religiosa, da una badante, da una dipendente di una cooperativa sociale, da una dipendente del comune

Un esempio....

COSTO MESE/BAMBINO simulato per un nido con le stesse caratteristiche ma diverso contratto di lavoro



Fonte: Massimo Mari (FLC nazionale, CGIL), Contratti di categoria e costi del lavoro: un nodo da sciogliere. Relazione presentata al seminario “Nella prospettiva del federalismo: diritti dei bambini, qualità e costi dei servizi per l’infanzia”, organizzato dalla Regione E-R e dal Gruppo nazionale nidi infanzia (Bologna, 19 ottobre 2010)



Finanziamento della Non autosufficienza: il ruolo dell'indennità di accompagnamento

E' impossibile riorganizzare razionalmente i servizi della non autosufficienza se l'indennità di accompagnamento (che rappresenta più del 50% del fabbisogno finanziario per servizi alla NA delle persone anziane) continua da essere gestita dall'Inps e non integrata nella politica regionale , finalizzando le risorse all'acquisto obbligatorio di servizi di cura

Il rapporto scuole materne comunali e statali

Il rapporto nidi/scuola materna

Il ruolo dei nidi aziendali

La pluralità di offerta (statale, anche se scarsa, privata e pubblica) con regole diverse ha effetti negativi sulle possibilità di articolare in modo razionale la partecipazione dei cittadini al costo dei nidi e della materna (Più alta primi e più bassa nelle seconde)

Necessità di una partecipazione al finanziamento delle imprese non solo con nidi aziendali coordinanti con le politiche comunali

L'integrazione socio-sanitaria

In assenza di indicazioni utili (anzi dannose) a livello nazionale, la Regione ER sta svolgendo un'importante funzione di supplenza (il processo di accreditamento in corso)

E' però necessaria la creazione di un nuovo sistema informativo che consenta di censire in modo corretto la **spesa sociale integrata**

- tenendo conto del ruolo delle Asp, degli erogatori del terzo settore, di spese sanitarie attualmente non correttamente censite come spese destinate alla non autosufficienza,
- con un'articolazione territoriale fondata sul distretto.
- con attenzione alle non trascurabili differenze di spesa procapite per servizio tra distretti, pur in una regione ricca e relativamente omogenea come l'ER

Alcuni esempi di differenze
di spesa integrata per distretti
da una ricerca in Provincia di Modena

La spesa di welfare per distretti della Provincia nel 2007

SPESA COMUNALE PROCAPITE									
	Anziani	Famiglia e minori	Dipendenze	Disabili	Giovan i	Immigra ti	Multiute nza	Povertà e disagio adulti	Totale
Carpi	32,4	90,7	0,9	34,7	5,8	2,7	11,8	5,4	184,3
Mirandola	39,0	70,0	1,2	28,6	3,0	5,6	11,1	4,9	163,5
Modena	69,8	127,3	1,1	37,3	3,5	10,7	1,3	14,8	265,9
Sassuolo	21,7	76,6	0,8	37,2	3,9	2,8	11,3	4,0	158,4
Pavullo	17,1	36,5	1,3	23,8	2,9	2,1	7,4	1,8	93,0
Vignola	15,5	61,5	0,9	17,2	1,5	2,5	20,5	4,8	124,4
Castelfranco	11,9	65,5	0,0	30,1	2,3	1,7	18,8	2,3	132,6
Provincia	36,2	85,9	0,9	31,7	3,4	5,0	10,4	7,0	180,6

Fonte: Indagine sulla spesa sociale integrata per distretti nel 2007, Provincia di Modena a cura del Capp e Feg
(v. www.capp.unimo.it)

La spesa per bambino 0-3 anni per nidi per i distretti della Provincia nel 2007

SPESA SULLA POPOLAZIONE 0-- 3 ANNI PER ASILO NIDO PER DISTRETTO						
	Spesa integrata su popolazione target	Spesa comunale su popolazione target	Spesa utenti su popolazione target	Posti/p op.0-3	costo per utente	N.I.
Carpi	2.291	1.674	617	27,3	8.389	1,07
Mirandola	1.479	1.083	396	20,0	7.404	0,94
Modena	2.864	2.136	727	30,6	9.371	1,20
Sassuolo	1.531	1.069	462	23,2	6.606	0,84
Pavullo	684	453	232	10,0	6.814	0,87
Vignola	1.127	687	440	18,6	6.061	0,77
Castelfranco	1.423	965	458	21,2	6.715	0,86
Provincia	1.852	1.326	526	23,6	7.838	1,00

Fonte: Indagine sulla spesa sociale integrata per distretti nel 2007, Provincia di Modena a cura del Capp e Feg

La spesa per anziani >75 per residenze protette per i distretti della Provincia nel 2007

SPESA SULLA POPOLAZIONE >75 ANNI PER STRUTTURE RESIDENZIALI PER ANZIANI PER DISTRETTO						
	Spesa integrata su popolazione target	Spesa comunale su popolazione target	Spesa utenti su popolazione target	Tasso di copertura.	Costo per giorn.	Num. Indice
Carpi	976	107	381	2,8	96,9	0,80
Mirandola	1.319	64	594	3,4	112,4	0,93
Modena	1.395	268	548	2,6	148,5	1,22
Sassuolo	1.041	63	424	2,8	105,7	0,87
Pavullo	1.325	18	553	2,6	140,9	1,16
Vignola	1.182	10	627	2,8	120,1	0,99
Castelfranco	906	0	424	2,5	103,2	0,85
Provincia	1.199	113	512	2,8	121,3	1,00

Fonte: Indagine sulla spesa sociale integrata per distretti nel 2007, Provincia di Modena a cura del Capp e Feg

L'accreditamento

La nuova sperimentazione nelle residenze protette in RER è molto importante

- In realtà è una sorta di sperimentazione dei LEP a livello regionale
- Nella definizione degli standard si definisce anche il finanziamento: attenzione ai problemi di distribuzione tra territori
- Attenzione, nel fissare gli standard, a rispettare le diverse modalità di organizzazione dei servizi nel territorio

L'Issee: strumento di equità non di finanziamento

- L'Issee non è strumento per reperire ulteriori finanziamenti ma per realizzare equità
- Fine dell'illusione di un Issee nazionale uguale per tutto il territorio e soprattutto per tutti i servizi
- Issee regionale: è una buona idea, ma attenzione ad evitare una disciplina troppo rigida (in particolare nella definizione del nucleo familiare)
- Affrontare il problema della considerazione del ruolo del patrimonio nella valutazione della condizione economica degli anziani e della sua famiglia

La regione ER ha compiti molto impegnativi

- Svolgere un ruolo politico forte sul tema della materne statali e dell' indennità di accompagnamento
- Procedere nella realizzazione dei Lep regionali, non ostacolando l'azione degli enti locali con standard talora astratti e troppo esigenti
- Continuare a sostenere autonomamente il finanziamento della Na (FRNA) e allargare il ruolo nel finanziamento dei nidi
- Introdurre con cautela una nuova disciplina dell'Isee ripensando al ruolo del patrimonio

Infine..
Alcune considerazioni
sull'alternativa
Trasferimenti monetari o servizi
sollecitata dalla relazione di M. Anconelli

Trasferimenti monetari o servizi ?

Una contrapposizione troppo netta può essere fuorviante.

Il voucher non va demonizzato

I suoi pregi però non sono

- nè nella libertà di scelta del cittadino, che ha semmai bisogno di aiuto (nuovo ruolo per la cooperazione?)
- né nei vantaggi che possono derivare come nel modello lombardo dalla pluralità di attori in concorrenza (i costi aumentano)

Ma:

- nella opportunità di finalizzare meglio gli incentivi all'uso dei servizi di cura, siano essi offerta dal pubblico o dal privato.

Trasferimenti monetari o servizi ?

L'esperienza suggerisce che l'appropriatezza dei servizi regredisce quando l'ente locale pubblico perde completamente il controllo dell'offerta

Perché in tal caso non è più in grado di governare

- i costi e la qualità di chi offre il servizio
- i criteri di accesso
- la distribuzione territoriale del servizio stesso.

Nello spirito del welfare mix una componente significativa di offerta gestita dal pubblico è indispensabile per ragioni di efficienza e di equità.