



REGIONE AUTONOMA  
DELLA SARDEGNA  
PRESIDENZA



CREL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO



# 03 STATO SOCIALE E POLITICHE SOCIALI

SETTENNIO DIC 2006





**REGIONE AUTONOMA  
DELLA SARDEGNA**

PRESIDENZA



**CREL** CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO



*Pubblicazione a cura del  
Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro Sardegna.  
Hanno collaborato Antonello Anziani, Rossana Floris, Riccardo Loizedda.*

*CREL Sardegna  
Via Roma, 253 - 09125 Cagliari  
Tel. 070 606 4404 - 4541  
Fax. 070 606 4955  
Email: [crel@regione.sardegna.it](mailto:crel@regione.sardegna.it)*

*Stampa LITHOSgrafiche  
Via Garigliano, 11/13  
09123 Cagliari  
Tel. 070 275132*

## **SOMMARIO**

- 7 Presentazione  
*Gino Mereu, Presidente CREL Sardegna*

### ***Il Seminario: Politiche Sociali***

- 11 Programma
- 13 Introduzione  
*Salvo Manca*
- 17 “Un’idea di Europa: il modello sociale europeo”  
*Stefano Zamagni*
- 41 “Il reddito di Cittadinanza”  
*Marina Rinaldi*
- 65 “Le politiche sociali in Sardegna”  
*Nerina Dirindin*
- 73 ***Documento finale del 27 ottobre 2006***  
*Seconda Commissione del CREL*
- 81 ***Composizione del CREL***



## PRESENTAZIONE

Gino Mereu - Presidente CREL Sardegna

Questa pubblicazione raccoglie gli atti del seminario che il Crel ha organizzato il 15 giugno del 2006.

Come per quelli precedenti, la scelta dell'argomento affrontato è frutto di una lunga e approfondita discussione che ha coinvolto tutti i consiglieri.

Discussione che ha fatto tesoro del ricco patrimonio di conoscenza e esperienza delle rispettive organizzazioni e associazioni di appartenenza.

Il tema all'ordine del giorno coinvolge da diverso tempo le istituzioni dell'Unione Europea e dei singoli Paesi.

La Sardegna, come gran parte delle Regioni del sud, soffre delle forti contraddizioni che caratterizzano le Nazioni più sviluppate.

Differenze crescenti fra i cittadini che vivono nell'agiatezza e quelli che si impoveriscono sempre di più.

Concentrazione delle ricchezze e dei poteri in pochi individui e povertà che colpisce un numero sempre più numeroso di persone.

Alta disoccupazione e precariato crescente.

Stato sociale incapace di far fronte ai bisogni crescenti di sostegno e assistenza, invocati da un numero sempre più alto di cittadini.

Questi, alcuni dei fenomeni più visibili e preoccupanti che caratterizzano anche la Sardegna, e che ci ha indotto a soffermarci e indagare sull'argomento.

Una delle considerazioni maggiormente condivise è quella che sostiene che il permanere a lungo di una condizione di disagio sociale di questo tipo, ha una forte incidenza negativa anche sull'economia e che, se non risolta, innesca un circuito e un meccanismo perverso difficilmente risolvibile in tempi brevi.

Il dibattito sulle soluzioni da dare a questo problema, invece, non vede concordi tutti i protagonisti politici e sociali, e neppure gli studiosi.

La tesi più seguita, negli ultimi decenni, ha visto prevalere quella dei due tempi. Ossia, creare sviluppo per poi sostenere lo stato sociale; e poi, un adeguato stato sociale e un diffuso benessere sono essi stessi motore dello sviluppo.

La prima non ha dato risultati positivi e spesso si è vissuta solo la parte iniziale, mentre la seconda non ha mai visto la luce.

Nel nostro Paese non si è mai avuto il coraggio di sperimentare la seconda tesi che in altre nazioni invece ha conseguito risultati lusinghieri.

Le relazioni e i documenti del volume aprono una discussione offrendo elementi di assoluta novità e di interesse.

Ci pare opportuno, tuttavia, segnalare un dato sul quale forse le opinioni possono convergere. Ossia che dal tipo di soluzione che si darà a questi problemi, dipende non solo il livello di benessere di milioni di cittadini, ma anche il grado di civiltà della società nel suo complesso.

Si tratta, quindi, di una sfida importante che coinvolge l'intera classe dirigente del nostro Paese e, per quanto ci riguarda, quello della nostra Regione.

Il Crel ha deciso di non assistere passivamente a un processo di degrado economico e sociale di tanti cittadini e di fornire un contributo costruttivo con proposte concrete che si mettono a disposizione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale, e di tutti coloro che intendono usufruire del nostro lavoro.

Abbiamo chiesto al prof. Stefano Zamagni dell'università di Bologna di parlare del modello sociale europeo e di quelli all'avanguardia in Europa e nel mondo; alla dott.ssa Marina Rinaldi, dirigente della regione Campania, di parlare della esperienza più avanzata in Italia, riguardo al reddito di cittadinanza; infine alla prof.ssa Nerina Dirindin, Assessore regionale della Sanità, di parlare di politiche sociali in Sardegna, ma anche della buona legge regionale n.23 approvata di recente.

A tutti loro un sentito ringraziamento per l'autorevole e pregevole contributo offerto per la realizzazione dei nostri lavori.

Parte significativa degli apporti scaturiti dalle relazioni del Seminario, andranno a far parte di un "Documento" sulla formulazione della manovra di bilancio, appositamente elaborato dal Crel.





**SEMINARIO  
POLITICHE  
SOCIALI**

13 APRILE 2006



## **PROGRAMMA**

### ***Seminario Politiche Sociali***

*Cagliari, 15 Giugno 2006*

*Di seguito, vengono sintetizzati i temi affrontati nel corso del Seminario*

#### **1. Un'idea di Europa: Il Modello Sociale Europeo**

*Sull'argomento, la relazione del prof. Stefano Zamagni, docente di Economia c/o l'Università di Bologna.*

#### **2. Il welfare di comunità nel sistema delle autonomie locali. L'esperienza Campana, dal reddito di Cittadinanza alle nuove linee di indirizzo in materia di welfare locale**

*Sull'argomento, la relazione della Dott.ssa Marina Rinaldi, Coordinatore Area Generale di Assistenza Sociale, Attività sociale, Sport, Tempo libero e Spettacolo della Regione Campania..*

#### **3. Le politiche sociali in Sardegna e il Piano Socio-assistenziale.**

*Sull'argomento, la relazione di Nerina Dirindin, Assessore Regionale dell'Igiene, Sanità e Assistenza Sociale.*



## INTRODUZIONE

Salvo Manca

L'iniziativa odierna prende spunto da due considerazioni. La prima è questa: in Sardegna e, più in generale in Italia, vi è una progressiva divaricazione dei livelli di reddito e delle diverse fasce sociali, con una forte crescita degli individui appartenenti a quelle meno abbienti, dove sono sempre più numerosi i nuclei familiari che vivono al di sotto della soglia di povertà relativa.

La seconda considerazione, invece, è che nel nostro Paese gli interventi a sostegno delle fasce più deboli sono caratterizzati da una marcata intelligibilità. Sembra peraltro assai debole la strategia del Welfare nazionale, mentre a livello regionale, provinciale e comunale, si registrano iniziative assolutamente differenziate tra di loro, prive di un adeguato coordinamento.

Un dato di partenza è offerto da uno studio condotto dall'ISTAT sullo stato della povertà in Italia. Nel 2004 le famiglie che vivevano in condizioni di povertà relativa erano 2.674.000, pari all'11,7% delle famiglie residenti, per un totale di 7.588.000 individui equivalenti a circa il 13,2% dell'intera popolazione. Si tratta di una guida aritmetica, che fa riferimento all'intero territorio nazionale, ed è perciò intuibile il fatto che vi siano aree di particolare depressione.

A questa considerevole massa di famiglie a basso reddito, verso la quale sta scivolando una parte cospicua della classe media, si contrappone una cerchia discreta, ma anch'essa in crescita: i ricchi. Negli ultimi anni, in sostanza, è emersa una tendenza allarmante: è aumentato il grado di concentrazione della ricchezza e si sono acuite le distanze tra i più agiati ed i meno abbienti.

Secondo le stime del Warwick Report, gli italiani che detengono una ricchezza individuale superiore al milione di dollari sarebbero aumentati nel 2004 del 3,7%, passando da 188 a 195.000. Secondo l'associazione italiana di Prendin Banking, il numero delle famiglie italiane, titolari di patrimoni superiori a 500.000 euro è cresciuto dell'8% tra il 2004 ed il 2005, toccando quota 702.000, corrispondente a circa il 3,3% delle famiglie.

In sostanza, il 10% delle famiglie più ricche possiede quasi la metà, 45,1%, dell'intero ammontare della ricchezza netta del paese.

Negli ultimi dieci anni, il rapporto di ricchezza posseduta dal 5% delle famiglie agiate è passato dal 27 al 32%, e quella posseduta dall'1% dei più ricchi è cresciuta dal 9 al 13%. Di contro, tra il 2000 ed il 2002, il 5,4% delle famiglie della classe di reddito medio ha registrato un calo tale da collocarle nella classe a basso reddito. In termini assoluti, significa che circa 240.000 famiglie a reddito medio, in due anni, sono scese tra le famiglie a basso reddito.

Tra le famiglie di reddito medio alto, invece, ben l'8,2%, era stato il 6,8% nel biennio '89/'91, pari a circa 360.000 famiglie, ha avuto nello stesso biennio un calo di reddito tale da non riuscire a collocarsi nemmeno nella classe di reddito adiacente.

Si tratta di una tendenza, quella su descritta, che in Sardegna, in cui si rilevano ulteriori aggravanti, ha assunto una dimensione allarmante in rilevanza all'alto tasso di disoccupazione, all'accentuarsi del lavoro precario ed all'acuirsi della crisi dei settori produttivi tradizionali.

Dalle indagini di un'organizzazione sindacale sarda, su dati ISTAT, INPS, e dell'Osservatorio Regionale, aggiornati al dicembre del 2005, emerge la seguente condizione sulla povertà nell'isola: pensioni integrate al minimo, equivalenti a 420 euro al mese, risultano 116.956 persone. Assegni sociali, equivalenti a 374 euro al mese, risultano 8.656 persone. Pensioni sociali, con 309 euro al mese, risultano 9.369 persone. Pensioni di invalidità civile, con 161 o 662 euro al mese, è la forbice all'interno della quale percepiscono il reddito gli invalidi civili, abbiamo 67.841 persone. Disoccupati senza reddito 96.000. Lavoratori socialmente utili 1.297, con 513 euro mensili. Lavoratori in cassa integrazione straordinaria, con 410 euro mensili, 1.304. I sardi in povertà, quindi sono pari a 300.411.

In questo contesto di riferimento, nasce la necessità di interrogarsi su quali siano gli strumenti più idonei per sostenere la parte più debole della società, con l'avvio di più efficaci processi di creazione di ricchezza e di più equa distribuzione, in una fase di radicale trasformazione del nostro sistema socio economico, produttivo ed istituzionale.

È di tutta evidenza, per l'appunto, la necessità di accompagnare l'imprescindibile crescita economica, con una contestuale attenzione per l'adozione di politiche pubbliche che rendano più efficaci le azioni incidenti sul mercato del lavoro, sulla riforma dell'istruzione e della trasformazione, sul rafforzamento dei diritti di cittadinanza, sulla tutela del potere di acquisto di salari e di pensioni.

In generale, c'è necessità di una rimodulazione complessiva del Welfare, un sistema di protezione sociale, cioè, che rafforzi gli strumenti di tutela delle fasce sociali, sempre più affollate, dei soggetti e delle famiglie a basso reddito, e fornisca adeguate risposte a coloro che vivono in condizioni di totale indigenza.

Abbiamo la consapevolezza, a tal proposito, che l'apporto sulle politiche contro la povertà (e l'esclusione sociale della commissione di indagine del Ministero del Lavoro si sofferma molto sulla differenza tra uno stato di povertà transitorio ed una situazione di povertà ricorrente e persistente), seppure richiama una modulazione degli interventi in rapporto ai livelli dei bisogni ed alla loro urgenza, non può in alcun caso impiegare l'attivazione di politiche sociali rivolte a tutti, pena l'assunzione di politiche puramente assistenziali, che cristallizzerebbero la condizione di marginalità sociale di chi è stabilmente in condizioni di povertà.

Sulla scorta di queste considerazioni appare importante percorrere la strada della piena integrazione tra le politiche sociali e quelle della formazione del lavoro, delle facilitazioni di accesso ai servizi e di una più ampia informazione. Nondimeno, appaiono importanti percorsi di integrazione tra politiche fiscali ed altri strumenti di sostegno al reddito.

È di tutta evidenza che una strategia di integrazione così ampia chiami in campo molteplici e diffusi livelli di responsabilità e compartecipazione nella programmazione e nell'attuazione degli interventi necessari a garantire la migliore attuazione di politiche di inclusione sociale.

Le principali linee guida della Legge 328, ossia sussidiarietà verticale, sussidiarietà orizzontale e decentramento degli Enti Locali, costituiscono i nuovi capisaldi di una legislazione che sollecita e favorisce i corsi di integrazione, nel duplice tentativo di garantire l'universalità delle politiche sociali, con il giusto allineamento delle sue azioni alle istanze locali.

La gamma degli strumenti con i quali è possibile, sul piano teorico, tentare di fornire risposte agli innumerevoli bisogni del sociale, è probabile riassumerla schematicamente nell'indicazione degli istituti più diffusi nel nostro ordinamento, nazionale e regionale.

Prima, però, riteniamo importante evidenziare come, in risposta alle esigenze del sistema regionale, ed in ossequio al dettato della Legge 328 del 2000, l'Amministrazione Regionale, di recente, si sia mossa in maniera positiva varando la Legge 23.12.05 n° 23, e definendo, non senza accesi dibattiti interni ed esterni al Consiglio Regionale, a dimostrazione della forte attenzione che si ha su tale normativa, un nuovo sistema integrato di servizi alla persona. Sono in fase di adozione, anzi, qualcuno è già stato adottato, alcuni strumenti regolamentari di prima attuazione della suddetta legge.

L'Assessore Dirindin saprà argomentare in maniera esaustiva lo spirito e gli obiettivi concreti della normativa regionale.

A livello locale e territoriale si osservano, invece, i seguenti modelli di intervento a sostegno delle classi meno abbienti (li indico schematicamente, giusto per avere un panorama della strumentazione con la quale si tenta di muoversi in questo percorso):

- interventi economici occasionali o eccezionali. Vengono utilizzati quasi esclusivamente in un'ottica assistenziale ed in caso di necessità immediata. Sono interventi degli Enti Locali, utili in situazioni di estrema urgenza, diffusi nei Comuni in condizioni di particolare difficoltà. In questi contesti, riescono ad intervenire direttamente e a far fronte alle necessità straordinarie.
- interventi economici continuativi. Il reddito minimo di ingresso appartiene a questa categoria. È un tipo di intervento che si affianca all'inserimento lavorativo, rendendo labile, in tal modo, il confine con gli interventi definiti "borse lavoro", finalizzati alla responsabilizzazione dell'individuo.
- prestito d'onore sull'onore. Tramite quest'intervento, l'Ente Locale eroga ai cittadini in stato di bisogno, una somma che poi il fruitore dovrà restituire. Solitamente, il Comune si pone come terza parte tra la banca e l'utente del prestito, fungendo in questo modo da garante. Si tratta di interventi rigidi, nella categoria rivolta all'emancipazione economica e sociale della persona.

- borse lavoro. Sono indirizzate a persone disoccupate con un minimo di capacità lavorativa e che non riescono a trovare inserimento nel mercato del lavoro. Sono pensati come interventi temporanei, finalizzati a garantire una sufficiente disponibilità economica, ed a permettere l'inizio di un percorso di emancipazione sociale dell'individuo. Borse di studio esclusivamente finalizzate all'emancipazione sociale, se non pensate come base di un progetto di accompagnamento della famiglia.

Esistono, poi, alcuni interventi non economici, ma di finalità di servizi: inserimento lavorativo in lavori socialmente utili; assistenza domiciliare agli anziani e servizi di sostegno alla famiglia; lavori di rete tra i soggetti presenti sul territorio.

Questo tipo di intervento si pone sempre in un'ottica relazionale, al fine di formare una rete di rapporti umani, sociali ed istituzionali, che aiutino a ridurre gli sprechi e facilitino lo scambio di informazioni in modo reciproco, tra i vari soggetti che offrono dei servizi nel territorio.

Abbiamo, poi, progetti di integrazione culturale, che rappresentano un intervento di natura relazionale e permettono, quindi, la formazione di relazioni tra gruppi culturali, solitamente diversi, pensiamo ai ROM e agli extracomunitari in genere.

Infine, abbiamo il reddito di cittadinanza. Lo abbiamo lasciato per ultimo, in questa elencazione, in modo che possano approfondire meglio i contenuti di questo istituto gli amici che sono arrivati da Napoli.

È di tutta evidenza che gli strumenti di Welfare, e gli interventi a sostegno alle fasce sociali più deboli non manchino. In molti casi ad essere carente, oltre ad una migliore funzione di raccordo e di coordinamento per il loro impiego, è un elemento essenziale, il denaro per finanziarlo.

Dai nostri graditi ospiti ascolteremo considerazioni e valutazioni sulle linee di tendenza dell'attuale sistema del Welfare, nonché sugli interventi che ritengano necessari per renderne più efficace l'azione. In particolare, il Prof. Zamagni, che ci trasferirà parte del suo patrimonio di esperienza e di conoscenza del settore. L'Assessore Dirindin, ho già detto, ci illustrerà le linee fondamentali dell'ultima Legge che la Regione Sardegna ha adottato, mentre la dott.ssa Rinaldi ci illustrerà la sua esperienza nel napoletano.

*Vi ringrazio per l'attenzione.*



## UN'IDEA DI EUROPA: IL MODELLO SOCIALE EUROPEO

Stefano Zamagni - Docente di Economia c/o Università di Bologna

### 1. Introduzione

Dire che l'Europa vive, oggi, una situazione di stallo è, a dir poco, un eufemismo. I fatti sono fin troppo noti perché qui si debba anche solo richiamarli. Meglio allora dirigere l'attenzione sulle vie di uscita dall'attuale impasse. Quella su cui intendo soffermare la mia attenzione, in questa sede, ha a che fare con la questione del cosiddetto modello sociale europeo, delineato bensì nell'Agenda di Lisbona (marzo 2000), ma rimasto finora lettera morta<sup>1</sup>. Anzi, vanno crescendo di intensità le voci di coloro che chiedono una revisione del processo di Lisbona, proprio con riferimento alle tematiche sociali, allo scopo – così si sostiene – di consentire all'Europa di ritornare a crescere al più presto. È il confronto con il tasso di crescita dell'economia statunitense a destare le maggiori preoccupazioni, fino ad assumere talvolta toni di vero parossismo. (Un dato per tutti: nel 2003, il PIL pro capite degli USA era di 33.740 \$; quello dell'UE a 15 era di 24.360 \$).

Questa osservazione aiuta a comprendere perché nel dibattito (scientifico e politico) in corso, la priorità assoluta venga data alle politiche della crescita e, più in generale, alle politiche economiche dell'offerta, secondo quanto raccomandato dalla Commissione Kok e finemente sostenuto nel Rapporto Sapir (2004). L'argomento, chiave di volta di queste posizioni, è che l'Europa ha bisogno di crescere sia per placare le critiche populiste, sia per consentire di generare risorse in ammontare sufficiente per finanziare il suo modello sociale. (Cfr. Agenda Sociale 2006-2010). Quanto a dire che la crescita è preconditione, cioè causa, del welfare. E poiché la causa precede sempre, salvo i casi rari di causalità simultanea, l'effetto, è tempo – così si dice – di cominciare a pensare alle “cose fondamentali”, per consentire all'Europa di recuperare il ritardo che la separa dagli USA sul fronte sia della competitività che dell'innovazione.

C'è motivo di ritenere che questa svolta recente nel modo di pensare l'Europa e il suo futuro, aiuti a com-

---

<sup>1</sup> Giova osservare che è bensì vero che il Consiglio Europeo di Lisbona licenzia “il modello europeo”, ma i principi che vengono posti a suo fondamento sono talmente general-generici da renderlo praticamente indistinguibile da altri modelli sociali. Si tratta, infatti, dei seguenti quattro principi: sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale; collegamento stretto tra protezione sociale e politiche attive del lavoro; pari opportunità per tutti; strategie di inclusione sociale. Ora, non vi è chi non veda come principi del genere si trovino anche in altre aree geografiche, ad esempio negli USA.

prendere anche le difficoltà di natura propriamente istituzionale. Il fatto che i nove Paesi che non hanno ancora ratificato il Trattato Costituzionale abbiano dichiarato tutte le loro difficoltà ad accogliere soprattutto la parte III (“politiche e funzionamento” - una parte che occupa oltre cento del totale di 183 pagine), ci fa capire che è proprio intorno alle politiche di welfare, che di quella parte sono *magna pars*, che si registrano i maggiori dissensi<sup>2</sup>. Certo, la motivazione ufficiale che, a suo tempo, è stata addotta è altra, e cioè che esisterebbe un *trade-off* tra rafforzamento dell’identità europea e identità nazionali. Che si tratti di un tipico argomento *ad hoc*, ci viene confermato sia dal riconoscimento che l’Europa non è e mai sarà una nazione, sia dalla presa d’atto che la pluralità delle appartenenze identitarie è ormai, nelle nostre società avanzate, un fatto acquisito.

Assai più plausibile è la considerazione, per un verso, che la spesa sociale nell’UE rappresenta circa il 30% del PIL complessivo e i 2/3 delle spese delle pubbliche amministrazioni e, per l’altro verso, che almeno quattro e alquanto diversi sono i modelli di protezione sociale di fatto esistenti in Europa. Si tratta: 1) del modello nordico, caratterizzato da un elevato livello di tassazione (tra il 47% e il 53% del PIL contro la media europea del 42%), e dalla prevalenza dell’erogazione di servizi reali a tutti piuttosto che da trasferimenti monetari; 2) del modello

anglosassone, di marca meno universalistica rispetto al precedente e fortemente *work-conditional* (tanto che non si parla di sussidi di disoccupazione, ma di *job seeker’s allowances*); 3) del modello continentale, in cui i servizi di welfare sono finanziati prevalentemente dalle tasse sull’occupazione (ciò che in parte spiega i bassi tassi di occupazione); 4) del modello mediterraneo, caratterizzato da un peso eccessivo dei programmi pensionistici (in Italia, la spesa pensionistica occupa il 63% della spesa sociale, contro la media europea del 42%), da una scarsa attenzione per la famiglia (in Italia, la famiglia riceve il 3% della spesa sociale, contro il 7,7% della media europea), dal forte ruolo del sindacato nella definizione degli interventi, col risultato che alcuni gruppi sociali risultano sovraprotetti e altri sottoprotetti (Sapir, 2005).

Bastano questi rapidi cenni per comprendere perché il progetto di arrivare per via di consenso a definire il modello sociale europeo sia, nelle condizioni attuali, poco più che un’utopia. Ancora troppo forte è la pretesa degli stati membri di conservare per se stessi la sovranità in campo sociale. Invero, dopo che col ben noto Patto di Stabilità, incorporato nel Trattato di Amsterdam, i governi nazionali si sono visti restringere i tradizionali spazi di manovra nell’uso delle politiche fiscali e monetarie, quella del sociale è rimasta l’unica area di un certo peso su cui intervenire, per assicura-

---

<sup>2</sup> La parte I del Trattato (che consta di ben 500 articoli) è dedicata alle istituzioni europee; la parte II, ai diritti fondamentali; la parte IV alle disposizioni generali. Chiude il testo una serie di allegati.

re ai propri Paesi margini di manovra volti ad accrescere il tasso di competitività.

Allora, se più Europa è auspicabile, perché ciò è nell'interesse di tutti, come uscire dall'attuale posizione di stallo?<sup>3</sup> Sono dell'avviso che una via pervia ed efficace sia quella del confronto delle idee, civile ma coraggioso, centrato su due questioni prioritarie. Per un verso, si tratta di dichiarare apertamente quali principi normativi si ritiene di dover porre a fondamento del (futuro) modello sociale europeo e sui quali ricercare, per via di confronto politico, la convergenza massima possibile. Per l'altro verso, è necessario portare ragioni che valgano a dimostrare che la tesi secondo cui il welfare è fattore di crescita più solido è più plausibile della tesi opposta (che ancora oggi è quella dominante).

## *2. Principi regolativi per il modello sociale europeo*

2.1. La crisi dello stato sociale - nel senso etimologico di "transizione" - è la crisi di un particolare modello di gestione del medesimo, quello fordista. Non è, invece, la crisi dei valori che lo hanno sorretto fin

dal suo nascere, né è la negazione del fatto che le conquiste dello stato sociale rappresentano una delle manifestazioni più alte di progresso democratico per la civiltà industriale. La radice della crisi del vecchio modello non è di natura fiscale - questa è piuttosto l'effetto, non la causa - ma è da rinvenirsi nella sua incapacità di coniugare, in modo sostenibile, equità e libertà. I cittadini delle nostre società avanzate non accettano più rinunce alla loro libertà per conseguire più elevati standard di tutela dai rischi. Quando il perseguimento della sicurezza sociale entra in rotta di collisione con l'allargamento degli spazi di libertà, è l'efficienza stessa a risentirne: di qui la crisi fiscale e perciò l'insostenibilità finanziaria dello stato sociale.

Cosa c'è alla base della diversità di richieste dei cittadini di oggi rispetto a quelli di ieri, nei confronti dello stato sociale? C'è che - come ha illustrato A. Giddens (1997) - nel passaggio dalla fase fordista a quella post-fordista della società industriale, è mutata e va mutando la natura propria dei rischi che lo stato sociale ha inteso, fin dall'origine, combattere. Proteggere il cittadino dalle avversità connesse agli anda-

---

<sup>3</sup> Va da sé che non sto affatto pensando che quello del sociale sia l'unico fronte urgente di intervento per rimpannucciare la casa europea. Mi basti qui ricordare il fronte delle questioni istituzionali: proporre un altro Trattato, oppure ridurre sensibilmente quello esistente in modo da renderlo accetto a tutti i paesi membri? Conservare oppure abbandonare il principio del convoglio più lento? (Alesina e Perotti, 2004). C'è poi il fronte delle questioni propriamente economiche. I segnali di quello che è stato chiamato un "nuovo nazionalismo economico" mettono a repentaglio il mercato unico. I parametri del Patto di Stabilità vanno cambiati, posto che non hanno una giustificazione economicamente razionale, ma in quale modo e in quale direzione? E così via. (Blanchard 2004; Quadrio Curzio, 2006).

menti erratici del ciclo economico e agli eventi di natura (perdita del lavoro; perdita della salute; una vecchiaia triste e così via), è da sempre il *proprium* dei vari istituti del welfare. La novità è che, mentre nella fase di sviluppo precedente, la sicurezza è minacciata da fattori che sono esogeni rispetto ai piani di vita dei singoli e della politica, nella fase attuale, l'insicurezza è diventata, in larga misura, endogena, attribuibile cioè al modo in cui la società si organizza e, soprattutto, al modo in cui viene articolata la sfera della produzione della ricchezza.

Quel grosso capitolo dello stato sociale che si occupa di tutela della salute, illustra molto bene tale inversione nella natura dell'incertezza. Se il "vecchio" sistema sanitario poteva assumere che la malattia fosse qualcosa di casuale e, comunque, di non correlato ai modi di vita, un simile presupposto non reggerebbe certo in una epoca nella quale le persone scelgono, in una certa misura, il proprio stile di vita, e nella quale lo stato di salute è "funzione", oltre che delle cure sanitarie, di fattori quali l'ambiente, i regimi alimentari, i luoghi di lavoro, i rapporti familiari e così via. Si pensi, per un esempio non tanto banale, alle patologie tumorali. Ci viene detto, dalle ricerche biomediche, che la più parte di esse è riconducibile a fattori specificamente ambientali. Se il vecchio stato sociale allora poteva limitarsi alla ricerca di terapie efficaci, oltre che dei modi per alleviare le conseguenze, un nuovo stato sociale all'altezza delle aspettative dei cittadini non può non destinare risorse per intervenire alla fonte - lotta

al fumo; abolizione di sostanze tossiche nei luoghi di lavoro; politiche di *health promotion*; contenimento dei disordini alimentari (un tempo, non tanto lontano, erano la natura e i cicli stagionali, oltre alla povertà, ad imporre, di fatto, la dieta alimentare).

In presenza di mutamenti del genere, pensare di conservare l'impianto del vecchio modello di welfare - sia pure in versione aggiornata e razionalizzata - servirebbe solo ad accelerare la trasformazione, già in atto, dello stato sociale in uno "stato dei trasferimenti" - per usare la colorita espressione di Assar Lindbeck. Ciò che realizzerebbe ingenti e distorsivi trasferimenti di reddito, non tanto dai ricchi ai poveri, quanto da un segmento all'altro delle classi medie e medio-alte. L'impulso alla conflittualità per acquisire il consenso dei vari segmenti di elettorato, che deriverebbe da trasferimenti del genere, non sarebbe certo compatibile con le esigenze di stabilità di una democrazia avanzata. In altro modo, fino a che i rischi possono essere considerati esogeni, è concepibile cercare di farvi fronte mediante la gestione diretta degli apparati per la sicurezza da parte dello stato. Non così quando la matrice dei rischi diventa in gran parte endogena.

Il nuovo modello di stato sociale deve porre al centro della decisione politica il tema della libertà (in senso positivo). Non si soddisfano i bisogni ritenuti essenziali distribuendo ai cittadini beni e servizi in forma paternalistica, prescindendo cioè dalle loro preferenze e dalla loro identità. Perché, come opportunamente osserva A. Margalit (1998),

non basta mirare ad una società giusta; quel che in più si deve volere è una "società decente", una società, cioè, che non umilia i suoi membri distribuendo loro benefici, ma negando al tempo stesso la loro autonomia. La via societaria al welfare postula che si pensi ai cittadini come ad agenti responsabili e, pertanto, compito irrinunciabile di un welfare declinato in forme civili sia, non solo assicurare la fornitura di beni e servizi, ma anche promuovere tutte quelle forme di azione collettiva che hanno effetti pubblici. Postula, cioè, il superamento dell'errata concezione che identifica la sfera del pubblico con quella dello stato. È per questa ragione di fondo che il nuovo modello di stato sociale abbisogna che la società civile si organizzi (e si potenzi), per diventare un attore nel disegno dei vari istituti del benessere.

2.2. Ciò premesso, quali principi devono sostanziare il disegno di un sistema di welfare all'altezza delle attuali sfide? Ne indico quattro, quelli che a me paiono debbano costituire il nucleo duro del sistema. Il primo di questi è l'universalismo delle prestazioni. Perché il welfare ha da essere universalista?

Una prima ragione è bene resa dall'idea di J. Buchanan<sup>4</sup>, secondo cui una democrazia stabile può sopravvivere solo se i suoi programmi di welfare si ispirano a principi di "generalità", cioè di universalismo. L'argomento è, in breve, il

seguito. Programmi di welfare che discriminano fra i gruppi sociali, sottoponendo i cittadini alla cosiddetta prova dei mezzi e agendo o sul versante della tassazione oppure su quello dei trasferimenti, finiscono per indebolire il sostegno della società all'intero processo politico. E ciò nella misura in cui programmi del genere generano incentivi, tra la popolazione, a investire risorse per assicurarsi trattamenti di favore o per proteggersi da trattamenti penalizzanti. Pertanto, uno stato sociale discriminatorio, se da un lato favorisce lo spreco delle risorse impiegate in attività di *rent-seeking* da parte di gruppi che possono contare sul fatto che, nei regimi a democrazia parlamentare, una volta acquisito un privilegio è praticamente impossibile che esso possa venire annullato pure da una coalizione politica avversaria, dall'altro lato esso finisce col frazionare la società, erodendo quel patto di solidarietà che è il cemento di una democrazia stabile.

Invero, è questo un punto che già W. H. Beveridge, nel suo celebre rapporto del 1942 ("Social insurance and allied services"), aveva anticipato quando scriveva che l'adozione di "universal schemes" doveva servire alla "solidarity and unity of the nation", come si legge nel frontespizio del rapporto, "misery generates hate", cioè guerra civile. Infatti, l'esperienza della guerra aveva insegnato che tutti, indipendentemente dalla posizione sociale occupata, correvano i medesimi rischi, rispetto ai quali non valeva la pena,

---

<sup>4</sup> Cfr. J. Buchanan, (1997). Si tratta di un saggio che condensa le tesi argomentate nel volume di J. Buchanan e R.D. Congleton, (2000).

né conveniva ad alcuno, discriminare. È dunque con la guerra – la *people's war* – che alle ragioni in termini di libertà dal bisogno se ne affianca una nuova, quella dell'eguaglianza della cittadinanza sociale. Ora, se il fondamento costituito dalla libertà dal bisogno può essere compatibile con la selettività – si danno prestazioni a chi è portatore di specifici bisogni – l'altro fondamento postula di necessità l'universalismo.

C'è una seconda ragione che parla a favore dell'universalismo. Essa riguarda le non lievi difficoltà di gestione dei metodi di selezione: come giungere alla corretta identificazione di coloro che hanno diritto alle prestazioni, e come porre in atto procedure di controllo e di monitoraggio della platea dei beneficiari, chiaramente destinata a mutare di composizione nel corso del tempo? Come bene illustra Toso (1998), un programma di spesa su basi selettive esige sia la fissazione di criteri di eleggibilità, con cui si stabiliscono i confini categoriali del programma (il diritto ad usufruire di certe prestazioni è condizionato al possesso di caratteristiche di meritorietà, che delimitano i confini delle categorie degli aventi diritto), sia l'esecutività dei criteri di assegnazione, con i quali si sancisce l'effettiva fruibilità delle prestazioni. Ad esempio, l'individuazione delle variabili monetarie da cui dipende la fruizione. Chiaramente, ferme restando le regole di eleggibilità, modificazioni di quelle di assegnazione estendono o riducono la platea dei beneficiari effettivi, a seconda delle esigenze del decisore pubblico.

Tuttavia, i pervasivi fenomeni di asimmetria informativa, e le diffi-

coltà di raccolta e di gestione delle informazioni necessarie, fanno sì che gli errori per l'identificazione dei potenziali beneficiari, costituiscano la regola piuttosto che l'eccezione. E non v'è chi non veda come, soprattutto (ma non solo) nel caso della tutela sanitaria, siano assai più gravi gli errori di esclusione – si escludono coloro che, in condizioni di perfetta informazione, risulterebbero destinatari delle prestazioni – che non gli errori di inclusione – si includono i non aventi diritto, cioè i falsi positivi.

Possiamo sintetizzare il ragionamento che precede in questo modo. Quello del welfare è un settore inesorabilmente dominato dalle asimmetrie informative e, quindi, da fenomeni di azzardo morale e di selezione avversa. Ora, mentre i problemi sul fronte dell'efficienza, attribuibili all'azzardo morale e al rapporto d'agenzia tra principale e agente, sono ancora irrisolti a livello teorico, per quelli attribuibili alla selezione avversa la soluzione "naturale" esiste e si chiama universalismo. Va da sé che ciò non significa che laddove i servizi di welfare sono offerti su base universalistica, tutti i cittadini riescono nella realtà ad usufruirne. In effetti, se la tecnologia di fruizione dei servizi sanitari richiede, in aggiunta all'accesso ai medesimi, la disponibilità di altri input (livello adeguato di educazione; condizioni minime di reddito e altro), non basta predisporre uno schema universalistico perché tutti i cittadini ne possano trarre beneficio. Ma ciò nulla dice contro l'universalismo, anzi, aggiunge una ragione in più per rafforzarlo.

2.3. Il secondo principio regolativo è quello della centralità della persona. Il vecchio welfare non vede la persona portatrice di bisogni da soddisfare, ma i bisogni stessi. Eppure, gli interventi in cui si sostanzia il welfare sono, per loro natura, indirizzati al sostegno e al rafforzamento di rapporti tra persone: medico-paziente, insegnante-studente, assistente sociale-emarginato (o anziano), etc. Ciò comporta che non si possono soddisfare i bisogni delle persone in modo anonimo, prescindendo dalle loro preferenze e dalla trama delle relazioni che legano tra loro soggetti di domanda e di offerta. Invero, il processo di produzione dei servizi di welfare presenta una peculiare caratteristica: il fruitore di tali servizi attribuisce importanza, e perciò un valore positivo, non solamente al soddisfacimento del bisogno che lo ha investito, ma anche ad *outcomes* quali il rispetto dell'autonomia e la qualità relazionale.

Si consideri il caso dei servizi sanitari, ma il discorso vale in generale per tutte le prestazioni di welfare. Il rispetto dell'autonomia del paziente, intesa come possibilità concreta che questi ha di concorrere a prendere decisioni sul proprio stato di salute, è qualcosa di più del ben noto principio della sovranità del consumatore. Quest'ultimo dice che devono essere i valori dell'agente a contare nel processo decisionale, e che a questi spetta la decisione di scelta. L'autonomia, invece, in quanto capacità di spiegare le proprie scelte riferendole ai propri scopi, implica che al paziente venga riconosciuto il diritto anche di non scegliere. Questo

significa che l'atto della scelta entra, di per sé, come argomento positivo nella funzione di utilità del soggetto, a prescindere dagli effetti che l'esercizio della scelta andrà poi a produrre. (Ciò è quanto implicato dalla nozione di *consumer empowerment*). Eppure, nella vasta letteratura di economia sanitaria, l'esercizio della scelta è quasi sempre un'opzione del medico, il quale opera direttamente in qualità di agente del paziente-principale oppure, indirettamente, come fornitore delle informazioni rilevanti per la scelta. Chiaramente, ciò è un riflesso dell'impianto utilitaristico entro cui si svolge quella letteratura: mentre il principio della sovranità del consumatore è compatibile con la matrice filosofica dell'utilitarismo, la nozione di autonomia personale postula il riferimento alla matrice personalista.

Anche le modalità di erogazione dei servizi sanitari sono un elemento positivamente valutato dall'utente. Come una miriade di ricerche empiriche conferma, in particolare quelle sullo stato di attuazione delle Carte dei Servizi Sanitari e dei Comitati consultivi misti, il paziente è sempre più interessato alla cosiddetta "medicina di relazione". La discrezione nella esecuzione di certi esami diagnostici; la decenza dei luoghi di attesa per esami clinici; l'accesso all'informazione non distorta riguardante il proprio stato di salute; le forme dell'interazione medico-paziente, sono altrettanti esempi di beni relazionali che vengono domandati dai soggetti, ma per i quali non sembrano esserci attenzioni adeguate dal versante dell'offerta.

Grosso modo, relazionale è quel bene (o servizio) che genera utilità, non solo per le sue proprietà intrinseche, come avviene per tutti gli altri beni, ma anche per le modalità in cui si svolge il processo di consumo. Duplice è la connotazione dei beni relazionali. Per quanto attiene il lato della produzione, la relazionalità esige la compartecipazione di tutti i membri dell'organizzazione, senza che i termini della stessa siano negoziabili. Quanto a dire che l'incentivo che induce dei soggetti a prendere parte alla produzione del bene relazionale, non può essere esterno alla relazione che lega tra loro quei soggetti: l'identità dell'altro conta. Relativamente al lato del consumo, la funzione di un bene relazionale postula un qualche coinvolgimento del soggetto di offerta, perché il rapporto diretto con l'altro è costitutivo dell'atto di consumo. Ciò spiega perché, nel processo di consumo di tali beni, la comunicazione diviene elemento non secondario.

In buona sostanza, le politiche sociali che non pongono al centro la persona, non sono in grado di assicurare il rispetto di cui parla Sennett (2004). E la mancanza di rispetto, anche se meno grave dell'insulto, può ferire la persona portatrice di bisogni. Giova ricordare che già J. M. Keynes, il grande teorico del welfare state, parlava di "dipendenza democratica" per significare un assetto istituzionale in cui la garanzia della protezione si accompagnasse a forme di partecipazione degli individui alla definizione delle condizioni di soddisfazione dei loro bisogni. Scriveva il nostro, a proposito del welfare state: occorre "promuovere la giustizia, economica e

sociale, ma allo stesso tempo rispettando e proteggendo l'individuo, la sua libertà di scelta, ...la sua iniziativa" (Keynes, 1939 [1982, p.501], corsivo aggiunto). E dire che ancora oggi molti pensano che Keynes fosse un difensore dello statalismo in versione forte. Se il soddisfacimento dei bisogni non avviene secondo modalità relazionali, non si crea coesione sociale. Anzi, essere assistiti ma non rispettati potrebbe aumentare il risentimento, vero e proprio tarlo della coesione sociale.

2.4. Passo ora al terzo principio, quello del bene comune. Un sistema di welfare ha senso (cioè una direzione), solo se mira ad incrementare il bene comune. Ma di che si tratta? Un modo semplice, ma efficace, di afferrare il significato proprio di *bene comune*, è quello di porlo a confronto col concetto di *bene totale*. Mentre quest'ultimo può essere metaforicamente reso con l'immagine di una sommatoria, i cui addendi rappresentano i beni individuali (o dei gruppi sociali di cui è formata la società), il bene comune è piuttosto paragonabile ad una produttoria, i cui fattori rappresentano i beni dei singoli individui (o gruppi). Immediato è il senso della metafora: in una sommatoria, se anche alcuni degli addendi si annullano, la somma totale resta comunque positiva. Anzi, può addirittura accadere che se l'obiettivo è quello di massimizzare il bene totale (ad es. il PIL nazionale), convenga "annullare" il bene (o benessere) di qualcuno, a condizione che il guadagno di benessere di qualcun altro aumenti in misura più che sufficiente per la compensazione. Non così, invece,



con una produttoria, perché l'annullamento anche di un solo fattore azzerava l'intero prodotto.

Detto in altri termini, quella del bene comune è una logica che non ammette sostituibilità (ovvero *trade off*): non si può sacrificare il bene di qualcuno – quale che sia la situazione di vita o la configurazione sociale – per migliorare il bene di qualcun altro, e ciò per la fondamentale ragione che quel qualcuno è pur sempre una *persona umana*. Per la logica del bene totale, invece, quel qualcuno è un *individuo*, cioè un soggetto identificato completamente da una particolare funzione di utilità e le utilità – come si sa – si possono tranquillamente sommare (o confrontare), perché non hanno volto, (cioè identità), né storia. Come già Aristotele aveva ben chiarito, la vita in comune tra esseri umani è cosa ben diversa dalla mera comunanza del pascolo, propria degli animali. Nel pascolo, ogni animale mangia per proprio conto e cerca – se gli riesce – di sottrarre cibo agli altri. Nella società umana, invece, il bene di ognuno può essere raggiunto solo con l'opera di tutti. Ma soprattutto, il bene di ognuno non può essere fruito (cioè goduto), se non lo è anche dagli altri.

Perché bene comune e bene totale continuano ad essere confusi, generando non pochi equivoci e causando parecchie dispute sterili e inconcludenti? La risposta più convincente è che oggi la cultura dominante è talmente intrisa di utilitarismo filosofico che anche quei luoghi di pensiero e di azione che, a livello dei principi, lo avversano, finiscono per subirne il condizionamento pratico. Si tenga presente, infatti, che è

con l'etica utilitarista di J. Bentham (1789) che si afferma e si diffonde l'idea secondo cui scopo della politica è il bene *totale* del popolo. Quindi, l'organizzazione del mercato (cioè dell'economia) e delle istituzioni pubbliche, deve essere tale da non ostacolare il conseguimento di un simile obiettivo.

Chiaramente, fin tanto che la ragione utilitarista è stata circoscritta all'ambito socio-economico, si è (quasi) sempre riusciti a trovare rimedi alle incongruenze – soprattutto sul fronte della distribuzione della ricchezza – da essa generate. Dopo tutto, è in ciò il significato ultimo del welfare state, il cui fondamento filosofico è marcatamente hobbesiano: poiché la logica del bene totale non assicura affatto che tutti i cittadini possano vivere in maniera decente, e poiché situazioni di prolungata povertà o di accentuata disuguaglianza tra i gruppi sociali sono dannose o comunque inefficienti per il fine della massimizzazione del bene totale, allora si affida allo Stato il compito di intervenire *post-factum* per compensare, in chiave risarcitoria, coloro che, per una ragione o l'altra, sono rimasti troppo indietro nella gara del mercato. In anni recenti, tuttavia, il compromesso hobbesiano ha mostrato tutta la sua inadeguatezza quando si è cercato di estendere la logica del bene totale alla sfera di quella che M. Foucault ha chiamato la biopolitica.

A questo punto, conviene precisare ulteriormente le caratteristiche proprie del bene comune. Esso non va confuso né con il bene privato, né con il bene pubblico. Nel bene comune, il vantaggio che ciascuno trae per il fatto di far parte di una

certa comunità, non può essere scisso dal vantaggio che altri pure ne traggono. Come a dire che l'interesse di ognuno si realizza *assieme* a quello degli altri, non già *contro* (come accade con il bene privato), né a *prescindere* dall'interesse degli altri (come succede con il bene pubblico). In tal senso, "comune" si oppone a "proprio", così come "pubblico" si oppone a "privato". È comune ciò che non è *solo* proprio, né ciò che è *di tutti* indistintamente. Nessuno, tra i pensatori contemporanei, ha visto meglio di H. Arendt tali distinzioni. Nel suo *Vita activa*, la Arendt scrive che pubblico indica "ciò che sta alla luce", ciò che si vede, di cui si può parlare e discutere. "Ogni cosa che appare in pubblico può essere vista e udita da tutti" (1994, p.37). Privato, al contrario, è ciò che viene sottratto alla vista. Comune, d'altro canto, è "il mondo stesso in quanto è comune a tutti e distinto dallo spazio che ognuno di noi occupa privatamente" (p.39). Perché tale, il comune è il luogo di ciò che non è proprio, e cioè il luogo delle relazioni interpersonali.

Qual è dunque il "nemico" del bene comune? Per un verso, chi si comporta da "scroccone" (*free rider*), chi cioè vive sulle spalle altrui (ad esempio, con l'evasione fiscale); per l'altro verso, chi si comporta da altruista puro, quello cioè che annulla il proprio interesse per favorire l'interesse degli altri. Entrambi i comportamenti non alimentano il bene comune, sia pure per motivi diversi e con conseguenze diverse. Né l'egoismo puro né l'altruismo puro sono in grado di rendere sostenibili – da soli – un ordine sociale di umani. Qual è allora l'amico del bene comune? Il

comportamento ispirato al principio di reciprocità. Il quale suona così: ti do liberamente qualcosa affinché tu possa a tua volta dare, secondo le tue capacità, ad altri o eventualmente a me. Al contrario, il principio dello scambio di equivalenti recita: ti do qualcosa a condizione che tu mi dia in cambio l'equivalente di valore. Dunque, mentre il principio di reciprocità postula – come già Aristotele aveva indicato – la proporzionalità, il principio dello scambio postula l'equivalenza. Nessuna convivenza umana può durare a lungo ed essere fonte di felicità, cioè di realizzazione piena delle persone, se tutti danno – al modo dell'altruista puro, cioè del filantropo – oppure se tutti pretendono di ricevere – al modo dell'opportunist, ovvero dell'assistito cronico – oppure ancora se tutti i rapporti intersoggettivi sono ridotti allo schema dello scambio di equivalenti. L'accoglimento a livello culturale, e la traduzione in pratica a livello politico del principio di reciprocità, sono la garanzia sicura di una convivenza armoniosa e capace di futuro.

2.5 Arrivo così all'ultimo dei principi di cui sto trattando: quello della sussidiarietà. Ha scritto, al riguardo, Jacques Delors, il più convinto fautore dell'inserimento di tale principio nel Trattato di Maastricht: la sussidiarietà "procede da un'esigenza morale, per cui la finalità della società è fatta del rispetto per la dignità e la responsabilità delle persone che la compongono. La sussidiarietà non è solo la limitazione dell'intervento di una autorità superiore su una persona o una collettività in grado di agire da sola [sussidiarietà verticale], ma è anche

*l'obbligo* per tale autorità di fornire i mezzi per cui persone e collettività possono raggiungere i loro scopi [sussidiarietà orizzontale]. La sussidiarietà comprende così due aspetti indissociabili: il *diritto* di ciascuno a esercitare la propria responsabilità per realizzarsi al meglio; il *dovere* dei poteri pubblici di favorire a ciascuno i mezzi per realizzarsi pienamente" (1991, p.3; corsivo aggiunto). Cosa c'è al fondo del principio di sussidiarietà? Il rifiuto dell'assunto hobbesiano secondo cui "homo homini lupus". Mi spiego.

Il welfare state è nato in Europa per iniziativa del Sovrano illuminato, su un impianto culturale prettamente hobbesiano, cioè contrattualista (Donati, 2000). Al di là delle forme e delle versioni che esso è andato via via assumendo, l'impostazione comune a tutte queste è sempre stata che il welfare deve provenire dall'alto, da un ente che sta al di sopra dei consociati. Lo stato sociale hobbesiano persegue uno scopo ben preciso: poiché della socialità della persona umana non ci si può fidare, allora il welfare state deve limitare il più possibile il pluralismo sociale, e svalutare la rilevanza pratica delle formazioni sociali intermedie. Non è difficile darsene conto: se si accoglie l'assunto antropologico per cui l'uomo è un lupo, è chiaro che si edificherà un welfare da lupi e, dunque, vi sarà bisogno di un Leviatano cui affidare le sorti del benessere dei cittadini.

Si pone la domanda: è possibile costruire un welfare universalista su basi sussidiarie? La risposta affermativa va cercata nelle pieghe della seguente considerazione. Ciò che è fondativo dell'intervento statale, nel disegno di un modello universa-

lista di welfare, è un triplice compito: a) la definizione del pacchetto delle prestazioni (e dei relativi standard di qualità) che si intendono assicurare ai cittadini; b) la fissazione delle regole di accesso ai servizi sociali e, dunque, degli interventi in chiave redistributiva necessari allo scopo; c) l'esercizio delle forme di controllo sulle erogazioni effettive delle prestazioni. Sono queste le funzioni tipiche della figura dello Stato-regolatore. Tra queste non vi è, invece, quella riguardante la produzione diretta oppure la gestione in proprio dei servizi sociali stessi.

Chiaramente, ciò non significa che, in determinate circostanze, lo Stato non possa provvedere alla fornitura, in condizioni di monopolio pubblico, di questo o quel servizio. Significa piuttosto che quando veste i panni del *producer*, lo Stato deve poter dimostrare ai cittadini che i benefici sociali della sua gestione superano, complessivamente, i costi sociali. Non si dimentichi che il monopolio, ancorché pubblico, è sempre fonte di distorsioni allocative e di rendite parassitarie. In altri termini, mentre le funzioni dello Stato-regolatore, ovvero dello Stato *provider*, sono giustificabili *a priori*, quelle dello Stato-gestore vanno giustificate *a posteriori*, e ciò nel senso che lo Stato deve accettare di sottoporsi al medesimo vaglio al quale si sottopone qualsiasi altro soggetto di offerta. Anche perché esiste un grosso *trade-off* tra gestione e regolazione: quanto più lo Stato gestisce, tanto meno riesce a regolare. Controllare se stessi, infatti, è sempre impresa ardua!

È sufficiente declinare la sussidiarietà secondo la dimensione oriz-

zontale e verticale? Non lo credo proprio. Come è noto, tale principio – la cui prima formulazione esplicita risale a Ugo Grozio – promana da un altro principio, quello personalista che afferma che l'essere umano non è solo individuo, ma anche persona, un ente che diventa pienamente se stesso nel rapporto di reciprocità con l'altro. È dall'ancoraggio personalista che trae forza il principio di sussidiarietà, per il quale, a parità di efficienza e di efficacia, si devono preferire quelle istituzioni che sono più "dense" di rapporti interpersonali. Ciò implica che, alla declinazione orizzontale della sussidiarietà, secondo cui "non faccia lo Stato ciò che meglio può fare la reciprocità", va aggiunta una terza dimensione: "non faccia il contratto (cioè lo scambio di equivalenti) ciò che meglio può fare la reciprocità". Come si può intendere, in un ambito come quello dei servizi alla persona – tali sono i servizi di welfare – così come c'è il rischio della burocratizzazione statalista, v'è anche il rischio opposto dell'efficientismo mercantile. In entrambi i casi, è la persona portatrice di bisogni a risentirne negativamente. La sussidiarietà alla quale qui si fa riferimento, vale a scongiurare entrambe le tipologie di rischio (Bruni, Zamagni, 2004).

### 3. Viene prima la crescita o il welfare?

3.1 Passo ora alla seconda delle questioni indicate nel primo paragrafo. Posto che tra welfare e crescita economica vi è un'associazione piuttosto forte, in quale direzione essa si manifesta? È la crescita la

"causa" del welfare oppure è quest'ultimo che favorisce la crescita? Per dirla in altro modo, la spesa per il welfare va considerata consumo sociale oppure investimento sociale? Come quasi sempre accade in economia, l'evidenza empirica non è in grado di sciogliere nodi del genere. Una conferma autorevole ci viene dal lavoro recente di Atkinson (1999). Analizzando, in chiave comparata, la situazione di dieci Paesi, l'economista inglese riscontra che in quattro casi vi sarebbe una correlazione positiva tra crescita e spesa sociale; in altri quattro casi, la correlazione sarebbe negativa e nei restanti due non vi sarebbe nulla di certo. Se, dunque, l'evidenza empirica non può aiutarci a rispondere all'interrogativo di cui sopra, non resta che ricorrere all'argomentazione teorica. La tesi che mi accingo qui a difendere è che, nelle condizioni storiche attuali, la posizione di chi vede il welfare come fattore di sviluppo economico è assai più credibile e giustificabile della posizione contraria.

Prendo le mosse dalla seguente considerazione. Lo Stato sociale, nella seconda realtà del Novecento, ha rappresentato un'istituzione volta al perseguimento di due obiettivi principali: per un verso, ridurre la povertà e l'esclusione sociale, ridistribuendo, per mezzo della tassazione, reddito e ricchezza (la cosiddetta funzione di "Robin Hood") e, per l'altro verso, offrire servizi assicurativi, favorendo un'allocatione efficiente delle risorse nel tempo (funzione di "salvadanaio"). A fondamento del primo obiettivo c'era l'intenzione di servirsi del potere politico per cercare di contrastare,

almeno in parte, il successo “dell’ordine dell’egoismo” rispetto “all’ordine dell’eguaglianza”, per usare le espressioni di John Dunn (2006). Per il filosofo della politica inglese, mentre l’economia di mercato capitalistica costituisce un formidabile meccanismo per organizzare l’ordine dell’egoismo, non disponiamo di un analogo meccanismo per organizzare l’ordine dell’eguaglianza (come far vivere le persone insieme in società senza che nessuno si senta umiliato, cioè percepisca se stesso come irrilevante). Il tentativo di riuscirci attraverso l’uso del potere politico, nella forma del (vecchio) welfare state, non ha sortito appieno gli effetti desiderati (in taluni casi ha perfino peggiorato la situazione).

Alla base del secondo obiettivo, invece, troviamo una giustificazione tecnica ben precisa: l’incompletezza dei mercati assicurativi privati, dovuta ai ben noti problemi di asimmetrie informative, spinge di necessità verso l’adozione di sistemi di assicurazione sociale gestiti dallo Stato. Lo strumento escogitato per la bisogna è stato, basicamente, il seguente: i governi usino il dividendo della crescita economica per migliorare la posizione *relativa* di chi sta peggio, senza peggiorare la posizione *assoluta* di chi sta meglio. Senonchè, tutto un insieme di circostanze – la globalizzazione e la terza rivoluzione industriale (quella delle nuove tecnologie info-telematiche, per intenderci) – ha causato, nei paesi dell’Occidente avanzato a partire dagli anni ’80, un rallentamento della crescita potenziale, cominciando a ridistribuire i frutti della crescita tra le diverse aree del mondo. Questi nuovi vincoli, di natura

esterna rispetto ai singoli governi, hanno finito con il dare fiato, nel corso dell’ultimo decennio, al convincimento per cui i meccanismi redistributivi della tassazione e delle assicurazioni sociali sono la causa del rallentamento della crescita potenziale e, di conseguenza, sono responsabili di generare una scarsità di risorse per l’azione sociale dei governi. Tale convincimento si basa sul seguente schema di pensiero: la crescita economica ha come sottoprodotto inevitabile la disuguaglianza (un’idea assai antica che J. Schumpeter ha espresso con la celebre metafora della distruzione creatrice: il capitalismo mentre distrugge crea, e crea perché distrugge). Non dobbiamo allora contrastare il formarsi di quelle disuguaglianze che sono dovute al fatto che migliora la posizione *relativa* di chi sta bene e non peggiora (e se possibile migliora), in valore *assoluto*, quella di chi sta peggio.

I risultati di questo modo di guardare al welfare sono sotto gli occhi di tutti. Non solamente il vecchio welfare state si dimostra oggi incapace di affrontare le nuove povertà; esso è del pari impotente nei confronti delle disuguaglianze sociali, in continuo aumento in Europa. Ad esempio, come ci rivela l’ultima indagine CENSIS (giugno 2006), l’Italia è ormai diventato un Paese caratterizzato da una “mobilità a scartamento ridotto”: le persone collocate ai livelli bassi della scala sociale hanno *oggi* maggiori difficoltà di un tempo a portarsi sui livelli più alti. È questo un segno eloquente della presenza di vere e proprie trappole della povertà: chi vi cade – per ragioni varie, ivi compresa la respon-

sabilità personale – non riesce più ad uscirne. Oggi, la persona inefficiente è tagliata fuori dalla cittadinanza, perché nessuno ne riconosce la proporzionalità di risorse. Quanto a dire che la persona inefficiente (o meno efficiente della media), non ha titolo per partecipare al processo produttivo; ne resta inesorabilmente emarginata perché il lavoro *decente* è solo per gli efficienti. Per gli altri vi è il lavoro indecente oppure la pubblica compassione.

Come procedere allora nel disegno di un nuovo welfare? Il primo passo è quello di superare le ormai obsolete nozioni sia di uguaglianza dei *risultati* (caro all'impostazione socialdemocratica), sia di uguaglianza delle posizioni di *partenza* (l'approccio favorito dalle correnti di pensiero liberali). Piuttosto, si tratta di trovare il modo di declinare la nozione di eguaglianza delle *capacità* (nel senso di A. Sen (1985 e 2004)), mediante interventi che cerchino di dare risorse (monetarie e non) alle persone, perché queste migliorino la propria posizione di vita. L'approccio seniano al benessere suggerisce di spostare il fuoco dell'attenzione dai beni e servizi che si intende porre a disposizione del portatore di bisogni, alla effettiva capacità di questi di funzionare grazie alla loro fruizione. Questo significa che i "beni primari – come li chiama Rawls – sono mezzi per la libertà, ma non costituiscono la libertà stessa, a causa della diversa capacità delle persone di "trasformare" i beni primari in effettivi spazi di libertà, di "fioritura umana". È per questo che il nuovo welfare deve superare la distorsione autoreferenziale del vecchio welfare. Se le

prestazioni sanitarie, assistenziali, educative, etc., per quanto di qualità sotto il profilo tecnico, non accrescono le possibilità di funzionamento per coloro ai quali sono rivolte, esse si rivelano inefficaci, pur se efficienti, e dunque dannose, perché non aiutano di certo il processo di sviluppo. In buona sostanza, occorre procedere in fretta a superare l'errato convincimento in base al quale i diritti soggettivi naturali (alla vita, alla libertà, alla proprietà) e i diritti sociali di cittadinanza (quelli cui si rivolge il welfare), siano tra loro incompatibili e che per difendere i secondi sia necessario sacrificare o limitare i primi. Come ben sappiamo, tale convincimento è stato all'origine, in Europa, di dispute ideologiche oziose e di sprechi non marginali di risorse produttive.

Di un secondo passo, che discende direttamente dai principi di cui al paragrafo 2, conviene dire: il nuovo welfare deve dirigere le risorse pubbliche, ottenute principalmente dalla tassazione generale, per finanziare non già – come oggi avviene – i soggetti di offerta dei servizi di welfare, ma i soggetti di domanda degli stessi. Infatti, il finanziamento diretto da parte dello Stato delle agenzie di welfare può alterare la natura dei loro servizi e far lievitare i loro costi. Quando è lo stato a scegliere i servizi o le prestazioni per i cittadini, necessariamente deve imporre standard di qualità, cioè standard regolamentativi, avendo in mente un cittadino medio. Ne deriva, per un verso, la non personalizzazione del modo di soddisfacimento del bisogno, il che genera scontento (si rammenti che stiamo parlando di servizi alla persona); per l'altro verso, ciò

provoca una lievitazione dei costi a seguito degli sprechi di qualità, dato che si offre un servizio che, per alcuni, è di qualità superiore alle reali aspettative (cioè superiore a ciò che il cittadino sceglierebbe se fosse libero di farlo), e per altri è di qualità inferiore rispetto alle reali esigenze. Ma, soprattutto, il finanziamento diretto dell'offerta da parte dello Stato tende a cancellare o a snaturare l'identità dei soggetti della società civile. Ciò, in quanto l'erogazione di fondi a tali soggetti li obbliga a seguire procedure di tipo burocratico-amministrativo che tendono ad annullare le specificità proprie di ciascun soggetto, quelle specificità da cui ultimamente dipende la creazione di capitale civile – la risorsa intangibile che costituisce il vero fattore di progresso economico e sociale di una nazione. Infine, come sottolinea Besharov (2003), il finanziamento diretto da parte dello Stato dei soggetti di offerta tende a creare falsi vincitori e vinti. Ciò per la semplice ragione che una volta iscritta in bilancio una voce di spesa, la pressione politica è tale che diviene in pratica impossibile sospendere o eliminare l'erogazione. Col risultato che continueranno ad essere finanziate agenzie che non lo meritano e, viceversa, saranno esclusi quei soggetti che invece potrebbero dimostrarsi più meritevoli dei primi.

Siamo ora in grado di affrontare la tesi di questo saggio. L'argomento di chi, da posizioni liberiste, vede la spesa sociale come consumo e, quindi, come qualcosa che deve seguire la creazione di risorse. Questo è il ragionamento: essendo il benessere dei cittadini funzione della prosperità economica, ed essendo

quest'ultima ancorata all'estensione delle relazioni di mercato, la vera priorità per l'azione politica sarebbe quella di assicurare il pieno soddisfacimento delle condizioni (fiscali; amministrative; dei diritti proprietari sulle imprese e così via), per lo sviluppo dei mercati. Da qui, a vedere nello stato sociale – che notoriamente ridistribuisce quote di ricchezza al di fuori del meccanismo di produzione della stessa – un impedimento allo sviluppo economico, il passo è breve. Pertanto, la raccomandazione secondo cui lo stato sociale deve occuparsi solo di coloro che la gara competitiva di mercato lascia ai margini oppure indietro. Gli altri, quelli che riescono a rimanere all'interno del circuito virtuoso della crescita, riusciranno a tutelarsi con mezzi propri.

Perché non regge una tale linea argomentativa? Per la semplice ragione che non è vero che la piena estensione dell'area del mercato accresce il benessere per tutti. Non è vera cioè la leggenda che vuole che "una marea che sale solleva tutte le barche": coloro che si trovassero impigliati nel fango, potrebbero venire sommersi quando la marea comincia ad alzarsi. Fuor di metafora, il fatto è che – come già J. S. Mill aveva intuito – il mercato è un'arena in cui i voti si pesano e non si contano. Invero, mentre il principio base del mercato è la libertà (un'azione, un voto), il principio base della democrazia è l'eguaglianza (una testa, un voto). Nel 1970, A. Sen ha dimostrato, con il suo celebre teorema "sull'impossibilità del liberale paretiano", che in non poche situazioni, i due principi non riescono a stare assieme.

Quali ragioni porto a sostegno della mia tesi? Due, basilamente. La prima si avvale della distinzione, proposta da Costabile e Scazzieri (2005), tra politiche del benessere che mirano direttamente alla promozione delle condizioni di vita, e quelle indirizzate alla promozione delle capacità. Le prime – si pensi ai servizi sanitari e assistenziali – intervengono sulle situazioni di bisogno immediato; le seconde – si pensi agli interventi in ambito scolastico e della ricerca – agiscono sulle cause che impediscono alle persone di produrre, oppure di uscire dalle varie trappole della povertà. Va da sé che tale distinzione, se è molto chiara a livello concettuale, lo è assai meno nella pratica. Così, ad esempio, i servizi sanitari non agiscono solo sulle condizioni di vita – il che è ovvio – ma anche sulla promozione delle capacità degli individui, e ciò nella misura in cui uno Stato in buona salute migliora le capacità lavorative e ne accresce la produttività. D'altra parte, interventi nel campo dell'istruzione migliorano pure le condizioni di vita, dal momento che una persona colta, *coeteris paribus*, vive meglio.

Ciò riconosciuto, tale distinzione conserva tutta la sua utilità in quanto vale a farci comprendere il diverso impatto delle politiche del benessere sul potenziale di crescita dell'economia. Chiaramente, un modello di welfare principalmente volto all'attivazione delle capacità dei beneficiari, mentre avrà effetti diretti positivi sulla competitività e sulla capacità di innovazione del sistema economico, produrrà effetti solo indiretti sui livelli di utilità delle persone. Il viceversa sarà vero

per un modello di welfare centrato, in via prioritaria, su politiche che assicurano una fruizione immediata dei diritti sociali. Questa proposizione vale a farci comprendere perché i paesi del Nord Europa, che registrano la più alta percentuale di spesa sociale sul PIL, sono anche quelli che vantano, da alcuni anni a questa parte, i primi posti nelle graduatorie mondiali sia dell'indice di competitività sia di quello di innovatività. (Buhigas Schubert e Martens, 2005).

Non è difficile darsene conto. Dove è presente un "active and dynamic welfare state" – per usare l'espressione dell'Agenda di Lisbona – i livelli essenziali di sicurezza sono garantiti, e questo rende politicamente accettabile l'adozione di strategie di flessibilità del lavoro. Infatti, se per un verso, flessibilità per le imprese significa possibilità di gestire il rischio che non è più prevedibile *a priori*, e che perciò richiede risposte rapide; per l'altro verso, il lavoratore è sempre più incerto sulla capacità dell'impresa di tutelare il proprio interesse. Ecco allora che la *flexsecurity* – come viene colloquialmente chiamata – difendendo non più il posto (fisso) di lavoro, ma il lavoratore nel mercato del lavoro, fa sì che la discontinuità dei tragitti lavorativi – esigita dal modo di produzione post-fordista – si coniughi con la continuità dei diritti di cittadinanza. Si capisce allora perché politiche di benessere, che tendono alla promozione delle capacità, favoriscano e rendano sostenibile la crescita: perché consentono di fare stare assieme il recupero della soggettività (e quindi della creatività e dell'intrapren-



denza), con la necessità di coprire i rischi crescenti, dovuti a quel recupero, che gravano sugli stessi soggetti.

Ma v'è di più. Si sa che un modo per aumentare il tasso di innovatività di un'economia è quello di accrescere significativamente il tasso di occupazione femminile. Perché questo tasso nei paesi europei dell'area mediterranea è ancora scandalosamente così basso? La risposta è che, in conseguenza della rapida ed inattesa transizione demografica e dei progressi veramente notevoli della medicina, nei paesi europei si va registrando un aumento massiccio, ignoto nelle epoche precedenti, della domanda di *care*, cioè di servizi di cura alla persona. (Busilacchi, 2006). A fronte degli inadeguati e troppo parziali interventi del soggetto pubblico, va aumentando l'offerta privata di tali servizi. D'altro canto, come Baumol fu tra i primi ad avvertire, la tecnologia di produzione dei servizi di cura è ad alta intensità di lavoro. Dunque, a causa dei bassi livelli di produttività, il costo per unità di servizio risulterà maggiore del costo per unità di prodotto degli altri settori dell'economia. Ecco perché i prezzi del *care* sono, relativamente, più alti dei prezzi degli altri beni. Può così accadere che l'aumento di reddito dovuto al doppio lavoro in famiglia peggiori, anziché migliorare, il bilancio familiare. È questo un tipico esempio di nuova povertà, ignoto alle epoche precedenti. D'altro canto, se uno dei coniugi - tipicamente la donna - rifiuta il lavoro esterno alla famiglia per contrastare la diminuzione del potere di acquisto, il potenziale di crescita dell'economia ne risentirà

negativamente per la ragione sopra ricordata.

A scanso di equivoci, è bene precisare che mai si potrà rinunciare a politiche di benessere mirate alla protezione delle condizioni di vita. Infatti, in ogni società e in qualsiasi tempo, vi saranno sempre gruppi di individui (grandi anziani, portatori di serie disabilità, rifugiati etc.) che non riescono comunque a trarre giovamento dalle misure di attivazione delle capacità. Ad esempio, Ploug e Sondergaard (1999) (cit. in Busilacchi, 2006) hanno dimostrato che tali misure - in sostanza, politiche attive di welfare - esercitano piena efficacia su un terzo dei potenziali beneficiari e un'efficacia ridotta su un altro terzo. Per il rimanente terzo non si può non procedere con gli strumenti tradizionali, vale a dire con trasferimenti monetari. Ciò è senz'altro vero, ma il punto qui sollevato è proprio quello di suggerire l'urgenza di intervenire a favore almeno del primo terzo di individui, con servizi attivi che rafforzino la loro capacità di uscita dalla dipendenza del welfare.

Termino dicendo che un nuovo welfare che riuscisse ad accrescere sia la responsabilità individuale sia il grado di copertura nei confronti dei nuovi rischi sociali, costituirebbe, nelle condizioni storiche attuali, il più efficace stimolo alla crescita. La ben nota critica neoliberalista, secondo cui un welfare generoso deresponsabilizzerebbe gli individui che non avrebbero ragioni sufficienti per liberarsi della "welfare dependency", non tiene conto del fatto che il nuovo welfare non è paternalistico, ma abilitante. In quanto tale, esso incentiva singoli e

gruppi sociali ad assumersi le responsabilità delle loro azioni, e lo può fare proprio perché garantisce dall'insicurezza sistemica.

Passo ora alla seconda delle ragioni a difesa della tesi per cui il welfare vien prima – chiaramente in senso logico – della crescita. Si tratta del nesso causale tra welfare, democrazia, sviluppo: il welfare è garanzia di una democrazia robusta, non vulnerabile, e quest'ultima è condizione necessaria, anche se non sufficiente, di uno sviluppo sostenibile. Già Aristotele, nella *Politica*, aveva avvertito che la democrazia presuppone una relativa uguaglianza: "il possesso di beni in quantità misurata e adeguata" e "un benessere duraturo" per tutti. Sosteneva, infatti, che se in una democrazia perfetta fosse esistita una minoranza di persone molto ricche e un gran numero di poveri, questi ultimi si sarebbero serviti dei loro diritti democratici per ridistribuire a proprio vantaggio le risorse. Chiaramente, ciò non poteva essere considerato giusto da Aristotele, il quale intravedeva due opzioni: ridurre la povertà – cosa da lui auspicata – oppure eliminare la democrazia. (James Madison si porrà il medesimo problema all'epoca della "Constitutional Convention", ma opterà per l'altra proposta, quella di ridurre la democrazia per mezzo di ben congegnate alchimie elettorali, e ciò in forza del principio giustificativo per cui primo dovere del governo è quello di "difendere la minoranza degli opulenti" dalla maggioranza dei diseredati).

Tocqueville si muove sulla medesima linea dello stagirita

quando osserva che la povertà è dannosa per la convivenza sociale e dunque per la democrazia, ed anche pericolosa per il progresso economico della società. La cosa veramente notevole dell'intellettuale francese è che egli è il primo autore a comprendere appieno la differenza tra povertà assoluta e povertà relativa – come oggi vengono denominate queste due forme di povertà. Scrive il nostro nel saggio *Il pauperismo* – pubblicato nel 1835 –: "L'uomo civilizzato è... infinitamente più esposto alle vicissitudini del fato che non l'uomo selvaggio. Ciò che al secondo capita di tanto in tanto... al primo può succedere in ogni momento e in circostanze del tutto ordinarie. Con la sfera dei suoi godimenti egli ha allargato anche quella dei suoi bisogni ed espone così un più vasto bersaglio ai colpi dell'avversa fortuna... Presso i popoli di elevata civilizzazione, le cose la cui mancanza ha come effetto di generare la miseria sono molteplici; nello stato selvaggio è povero soltanto chi non trova da mangiare". (1998); p.114) Ed ecco la proposta, veramente sorprendente vista l'epoca storica: "Esistono due tipi di beneficenza: la prima induce ogni individuo ad alleviare, a misura delle sue possibilità, il male che si trova alla sua portata. Essa è antica come il mondo... La seconda, meno istintiva, più ragionata, contraddistinta da minore passione ma spesso più efficace, indica la società stessa ad occuparsi delle avversità dei suoi membri e a provvedere in modo sistematico all'attenuazione delle loro sofferenze". (Ib.p.115). Come si vede, è qui anticipato, in termini affatto moderni, l'argomen-

to secondo cui la democrazia postula un qualche intervento della società per “attenuare le sofferenze” dei cittadini.

Che dire del rapporto tra democrazia e sviluppo? La tesi secondo cui la democrazia sarebbe il frutto maturo dello sviluppo economico – nota come tesi della modernizzazione – è stata rinverdata in tempi recenti da Lipset (1959), da Barro (1999), da Glaeser et Al. (2004) ed altri ancora. Diametralmente opposta è la posizione di chi sostiene la necessità di iniziare con la democrazia per poter innescare e sostenere il processo di sviluppo. L'importanza a fini economici di porre un vincolo democratico all'azione dei governi, già anticipata da Montesquieu nel 1748 e da A. Smith nel 1776, è stata ribadita, ai nostri tempi, da Buchanan e Tullock (1962) e da North (1990). Più di recente, Hall e Jones (1999) e Acemoglu et Al. (2002) hanno prodotto evidenza empirica che darebbe credito alla tesi secondo cui istituzioni democratiche causano sviluppo. Chi ha (più) ragione? La ricerca empirica di tipo statistico e econometrico non è in grado di sciogliere l'interrogativo: troppi sono ancora i nodi di ordine metodologico che attendono di essere sciolti.

Di molto maggiore aiuto ci è, in questa occasione, la storia economica. La quale ci insegna che, mentre sono frequenti i casi in cui una prolungata crisi economica conduce ad una democrazia, assai più rari sono i casi opposti, in cui una rapida espansione economica porta al superamento di una dittatura, la quale potrebbe invece addirittura consolidarsi. In altro modo, a fronte di prolungati periodi di depres-

sione, è molto più facile che una dittatura crolli – si pensi all'esempio dell'URSS – che una democrazia possa regredire nella dittatura. Il che dice della maggiore fragilità di quest'ultima, rispetto alla prima, nel fronteggiare le avversità del ciclo economico. Come darsene conto? Una spiegazione plausibile è quella di Acemoglu (2003), secondo cui nelle società non democratiche, nelle quali il potere politico è saldamente nelle mani del partito unico oppure di una ristretta oligarchia, accade che i detentori del potere economico riescano, non solo a mantenere relativamente basso il livello della tassazione, ma anche ad elevare forti barriere all'entrata sul mercato così da conservare il proprio potere, a fronte di potenziali entranti futuri. Nelle società democratiche, invece, accade il contrario: poiché il potere politico è distribuito su tutte le classi sociali, i ceti meno abbienti riescono bensì ad ottenere provvedimenti fiscali in chiave redistributiva a loro favore; al tempo stesso però le imprese già presenti sul mercato non riescono ad erigere barriere all'entrata, così che i potenziali entranti non saranno impediti o scoraggiati dall'entrare.

Ora, come la teoria economica insegna, sia la tassazione a fini redistributivi sia la conservazione di posizioni di monopolio, rappresentano casi di politiche distorsive. La prima perché scoraggia gli investimenti e, più in generale, il processo di accumulazione del capitale; la seconda, perché rendendo più difficoltoso l'ingresso nel mercato di potenziali entranti, impedisce la competizione e, quindi, non consente che possano

entrare agenti più capaci di innovazione o più efficienti. Quale delle due tipologie di distorsione è la più dannosa ai fini dello sviluppo? Come dire, sono più elevati i costi della redistribuzione oppure i costi dovuti all'introduzione delle barriere all'entrata? Nel breve periodo e in contesti caratterizzati da lenta evoluzione tecnologica, i costi della redistribuzione tendono a superare gli altri. Ciò spiega perché nelle fasi iniziali del processo di sviluppo i sistemi dittatoriali registrano, in genere, più alti tassi di crescita. Infatti, la prima generazione di imprenditori-produttori, in generale, non ha bisogno della competizione per tenere alta la *performance* economica. Non così, invece, quando si passa al lungo periodo e, soprattutto, quando il mutamento tecnologico risulta accelerato e endemico. In contesti del genere, i costi del mantenimento delle barriere all'entrata superano di gran lunga i costi della redistribuzione: non consentire al meccanismo competitivo di funzionare appieno, perché si difendono le posizioni di rendita degli imprenditori *incumbent*, significa rassegnarsi al peggio, cioè al declino. È per questa fondamentale ragione che il sentiero democratico è quello più sicuro per lo sviluppo economico, almeno nella prospettiva di lungo periodo, anche se nel breve periodo può accadere che i regimi dittatoriali registrino più elevati tassi di crescita rispetto alla democrazia. (Così è accaduto, per esempio, nel periodo post-bellico).

Il messaggio che ci viene da quanto precede è di grande momento: la democrazia è un bene "fragile", un bene cioè che va difeso continuamente dagli attacchi esterni e

dai suoi detrattori interni. Il fatto che sull'arco dei 15-20 anni - il cosiddetto breve periodo - governi dittatoriali possano assicurare risultati economici superiori a quelli di governi democratici, può indurre larghi segmenti di popolazione ad accettare il trade-off tra democrazia e sviluppo economico. Agghiacciante, a tale riguardo, la recente indagine empirica dell'UNDP (*La democrazia in America Latina*, New York, 2005) da cui emerge che il 48% circa della popolazione latino-americana sarebbe disposta ad accettare governi autoritari se questi dimostrassero di essere capaci di avviare un vigoroso processo di sviluppo.

#### 4. Per concludere.

La conclusione che traggio da quanto precede è che le ragioni a supporto della tesi dell'esistenza di un trade-off tra protezione sociale e crescita economica sono assai meno cogenti e plausibili di quelle che militano a favore della tesi opposta. Non è affatto vero che il rafforzamento degli istituti di tutela sociale implichi la condanna ad una crescita più bassa, a lungo termine insostenibile. È vero, invece, che un welfare post-hobbesiano, centrato principalmente, ma non esclusivamente, su politiche di promozione delle capacità delle persone, costituisce nella attuale fase post-fordista, caratterizzata - come si è detto - dall'emergenza di nuovi rischi sociali, l'antidoto più efficace contro possibili tentazioni antidemocratiche e, in conseguenza di ciò, il fattore decisivo di sviluppo economico.

Dire che l'Europa ha necessità,

di questi tempi, di un supplemento di anima è dire una banalità, tanto è avvertita quella necessità. Viene talvolta citato, a tale riguardo, l'apologo di Soeren Kierkegaard: "La nave è in mano al cuoco di bordo e ciò che trasmette il megafono del comandante non è la rotta, ma ciò che mangeremo domani". In effetti, manca una "voce" che indichi la rotta, che suggerisca la via per giungere in porto. E se questa "voce" fosse quella che incoraggia a dare finalmente vita al modello sociale europeo? In tal caso, anche un intellettuale influente come Steiner (2006) riuscirebbe, forse, a ricredersi sulla sua idea di Europa, superando il suo ingiustificato pessimismo. Nel suo *L'eredità dell'Europa* (1989), Hans Gadamer scrive che l'eccezionale merito dell'Europa è sempre stato quello di saper riconoscere e vivere con l'Altro: "Vivere con l'Altro, vivere come l'Altro dell'Altro è il compito fondamentale dell'uomo, al più basso come al più alto livello. Da qui forse il particolare vantaggio dell'Europa, che ha potuto e dovuto imparare l'arte di vivere con gli altri". Sono dell'avviso che questa è un'arte che è bene che l'Europa continui a coltivare con pazienza e con saggezza. Vi ringrazio per l'attenzione.

## Bibliografia

- Acemoglu D., (2003), "The form of property rights. Oligarchic versus democratic societies", NBER, 10037, Oct.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2002), "Reversal of fortune : geography and development in the making of the modern world income distribution", *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1231-1294.
- Alesina A., Perotti R. (2004), "The European Union: a politically incorrect view", NBER, marzo.
- Atkinson A. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, The MIT Press, Cambridge (Mass).
- Barro R.J. (1999), "Determinants of democracy", *Journal of Political Economy*, 107, 158-183.
- Besharov D.J. (2003), "The past and future of welfare reform", *The Public Interest*, Winter.
- Blanchard O., (2004), "The economic future of Europe", NBER, febbraio.
- Bruni L., Zamagni S. (2004), *Economia Civile*, Bologna, Il Mulino.
- Buchanan J., Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent*, Chicago, Chicago Univ. Press.
- Busilacchi G. (2006), "Nuovo welfare e capacità dei soggetti", *Stato e Mercato*, 76.
- Costabile L., Scazzieri R. (2005), "Ricchezza, benessere e vincoli internazionali: alternative per l'Europa", *Studi Economici*, LX.

- Delors J. (1991), "Subsidiarité: défi du changement", Institut Européen d'Administration Publique (EIPA), Maastricht.
- Donati P. (2000), *La cittadinanza societaria*, Roma, Laterza.
- Dunn J. (2006), *Il mito degli uguali. La lunga storia della democrazia*, Milano, Università Bocconi.
- Glaeser E., La Porta R., Lopez Silanes F., Shleifer A. (2004), "Do institutions cause growth?", NBER, 10568, June.
- Hall R., Jones C. (1999), "Why do some countries produce so much more output per worker than others", *Quarterly Journal of Economics*, CXIV.
- Keynes J.M. (1982), "Democracy and Efficiency" (1939), in *The collected writings of John Maynard Keynes*, vol. XXI, Londra, Macmillan.
- Lipset S.M. (1959), *Political Man: the Social Basis of Modern Politics*, New York, Doubleday.
- Margalit A. (1998), *La società decente*, Milano, Guerini.
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, CUP.
- Quadrio Curzio A. (2006), "L'Europa e la sindrome di Lisbona", *Il Mulino*, 2.
- Sapir A. (2004), *Europa, un'agenda per la crescita*, Bologna, Il Mulino.
- Sapir A. (2005), *Globalization and the reform of European social models*, Bruegel, settembre (<http://www.bruegel.org>).
- Sen A. (1985), *Commodities and capabilities*, North Holland, Amsterdam.
- Sen A. (2004), "Elements of a Theory of Human Rights", *Philosophy and Public Affairs*, 32, 4.
- Sennett R. (2004), *Rispetto*, Bologna, Il Mulino.
- Steiner G. (2006), *Una certa idea di Europa*, Milano, Garzanti.
- Tocqueville A. (1998), *Il pauperismo*, a cura di M. Tesini, Roma, Ed. Lavoro.
- Toso S. (1998), "Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali", *Politica Economica*, 1 Zamagni S. (2005).

**IL WELFARE DI COMUNITÀ NEL SISTEMA  
DELLE AUTONOMIE LOCALI.  
L'ESPERIENZA CAMPANA, DAL REDDITO  
DI CITTADINANZA ALLE NUOVE LINEE DI INDIRIZZO  
IN MATERIA DI WELFARE LOCALE**

**Dott.ssa Marina Rinaldi**

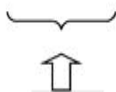
Coordinatore Area Generale di Assistenza Sociale,  
Attività sociale, Sport, Tempo libero e Spettacolo della Regione Campania.

# REDDITO DI CITTADINANZA

- **MISURA:** DI CONTRASTO ALLA POVERTA'  
DI INCLUSIONE SOCIALE
- **FINALITA':** ESERCIZIO EFFETTIVO DEI DIRITTI DI CITTADINANZA
- **PRESTAZIONI:** TRASFERIMENTO MONETARIO  
PACCHETTO DI SERVIZI E PRESTAZIONI
- **GESTIONE:** AMBITI TERRITORIALI  
RETE DEI SERVIZI



FORMA DI SOSTEGNO NON LEGATA ALLO STATUS



DI LAVORATORE  
DI NON ABILE AL LAVORO

### UNIVERSALISTICA

RISPONDE ALLA RACCOMANDAZIONE  
441/1992/CE

### IN ITALIA

FORME DI SOSTEGNO AL LAVORATORE IN TEMPORANEA DIFFICOLTA'

- INDENNITA' DI DISOCCUPAZIONE ORDINARIA
- INDENNITA' DI MOBILITA'

FORME DI SOSTEGNO ALLE CATEGORIE NON ABILI AL LAVORO

- ANZIANI
- PERSONE CON HANDICAP

FORME DI ASSISTENZA ECONOMICA

- ALTRE FORME DI SOSTEGNO DISCREZIONALI (ENTI LOCALI)

NEGLI ANNI '90 PRIME FORME DI SOSTEGNO UNIVERSALISTICHE, SPESSE ALLE  
RESPONSABILITA' FAMILIARI

- ASSEGNI PER FAMIGLIE CON ALMENO TRE FIGLI MINORI
- ASSEGNI DI MATERNITA' PER DONNE PRIVE DI POSIZIONE PREVIDENZIALE
- ASSEGNO UNA TANTUM PER IL SECONDO FIGLIO
- SPERIMENTAZIONE RMI

## REDDITO MINIMO DI INSERIMENTO

### FINALITA'

- D.Lgs. 237/98
- Finalizzato prioritariamente all'*inserimento* sociale, che è essenzialmente inserimento lavorativo.

### CARATTERISTICHE

- Centrato sulla famiglia;
- Destinato a tutti i cittadini italiani e stranieri residenti, con situazione economica al di sotto di una soglia di povertà convenzionale;
- Valutazione della condizione economica d'accesso ancora legata alle dichiarazioni fiscali;
- Trasferimento monetario graduato sulla condizione familiare ed economica;
- Condizionato alla "stipula di un contratto di inserimento", sociale, lavorativo, formativo, scolastico;
- Ancora in parte meritocratico;
- Disciplinato in parte dagli Enti Locali attuatori;
- L'attivazione delle misure di accompagnamento e di reti di servizi è totalmente demandata agli Enti Attuatori;
- Enti Attuatori: Comuni;
- Finanziato con il FNPS, quindi con la fiscalità generale.

## REDDITO DI CITTADINANZA

### FINALITA'

- L.R. Campania n. 2/04
- Finalizzato a consentire alle persone l'esercizio effettivo dei diritti di cittadinanza.

### CARATTERISTICHE

- Centrato sull'individuo, pur entro la sua famiglia;
- Destinato a tutti i residenti (italiani e stranieri) da almeno 5 anni sul territorio regionale, inclusi i senza fissa dimora, con ISEE familiare al di sotto di € 5000;
- Valutazione della condizione economica d'accesso che tiene conto dei consumi, attraverso indicatore di reddito stimato;
- Trasferimento monetario non graduato sulla condizione economica e familiare;
- Non condizionato all'accettazione di alcun "contratto di inserimento";
- Universalistico;
- Disciplinato a livello Regionale, per garantire uniformità di condizioni di accesso;
- L'attivazione di misure di accompagnamento è impegno Regionale; gli Enti Locali possono attivare ulteriori iniziative sinergiche;
- Enti Attuatori: Comuni entro Ambiti territoriali;
- Finanziato con risorse proprie della Regione, quindi con la fiscalità generale.

**PERCORSO NORMATIVO E REGOLAMENTARE**

- **L. R. 2 DEL 19/02/04**      **BURC N. 8 DEL 23/02/04**
- “Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza”
- **REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE N. 1 DEL  
01/06/04**
- **BANDO PUBBLICATO IL 10 DICEMBRE 2004**

## CARATTERISTICHE DELLA MISURA

- **Destinatari**
  - residenti da almeno 60 mesi
  - con un reddito familiare inferiore a 5000 euro
- **Presentazione istanza**
  - Entro 30 giorni dal Bando, su modulistica unica regionale
- **Definizione di reddito**
  - ISEE  $\frac{R+0,2P}{S}$
  - Reddito stimato  $\frac{1,35(U_{tel}+U_{el}+U_{gas}+A+M+AB)}{S}$
  - Si sceglie il valore più alto
- **Graduatoria**
  - Di ambito
- **Benefici**
  - 350 euro mensili
  - programmi personalizzati di inserimento scolastico, formativo, lavorativo

## **MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO** **(PROGETTI INDIVIDUALI)**

- **integrazione risorse comunali per i libri di testo gratuiti**
- **percorsi di integrazione istruzione-formazione**
- **percorsi di recupero dell'obbligo scolastico**
- **accompagnamento alla fruizione degli interventi e dei servizi sociali**
- **attivazione di misure per l'autoimpiego**
- **attivazione di misure per l'emersione del lavoro nero**
- **riserva nelle attività formative**
- **risorse per le politiche tariffarie dei trasporti**
- **attribuzione di priorità nell'ambito delle politiche abitative**
- **accesso facilitato a manifestazioni culturali**

## **RUOLO DEI SOGGETTI ISTITUZIONALI**

### **REGIONE**

- garantisce uniformità territoriale
- verifica l'applicazione della misura
- sensibilizza e accompagna gli enti locali

### **ATTRAVERSO**

- la definizione di un bando unico regionale
- l'approvazione del regolamento
- azioni formative e di accompagnamento
- l'allocazione e la ripartizione delle risorse
- il monitoraggio
- la programmazione delle misure di accompagnamento
- l'istituzione di un osservatorio presso il consiglio regionale

## **RUOLO DEI SOGGETTI ISTITUZIONALI**

### **COMUNI**

- ricezione e istruttoria delle istanze di accesso al beneficio
- erogazione del beneficio monetario

la legge conferma le scelte regionali per il nuovo sistema di welfare: programmazione e gestione associata a livello di ambito.

### **•COMUNI CAPOFILA DELL' AMBITO**

- gestione delle risorse finanziarie
- coordinamento della gestione della misura
- redazione della graduatoria d'ambito
- individuazione dei beneficiari
- trasferimento delle risorse ai singoli comuni
- trasmissione dei dati per monitoraggio regionale

**FASI DI LAVORO DEL REDDITO DI CITTADINANZA**

**1. Regione**  
 Pubblicazione  
 del Bando sul  
 BURC

*Regione:*  
 Preparazione  
 misure di  
 assistenza  
 tecnica: es.  
 strumenti  
 informatici  
 hardware e/o  
 software per  
 ricezione e  
 archiviazione  
 automatizzata  
 istanze e dati

*Regione:*  
 Preparazione  
 misure di  
 accompagnamento: es.  
 informazione  
 e consulenza  
 agli Ambiti su  
 aspetti  
 procedurali e  
 organizzativi

**2. Comuni**  
 Ricezione istanze.

*Regione:*  
 Accompagnamento:  
 informazione  
 e consulenza

**3. Comuni**  
 Istruttoria,  
 individuazione  
 e domande  
 ammissibili,  
 determinazione  
 del Reddito.  
 Trasferimenti  
 o al Capofila  
 elenco  
 domande  
 ammissibili  
 con  
 indicazione  
 del Reddito  
 ISEE reale e  
 presunto.

**Regione  
 Campania**  
 Dicembre 2004:  
 Riparto fondo per  
 l'Ambito su  
 indicatori  
 predeterminati di  
 disagio sociale.  
 Comunicazione  
 agli Ambiti per  
 consentire la  
 predisposizione  
 della graduatoria

**4. Comuni  
 Capofila**  
 Approvazione  
 graduatoria  
 provvisoria di  
 Ambito, esame  
 ricorsi, in  
 corso.  
 Approvazione  
 graduatoria  
 definitiva.

**Regione  
 Campania**  
 Marzo  
 2005:  
 Liquidazione  
 Fondo  
 assegnato  
 all'Ambito

**5. Capofila**  
 trasferim  
 ento ai  
 Comuni  
 dei fondi  
 corrispon  
 denti ai  
 beneficiari  
 di  
 ciascun  
 Comune

*Regione:*  
 Trasmissione dati  
 dai Comuni per  
 monitoraggio

**6. Comuni**  
 Erogazione  
 prima  
 mensilità.

*Regione:*  
 Elaborazione  
 Dati e Report

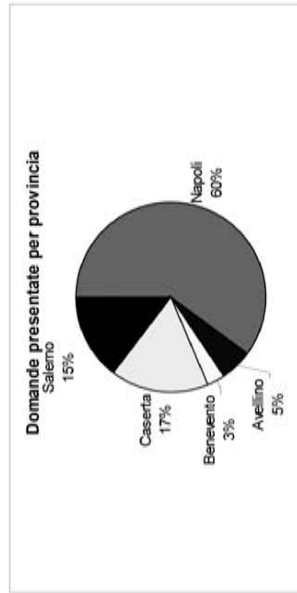
**Regione: Accompagnamento: monitoraggio, informazione e consulenza**



## Dati di sintesi

**Nella Regione sono state presentate complessivamente  
146.753 domande così suddivise:**

- Provincia Napoli: 88.083 (di cui 34.671 a Napoli)**
- Provincia Avellino: 8.009**
- Provincia Benevento: 4.600**
- Provincia Caserta: 24.716**
- Provincia Salerno: 21.345**



18.333 Domande accoglibili

In collaborazione con

**S**SviluppItalia

## Dati generali

Stato delle domande	
Ammissibili	92.30%
Non ammissibili	7.70%
<b>Totale</b>	<b>100,00%</b>

Numero domande ammissibili	Numero domande NON ammissibili
----------------------------	--------------------------------

Avellino	5,18%	0,46%
Benevento	3,13%	0,11%
Caserta	14,68%	1,43%
Napoli	57,22%	4,77%
Salerno	12,10%	0,93%

<b>Totale Regione</b>	<b>92,31%</b>	<b>7,69%</b>
-----------------------	---------------	--------------

## Situazione abitativa

Situazione abitativa complessiva e per Provincia (%)					
	Proprietà	In locazione	In uso gratuito	Impropriamente adibita ad uso abitativo	Senza fissa dimora
Avellino	1,38%	2,07%	1,89%	0,09%	0,23%
Benevento	0,86%	1,22%	1,10%	0,04%	0,02%
Caserta	3,73%	5,39%	6,46%	0,27%	0,26%
Napoli	10,05%	31,53%	18,55%	1,16%	0,64%
Salerno	3,23%	5,14%	4,20%	0,28%	0,21%
<b>Totale Regione</b>	<b>19,24%</b>	<b>45,34%</b>	<b>32,20%</b>	<b>1,84%</b>	<b>1,37%</b>

## Situazione abitativa

<b>Numero di nuclei familiari senza fissa dimora per Provincia</b>	
<b>Avellino</b>	330
<b>Benevento</b>	32
<b>Caserta</b>	362
<b>Napoli</b>	905
<b>Salerno</b>	296
<b>TOTALE</b>	<b>1.925</b>

### Situazione familiare

<b>% di componenti nuclei familiari per classe</b>	
Nuclei singoli	10,27%
Nuclei 2 componenti	14,02%
Nuclei 3 componenti	20,98%
Nuclei 4 componenti	29,22%
Nuclei da 5 a 10 componenti	25,44%
Nuclei con più di 10 componenti	0,08%
<b>TOTALE</b>	<b>100,00%</b>

## Indici sociali

Distribuzione % situazione occupazionale complessivo e per Provincia									
	Occupato	In cerca prima occupazione	Disoccupato	Studente	Casalinga	Ritirato dal lavoro	Leva	Inabile	Altro
<b>Avellino</b>	0,49%	0,23%	1,27%	1,21%	0,51%	0,07%	0,02%	0,08%	0,63%
<b>Benevento</b>	0,31%	0,12%	0,81%	0,71%	0,24%	0,05%	0,01%	0,04%	0,40%
<b>Caserta</b>	0,78%	0,92%	3,95%	2,86%	1,44%	0,10%	0,04%	0,16%	2,03%
<b>Napoli</b>	3,03%	4,98%	27,42%	17,60%	6,42%	0,45%	0,09%	0,59%	8,80%
<b>Salerno</b>	1,41%	0,51%	3,07%	2,78%	1,34%	0,19%	0,02%	0,15%	1,68%
<b>Valore regionale medio</b>	6,02%	6,76%	36,51%	25,16%	9,95%	0,86%	0,17%	1,03%	13,53%

## Indici sociali

<b>Dati relativi alla disabilità ed invalidità</b>	
<b>Nuclei con presenza di disabili</b>	<b>3,07%</b>
<b>Nuclei con presenza di invalidi (&gt;66%)</b>	<b>13,67%</b>
<b>Nuclei con presenza di invalidi e disabili</b>	<b>1,10%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>17,85 %</b>

## Distribuzione del reddito

<b>Distribuzione reddito ISEE (valori in Euro)</b>					
	<b>0</b>	<b>Da 1 a 1.000</b>	<b>Da 1.001 a 3.000</b>	<b>Da 3.001 a 5.000</b>	<b>&gt; 5.000</b>
<b>Avellino</b>	<b>2,051%</b>	<b>0,592%</b>	<b>1,438%</b>	<b>1,489%</b>	<b>0,064%</b>
<b>Benevento</b>	<b>1,136%</b>	<b>0,407%</b>	<b>0,840%</b>	<b>0,832%</b>	<b>0,019%</b>
<b>Caserta</b>	<b>8,376%</b>	<b>1,348%</b>	<b>3,508%</b>	<b>2,859%</b>	<b>0,102%</b>
<b>Napoli</b>	<b>38,688%</b>	<b>4,027%</b>	<b>10,208%</b>	<b>8,580%</b>	<b>0,423%</b>
<b>Salerno</b>	<b>4,251%</b>	<b>1,290%</b>	<b>3,800%</b>	<b>3,569%</b>	<b>0,102%</b>



## Distribuzione del reddito

<b>ISEE Medio Nucleo familiare</b>	<b>ISEE</b>
<b>AVELLINO</b>	<b>€ 1.819,55</b>
<b>BENEVENTO</b>	<b>€ 1.741,89</b>
<b>CASERTA</b>	<b>€ 1.332,13</b>
<b>NAPOLI</b>	<b>€ 1.040,51</b>
<b>SALERNO</b>	<b>€ 1.836,79</b>
<b>COMPLESSIVO</b>	<b>€ 1.554,17</b>

## Indici presuntivi di reddito

**Reddito  
presunto medio**

<b>Avellino</b>	<b>€ 2.442,74</b>
<b>Benevento</b>	<b>€ 2.510,85</b>
<b>Caserta</b>	<b>€ 2.195,88</b>
<b>Napoli</b>	<b>€ 1.856,15</b>
<b>Salerno</b>	<b>€ 2.718,06</b>

**€ 2.344,73**

## Indici presuntivi di reddito

<b>DISTRIBUZIONE DI REDDITO STIMATO (valori in Euro)</b>					
	<b>0</b>	<b>da 1 a 1000</b>	<b>da 1001 a 3000</b>	<b>da 3001 a 5000</b>	<b>&gt; 5000</b>
<b>Avellino</b>	<b>0,093%</b>	<b>1,162%</b>	<b>2,508%</b>	<b>1,805%</b>	<b>0,081%</b>
<b>Beneventano</b>	<b>0,071%</b>	<b>0,632%</b>	<b>1,573%</b>	<b>1,116%</b>	<b>0,044%</b>
<b>Caserta</b>	<b>0,300%</b>	<b>3,949%</b>	<b>7,683%</b>	<b>3,855%</b>	<b>0,216%</b>
<b>Napoli</b>	<b>2,300%</b>	<b>19,337%</b>	<b>28,047%</b>	<b>11,479%</b>	<b>0,630%</b>
<b>Salerno</b>	<b>0,240%</b>	<b>2,267%</b>	<b>6,039%</b>	<b>4,352%</b>	<b>0,223%</b>

## **L'INTEGRAZIONE DELLA MISURA CON IL SISTEMA TERRITORIALE**

- **Alta integrazione per le procedure amministrative (regolamenti unitari per pubblicità, controlli)**
- **Molti Uffici di Piano investiti del coordinamento**
- **Scarsa programmazione delle misure di accompagnamento**
- **Scarsa organizzazione per la presa in carico**
- **Permanenza di altre forme comunali di sostegno economico non armonizzate**

## LE POLITICHE SOCIALI IN SARDEGNA E IL PIANO SOCIO-ASSISTENZIALE

Nerina Dirindin - Assessore Regionale dell'Igiene, Sanità e Assistenza Sociale

Ringrazio il CREL e il suo Presidente per l'invito e, soprattutto, per questa occasione che, ancora una volta, ci consente di discutere di politiche sociali.

Cercherò, sinteticamente, a vantaggio anche degli ospiti che vengono dalle altre regioni, di delineare i tratti essenziali delle innovazioni che si stanno introducendo nella Regione Sardegna sulle politiche sociali.

Il nostro disegno di Legge prevede un articolo che ha come temi l'integrazione sociale e il contrasto alla povertà, anche con integrazioni di forme del reddito, sul quale il Consiglio Regionale dovrà lavorare ancora, perché, a tutt'oggi, non si è giunti alla definizione puntuale di quali sono le strategie verso le quali si vuole andare.

Provo a sintetizzare i punti di partenza anche perché così, forse, chi è venuto dalla Regione Campania, e lo stesso Professor Zamagni, ci possono aiutare a fare una lettura più completa e, magari, anche comprendere alcuni problemi, meglio di quanto non sia stato fatto fino ad ora.

Intanto, una condizione di partenza favorevole, in questa Regione, nasce dal fatto che le politiche sociali e le politiche sanitarie sono in capo allo stesso Assessore.

Considero, questa, una condizione di partenza positiva perché si è obbligati, nel contempo, a fare inte-

grazione e a non trascurare le politiche sociali, per la parte che può contribuire a migliorare anche le politiche sanitarie. Tant'è vero che una delle prime cose su cui abbiamo lavorato sin da subito, è stata sintetizzata così: "ridare dignità alle politiche sociali".

Mi è capitato di parlarne in tante occasioni, soprattutto perché di norma l'Assessorato veniva vissuto come Assessorato alle politiche sanitarie, mentre le politiche sociali erano un po' trascurate, e ciò nonostante questa Regione presenti una tradizione di attenzione alle politiche sociali. Per esempio, una legge del 1988, di fatto, anticipava in buoni tratti la Legge 328 del 2000, garantendo forme di associazione dei Comuni e di integrazione degli interventi. Un'inversione che andava verso l'universalità delle politiche sociali, e che poi è stata ripresa dalla Legge 328.

Il vero quesito da cui siamo partiti è che, nonostante la Regione Sardegna avesse dei punti di avanguardia rispetto ad altre, l'attuazione della Legge 88 è risultata zoppicante sotto molti profili. Pertanto, abbiamo cercato di capire, da un lato, perché non si è riusciti a dare attuazione ad una Legge che era buona e che dopo dodici - tredici anni, per alcuni indirizzi, è stata adottata anche a livello nazionale, e dall'altro come, recependo la 328, si poteva compiere un ulteriore passo avanti.

Le linee strategiche sulle quali abbiamo deciso di lavorare non sono tutte quelle possibili, ovviamente, ma solo quelle che ci sono sembrate prioritarie. Una prima cosa che abbiamo fatto, è stato di capire come un dato di partenza negativo, sul quale questa Regione si trova in ritardo, poteva essere trasformato in opportunità. Ciò che voglio dire è che la regione Sardegna ha trascurato la programmazione sanitaria in maniera grave, perché da più di vent'anni non c'è un piano sanitario regionale, e ha trascurato, anche se di meno, la programmazione sociale, visto che l'ultimo piano regionale sociale è quello del 1998.

Avendo un forte ritardo nella programmazione dei servizi delle politiche sociali e di quelle sanitarie, abbiamo trasformato questo ritardo in opportunità. Abbiamo detto: "proviamo per la prima volta a programmare insieme le politiche sociali e le politiche sanitarie e fare un unico piano regionale, con una parte che riguarda la sanità e una parte che riguarda il sociale". Questo tentativo, come sapete bene, finora è l'unico in Italia, e la Sardegna è la prima regione che prova a farlo.

In realtà, anche per i tempi richiesti per l'approvazione da parte del Consiglio regionale, abbiamo suddiviso il Piano in due parti e lo abbiamo inviato in Commissione Sanità separatamente, in modo che si incominciassero ad analizzare la parte che era già pronta; poi non è successo così, ma, materialmente, abbiamo considerato la programmazione unitaria come la somma di

due programmazioni, però pensate e disegnate insieme, contestualmente.

Lo sforzo grosso è stato, pertanto, quello di andare avanti con la programmazione delle politiche sociali e delle politiche sanitarie. Siccome, però, sappiamo che la programmazione ha tempi lunghi: prima dell'approvazione dei piani e poi dell'attuazione, abbiamo attivato contemporaneamente la linea di alcuni interventi settoriali, che incominciano a migliorare le risposte ai cittadini. Su questo abbiamo avviato alcuni interventi intermedi, di cui mi piace citare quello sulla salute mentale, che è un punto debole per la nostra regione, oltre che per tutte le regioni del sud, sia per la parte sociale che per la parte sanitaria; quello che riguarda alcuni protocolli d'intesa con l'amministrazione penitenziaria, sulla salute mentale, ma in generale sulla salute dei carcerati e, in particolare, adesso stiamo lavorando per farlo con i responsabili del carcere minorile, per garantire a questa piccola quota di popolazione che soffre, un più incisivo ed efficace sostegno sociale e sanitario.

Poi, abbiamo lavorato molto sulla Legge 162, il fiore all'occhiello di questa Regione, perché per quel che riguarda i disabili è stata fatta un'ottima esperienza, e lo dico proprio perché è partita molti anni prima, quindi io non ho assolutamente nessun merito, se non quello di aver semplificato le procedure e aver fatto andare avanti questi interventi per i disabili, con un'ottica di interventi personalizzati. C'è ancora molto da fare ma, sicuramente, i pia-

ni personalizzati sono in buona parte costruiti insieme alle persone, insieme alle famiglie. Abbiamo attualmente circa settemila piani personalizzati finanziati, che non è poco per una regione come la nostra, con un dispendio di risorse particolarmente rilevante.

Questa esperienza di attenzione nei confronti dei disabili, attraverso la Legge 162, è stata utile perché ha consentito di avere una situazione di partenza più favorevole sotto un altro profilo: siamo consapevoli che con le difficoltà proprie di una regione come la Sardegna, che però ambisce a raggiungere gli stessi livelli di qualità di quelle più avanzate, la legge 162 ha incominciato a creare spunti per una crescita culturale degli operatori e dei cittadini, perché questo è il punto fondamentale sul quale stiamo lavorando e riteniamo si debba continuare a lavorare. Migliorare le politiche sociali richiede uno sforzo culturale da parte degli operatori e dei cittadini.

L'esperienza, infatti, dimostra che gli operatori delle politiche sociali spesso sono pochi, sono frammentati nei comuni, lavorano in solitudine, hanno una formazione spesso di base, che non sempre è adeguata e sufficientemente aggiornata rispetto alle novità e, poi, come amo spesso ripetere quando incontro gli operatori, anche nel mondo del sociale c'è quella brutta malattia, molto diffusa anche nel mondo sanitario, dell'autoreferenzialità, ovvero della tendenza ad operare con una logica che, con tutto il rispetto per quello che gli operatori del sociale fanno, finisce con l'essere ripetitiva, di routine, di risposte anche nella

presentazione dei piani personalizzati, se non altro per le difficoltà di tempistica, di proposta di ciò che si ha, e non di cercare di capire ciò che potrebbe essere utile ai cittadini.

C'è bisogno, pertanto, di una grande crescita culturale da parte degli operatori. Per fortuna ci sono delle occasioni, anche finanziate con i fondi comunitari, che in parte erano già partite, di aggiornamento professionale, anche attraverso la creazione di momenti di confronto e di condivisione ma, soprattutto, quello che cerchiamo di fare è condividere proprio nei comportamenti quotidiani, e quindi incontrando gli operatori a tutti i livelli, l'idea che le politiche sociali, che sono politiche per i servizi alla persona, devono essere costruiti con le persone e per le persone.

Le risposte devono essere pensate con le persone, perché la sussidiarietà nelle politiche sociali si manifesta proprio in questo comportamento. Chi meglio di coloro che hanno i bisogni sa dire di che cosa avrebbe bisogno per dare risposta a quelle esigenze. Al di là poi delle richieste, che spesso sono al di sopra delle nostre possibilità di intervento, ma sicuramente ciò che abbiamo a disposizione come risorse finanziarie, umane e professionali ci consente, se pensiamo che stiamo lavorando con le persone, di dare risposte migliori.

I servizi pensati per le persone, con le persone, sintetizzano un po' la strategia che abbiamo cercato di fondere, condividere, attraverso il confronto con tutte le comunità, per fare in modo che diventi una regola generale di funzionamento.

Abbiamo attivato la partecipazione delle comunità locali, ma ciò non basta. Spesso, in molti territori la partecipazione finisce con l'essere circoscritta a quella delle rappresentanze istituzionali, che sono sacrosante ma, ripeto, questo non è sufficiente. Accade, infatti, che anche quelle rappresentanze, qualche volta, trascurino alcuni elementi importanti che, operando sui territori, puoi recepire in maniera diversa. Quindi, abbiamo adottato in primo luogo l'idea della partecipazione e della condivisione con delle comunità vere e proprie, creando delle occasioni in cui queste possono rappresentare i propri bisogni.

Questa è la logica della Legge 23, approvata a dicembre dell'anno scorso, in recepimento della Legge 328 e, in particolare, del principio in base al quale le politiche sociali si costruiscono sui territori, insieme a strumenti di partecipazione democratica, da regolamentare ovviamente, per evitare che si paralizzi il sistema, ma che devono partire dal basso, con la costruzione di strumenti, che sappiano fare sintesi di ciò che è rappresentato dal basso e sappiano anche proporre delle soluzioni sulla base di quanto è stato raccolto sui territori.

Per questo, un'innovazione che adesso stiamo sperimentando, è rappresentata dai PLUS - Piani Locali Unitari dei Servizi - che, nell'ottica citata prima, costituiscono una novità che la Sardegna sta per prima sperimentando in Italia in maniera così ampia: si tratta cioè di programmare insieme, a livello distrettuale, le politiche sociali e quelle sanitarie extra ospedaliere.

Proprio nelle ultime settimane abbiamo approvato, in Giunta, il primo adempimento in attuazione della legge: le linee guida per la predisposizione di questi Piani Locali Unitari. Le Province si stanno attivando per creare la conferenza di servizi, per poi creare e convocare la conferenza permanente per la programmazione, a cui possono accedere tutti i soggetti istituzionali e sociali, ma anche i singoli cittadini, che possono fornire il proprio contributo.

Quindi, un forte coinvolgimento dei territori, che richiede molto sforzo da parte delle Amministrazioni Locali, dei Comuni e delle Province e, per la parte di competenza, delle Aziende Sanitarie. Riteniamo si debba andare in quella direzione, anche perché questa scelta è fatta con il livello locale di responsabilità, perché era una richiesta che veniva dal basso: vogliamo programmare insieme i servizi, perché ci rendiamo conto che altrimenti molti comuni piccoli non ce la fanno a dare delle risposte, in quanto le risorse sono inadeguate.

Anche qui, comunque, dobbiamo affermare che un conto è condividere questa scelta, anzi, promuoverla ed aspettarsi che sia sancita dalla legge, un conto è poi metterla in pratica, perché adesso, nel momento in cui dobbiamo incominciare ad individuare i progetti da realizzare insieme (i macro obiettivi all'interno dei distretti), avendo scelto la strategia della gradualità, se non si attiva subito l'intero distretto, ossia gruppi di Comuni, nel momento in cui andiamo a dare attuazione effettiva alla program-



mazione integrata unitaria, gli stessi Comuni, che prima ci chiedevano: "Obbligateci a lavorare insieme", ci segnalano molte preoccupazioni circa la difficoltà a condividere intanto l'analisi dei bisogni, poi la scelta delle priorità, e poi ancora gli strumenti da attuare.

Tutto ciò richiede non soltanto un governo complessivo particolarmente delicato, ma richiede anche uno sforzo da parte di queste amministrazioni, di apertura mentale, perché poi quello che li fa arretrare, molto spesso, è il timore che in questa innovazione ci sia qualcuno che rischia di perdere un po' delle proprie autonomie, un po' delle proprie risorse, a vantaggio di qualcun altro. Mentre, invece, quello che cerchiamo di far capire a tutti è che il gioco sta nel fatto che tutti ci guadagnano se mettono insieme le risorse e le utilizzano, sfruttando qualche economia di scala, che nella maggior parte dei casi è possibile realizzare. L'esistenza di qualche timidezza, che non voglio sottolineare più di tanto, comporta qualche difficoltà, cosa che mi sembra di aver inteso dagli interventi che mi hanno preceduto, sia avvenuta anche nell'esperienza della Campania.

Un altro aspetto che abbiamo messo a disposizione, convinti che debba essere uno strumento anche di incentivazione alla programmazione associata, è quello che riguarda il finanziamento. Questa è una regione che, per quanto riguarda le politiche sociali ha mediamente, pro capite, una quantità di risorse finanziarie assegnate sui territori, superiore alla media nazionale. Anche noi

abbiamo già per il 2005, ed anche per il 2006, completamente integrato il taglio fatto dal Governo Nazionale con risorse regionali. Le risorse non si può dire che siano sufficienti, questo no, ma non sono inferiori a quelle di altre regioni, il che vuol dire che si può fare molto di più, e quello che vogliamo fare di più è andare nella direzione non degli emolumenti economici, non dei trasferimenti monetari, ma verso la creazione di una rete integrata di servizi. Per questo abbiamo previsto che i finanziamenti debbano essere in primo luogo riequilibrati nella distribuzione fra i Comuni, perché erano distribuiti in base a criteri definiti nel 1991 e, quindi, risentivano della spesa storica, con Comuni che avevano un volume di risorse pro capite pari a sette/otto volte quello che avevano altri, con evidenti squilibri non più sostenibili.

Per gli anni 2005 e 2006, stiamo facendo con molta fatica, ma con grande determinazione, tutti i passaggi necessari per restringere questo grande divario. Proprio per questo l'associazionismo dei Comuni ci può aiutare, perché parte delle risorse viene assegnata al gruppo dei comuni e non al singolo comune.

La legge prevede il rispetto di questo principio e, in particolare, prevede che a regime il fondo per le politiche sociali sia assegnato per una parte ai singoli comuni, e per un'altra parte, per la gestione unitaria. C'è prima la programmazione unitaria dei servizi e poi la gestione il più possibile unitaria, e per la gestione unitaria le risorse vengono

assegnate al singolo comune e poi erogate effettivamente a chi i Comuni sceglieranno, come responsabile della gestione dei servizi.

Questo sforzo, anche sul piano dei finanziamenti, non è così facile. In quanto questa è una regione che sta cercando di risanare il bilancio complessivo, quindi in condizioni finanziarie particolarmente difficili. Siamo comunque abbastanza convinti che, in una situazione così difficile, l'integrazione tra politiche sanitarie e politiche sociali e lo sviluppo di questi due settori importanti del Welfare, debba in qualche modo prevedere un forte rilancio del finanziamento delle politiche sociali, e che ciò debba trovare per questo un alleato nelle politiche sanitarie, perché le politiche sanitarie non possono che trarre vantaggio dallo sviluppo delle politiche sociali adeguate, perché molto spesso le risorse sul sanitario sono spese in sostituzione di interventi, di tipo sociale. Ad esempio, il fondo per la non autosufficienza, argomento di cui a livello nazionale si sta discutendo a lungo, libererebbe risorse impropriamente utilizzate nel settore sanitario e, forse, consentirebbe di avere anche la possibilità di riaggiustare sul settore sanitario un'allocazione delle risorse, che non sempre è ottimale.

Un'ultima considerazione. Sempre all'interno del percorso che vede la predisposizione di un programma strategico, l'adozione di nuove norme coerenti con tale programma, (azioni volte a favorire il necessario cambiamento culturale, nonché l'adozione di interventi settoriali, laddove possibile in base alla nor-

mativa vigente), riguarda la possibilità di piccoli interventi, così come abbiamo previsto anche nell'ultimo collegato alla Finanziaria su alcuni filoni di attività che riteniamo importanti per questioni che i cittadini sentono più vicine a loro. Penso ad un progetto, che vogliamo cercare di realizzare seguendolo molto attentamente, che abbiamo chiamato: "ritornare a casa", per il quale abbiamo previsto per il primo anno 5 milioni di euro. Esso riguarda il sostegno delle attività a domicilio per persone non autosufficienti, che non hanno bisogno però di interventi sanitari, se non quelli minimi che possono essere compiuti presso il domicilio del paziente, che però sostengono le famiglie attraverso un insieme integrato di interventi, in modo che le famiglie che vogliono, che possono tenere delle persone seguibili al proprio domicilio, o anche nella comunità di appartenenza, possano essere sostenute senza sopportare un carico rilevante. Pensiamo, ad esempio, a molti anziani con l'alzheimer, o che siano ammalati di malattie croniche, che spesso finiscono con l'essere istituzionalizzati.

Per concludere. È certo che le politiche sociali del nostro Paese sono state relegate al ruolo di "Cenerentola", in alcune regioni di più, in altre di meno. Rispetto al resto dell'Europa, siamo sotto di più di due punti di PIL sulle politiche sociali, e tanti anni di politiche "Cenerentola" hanno anche prodotto nei beneficiari o, comunque, nella popolazione generalmente intesa, una cultura non sufficientemente aperta. Penso alla diffusa abitudine,

da parte delle famiglie, a pensare come unica soluzione l'istituzionalizzazione dei figli e/o degli anziani che hanno dei problemi. Io credo che bisogna rifuggire dal rischio di colpevolizzare le famiglie. Bisogna però anche tenere presente che, dopo tanti anni in cui l'unica soluzione era rivendicare il diritto ad un'integrazione del reddito, per poi trovare un posto in una struttura residenziale, questa, ormai, sembra essere diventata, per fortuna non sempre, l'unica soluzione a cui pensano i cittadini. Qualche volta, se da un lato vediamo famiglie che sono disponibili a tenersi un anziano, o un figlio disabile, dall'altro bisogna riuscire a convincerle delle altre a perseguire questa prospettiva, perché c'è qualcuno che si prenderà cura di loro quando il carico di lavoro sarà troppo elevato.

Siamo però convinti di andare verso la domiciliarità. Riteniamo che mantenere la gente nella propria comunità sia una forma di coesione sociale da sviluppare, una delle strade che favorisce l'integrazione e la difesa dei comuni più lontani nel territorio. Per questo abbiamo reso disponibili alcuni interventi ad hoc, tra cui quello denominato "ritornare a casa", che fra l'altro consentirebbe anche alcuni risparmi nelle spese. Accade infatti che, tra le persone bisognose, ci siano quelle che non hanno grossi problemi sanitari, ma che comunque necessitano di custodia, di qualcuno che gli prepari da mangiare, che svolga le normali attività, e che ai comuni costano, all'incirca, dai 40 ai 50 mila euro all'anno quando sono ricoverati in strutture residenziali e talvolta anche di più.

Si tratta di una cifra esorbitante che può essere gradualmente ridotta (in questo la gradualità è indispensabile, perché altrimenti si rischia di lasciare qualcuno senza risposte). Con una spesa inferiore, si potrebbe trasferire alle famiglie parte di queste risorse, in modo da sostenere il mantenimento della persona e, soprattutto, col risultato di garantire una migliore qualità dell'assistenza ai pazienti.

Queste sono solo alcune delle cose sulle quali stiamo lavorando. Non mi dilungo oltre, dal momento che abbiamo già avuto modo di sentire come molti problemi siano simili anche in altri contesti.

Grazie.



## DOCUMENTO FINALE DEL 27 OTTOBRE 2006

a cura Seconda Commissione del CREL "Stato sociale, Lavoro, Pari opportunità"

### *Premessa*

La 2a Commissione "Stato sociale, Lavoro, Pari opportunità" del CREL, ritiene che la stesura di un primo dossier sulla povertà in Sardegna, e l'osservazione dell'impatto che le politiche sociali generano - secondo recenti correnti di pensiero - nei sistemi economico produttivi, costituiscano punti qualificanti del proprio programma di lavoro.

Uno degli obiettivi che la Commissione intende perseguire è quello di porre in evidenza i livelli di povertà radicati ed emergenti nell'isola e le cause di contesto da cui essi traggono origine, al fine di rendere più agevole la ricerca di soluzioni e di interventi efficaci.

L'analisi delle povertà, inoltre, apre la strada alla lettura di altre tematiche di natura sociale ed economica, la cui relazione con lo stato di

marginalità sociale delle fasce povere della popolazione sarda andrebbe approfondita attraverso il monitoraggio del ricorso a strumenti ed istituti giuridici di supporto alle povertà, ancora poco esplorati in Sardegna: in particolare quelli riguardanti il reddito minimo di inserimento<sup>1</sup> ed il reddito di cittadinanza<sup>2</sup>.

A tal proposito, si può far riferimento ad alcune esperienze maturate nel Paese, in Campania in particolare, con l'introduzione del reddito di cittadinanza, i cui esiti non sono al momento valutabili per la incompleta attuazione degli interventi programmati.

La Commissione ritiene utile, per avviare una corretta analisi del fenomeno, approfondire i seguenti elementi:

- la tendenza alla progressiva divaricazione, in Italia ed in Sardegna, dei livelli di reddito tra le

---

<sup>1</sup> Il Rmi è uno strumento costituito da trasferimenti monetari e da programmi di inserimento, che hanno lo scopo di perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti destinatari mediante programmi personalizzati. Si tratta di progetti che spaziano dall'intervento di tipo occupazionale a quello di cura e sostegno familiare, da quello formativo/scolastico a quello di integrazione socio/relazionale.

Introdotta nel 1998 in via sperimentale in 39 comuni dalla legge "Turco", e poi estesa nel 2000 ad altri 267, il Rmi è una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale che agisce sostenendo le condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale. In Sardegna il provvedimento, tra il 1998 ed il 2002 ha interessato 78 Comuni in Provincia di Oristano e la circoscrizione di Sassari Centro.

<sup>2</sup> Vedi comma 2 art. 33 L.R. 23 del 23.12.2005

diverse fasce sociali<sup>3</sup>, con una marcata crescita di quelle meno abbienti ed un generale peggioramento delle condizioni economiche di interi nuclei familiari che, così, si collocano sotto la soglia di povertà relativa. Le stime del World Wealth Report registrano, tra il 2003 e il 2004, una crescita dei soggetti con una ricchezza individuale superiore al milione di dollari, pari al 3,7%. Per contro, il 5,4% delle famiglie a reddito medio ha registrato un declassamento nelle famiglie a basso reddito, mentre l'8,2% delle famiglie a reddito medio-alto è precipitato in quello delle famiglie a basso reddito. In Italia, uno studio condotto dall'ISTAT sulla povertà, ha messo in evidenza che nel 2004 le famiglie in condizione di povertà relativa<sup>4</sup>, corrispondono a 2 milioni 674 mila, pari all'11,7% delle famiglie residenti, ed al 13,2% dell'intera popolazione: oltre 7 milioni di persone. *L'immagine dell'Italia, riflessa dal Fisco nelle dichiarazioni dell'anno 2004, è quella di un Paese caratterizzato da una larga fascia di indigenti, e, seppure si sostenga che le dichiarazioni*

*dei redditi si dimostrino un pessimo indicatore della condizione economica reale della popolazione, tuttavia, i dati in esse contenuti risultano più attendibili quando misurano le "fasce deboli"*<sup>5</sup>;

- l'attuale offerta di strumenti di Welfare, inadeguata quanto a tipologia di interventi, che di fatto rende difficile l'attuazione di politiche pubbliche efficaci ed efficienti, a sostegno delle fasce sociali più povere.

Per la 2a Commissione del CREL, una delle ragioni di tali tendenze, è individuabile nella mancanza di un governo dei processi di internazionalizzazione e di globalizzazione dell'economia, che hanno modificato e continuano a modificare i modelli produttivi e sociali di numerosi Paesi. In Europa, i fenomeni connessi all'incremento dei tassi di produttività, ed alla concentrazione di forti poteri finanziari e tecnologici nelle mani di pochi gruppi dominanti, oltre ad accentuare la distanza economica tra mondo occidentale e Paesi in via di sviluppo, accrescono la differenza reddituale tra le diverse componenti sociali dei suoi abitanti.

<sup>3</sup> I dati delle dichiarazioni dei redditi 2004-anno d'imposta 2003, resi noti dal Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'Economia, evidenziano che quasi 10 milioni di contribuenti vivono con meno di 6 mila euro l'anno. Il 6,585% dei contribuenti indica un importo inferiore ai 1000 euro.

<sup>4</sup> La soglia convenzionale di povertà relativa per una famiglia di due componenti, che è rappresentata dalla spesa media mensile pro capite, risulta, nel 2004 di 919,98 euro. Le famiglie di due persone che sostengono una spesa media mensile pari o inferiore a tale soglia, sono classificate povere.

<sup>5</sup> L'Istat ha individuato, nello stesso anno 2003, oltre 7,5 milioni di poveri, dato non molto diverso da quello che emerge dalle statistiche fiscali.

Conseguenze di tale stato di cose sono: il costante incremento dei tassi di disoccupazione registratisi, negli ultimi anni, nei Paesi Europei<sup>6</sup>, l'accentuarsi del lavoro precario, la crisi di alcuni settori produttivi tradizionali ed il notevole incremento del ricorso agli ammortizzatori sociali<sup>7</sup>.

In Sardegna, l'incidenza delle povertà relative riguarda, nello stesso anno, il 15,4% delle famiglie (circa 90.000 nuclei familiari) con una crescita, rispetto al 2003, di due punti percentuali<sup>8</sup>.

È in questo contesto che nasce la necessità di interrogarsi su quali siano gli strumenti più idonei per sostenere la parte più fragile della società isolana, e per progettare l'avvio di più efficaci processi di creazione di ricchezza e di una sua più equa redistribuzione.

D'altro canto, è ormai accertato che l'incremento della capacità di spesa di ampie fasce della popolazione, quali quelle rappresentate da chi oggi vive in condizioni di marginalità economica, avvierebbe virtuosi processi economici, proprio attraverso l'aumento dei consumi, soprattutto quelli di prima necessità.

Per la 2a Commissione è fondamentale affiancare ed accompagnare obiettivi di crescita economica con una contestuale adozione di politiche pubbliche capaci di riequilibrare il mercato del lavoro, caratterizzato da un ricorso eccessivo al precariato. Di avviare l'ammodernamento dei sistemi di istruzione, di formazione e del diritto allo studio, e di assicurare la tutela del potere d'acquisto dei salari e delle pensioni.

La 2a Commissione ritiene altresì necessaria la progettazione di percorsi di integrazione tra le politiche fiscali e quelle di sostegno al reddito, nonché l'adozione di interventi di ammodernamento e di responsabilizzazione nella gestione dei servizi socio-sanitari.

*La Legge Regionale n. 23 del 23 dicembre 2005*

*Il sistema integrato dei servizi alla persona.*

Il recente varo della L.R. 23/2005, favorevolmente salutato dal CREL con un proprio documento del 12.01.06, si inserisce fattiva-

---

<sup>6</sup> Tasso di disoccupazione in Europa dal 2001 al 2004: Anni2001200220032004Tassi in % 7,2%7,6%7,9%8,0%. Fonte: Banca d'Italia Ass.Gen.Ord. anno 2005 del 31.05.2006 Tav.aB34

<sup>7</sup> Secondo i dati resi noti dall'ISTAT (settembre 2006) nel secondo trimestre 2006 il tasso di disoccupazione in Italia è sceso al 6,5% (era al 7,5 nel secondo trimestre 2005). L'istituto di statistica precisa che al netto dei fattori stagionali il tasso è passato dal 7,3% del primo trimestre 2006 al 7% del secondo, il tasso più basso dal 1992. Il numero dei disoccupati è sceso a 1.621.000 unità in calo dell'11,8% in confronto a un anno prima toccando i minimi dal quarto trimestre del 1992. In aumento la forza lavoro pari a 23.187.000 unità, in aumento del 2,4%.

<sup>8</sup> Cfr "Mappa dei servizi e delle risorse nei Comuni della Sardegna", pag. 36, pubblicazione a cura del CSV Sardegna Solidale, maggio 2006.

mente in tale percorso, pur con i necessari aggiustamenti che la prima fase di applicazione di tale norma renderà necessari.

Il CREL considera, a tal proposito, che i deprecabili ritardi accumulati negli anni dalle diverse Amministrazioni regionali nella programmazione sanitaria e sociale, possono essere utilmente convertiti in opportunità per la Sardegna, consentendole oggi di recepire ed attuare, in maniera meglio aderente alle esigenze dell'Isola, le indicazioni della Legge Statale n. 328/2000<sup>9</sup>.

I principi di indirizzo delle politiche sociali da realizzarsi in Sardegna, sono dettagliatamente elencati nell'art. 2 della citata Legge Regionale n. 23/2005, e sono stati oggetto di approfondimento in uno specifico Seminario promosso dal CREL il 15 giugno u.s. a Cagliari.

Si tratta di linee-guida che assumono, tra gli altri, anche l'obiettivo della riduzione dei costi dell'intero sistema, a cui i decisori politici assegnano priorità.

Risanamento e contenimento della spesa pubblica socio/assistenziale, innovazione e miglioramento nella qualità e nella tipologia dei servizi erogati, sembrano essere, pertanto, le coordinate e le priorità entro cui si snodano gli obiettivi programmatici della L.R. 23/2005.

Per la 2a Commissione sarebbe opportuno riequilibrare tali priorità, se non proprio antepo- nendo il potenziamento e il miglioramento dei servizi socio assistenziali, almeno collocandoli sul piano della contemporaneità delle azioni: quelle del risanamento economico finanziario del sistema, con quelle di un effettivo miglioramento dell'efficacia dei suoi interventi a sostegno della persona in condizione di disagio e fragilità sociale.

Con tale considerazione, la Seconda Commissione "Stato sociale, Lavoro, Pari opportunità" del CREL, non intende indulgere a scelte "caritatevoli ed assistenziali" in favore del sistema socio-sanitario pubblico, ma vuole rilevare la necessità di individuare finalità etiche nelle linee di politica finanziaria e negli strumenti di intervento socio-assistenziale, i quali, al contempo, possono essere coerenti con obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica e con l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della sua azione.

#### *Le politiche sociali nei sistemi economico/produttivi*

Il CREL ritiene si debba prestare particolare attenzione ad alcune teorie emergenti nell'ambito delle politiche pubbliche socio/assistenziali<sup>10</sup>,

<sup>9</sup> Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 13 novembre 2000 - Supplemento ordinario n. 186

<sup>10</sup> Si fa riferimento all'intervento del professor Stefano Zamagni durante il già citato seminario svoltosi a Cagliari lo scorso 15 giugno.



i cui caratteri innovativi non stravolgono i principi propri degli interventi a finalità sociale, ma rovesciano drasticamente le priorità ed il nesso di sequenzialità che, sino ad oggi, hanno ordinato la relazione tra le politiche pubbliche a contenuto economico, con quelle a contenuto sociale.

Risaltano, nei ragionamenti di alcuni studiosi, le positive esperienze di quei Paesi del Nord Europa (Finlandia, Svezia, Norvegia) che, avendo assegnato priorità di finanziamento alle politiche sociali, hanno primeggiato (e primeggiano) nel mondo, in innovazione e competitività dei loro sistemi economico/produttivi.

Le teorie in argomento puntano a rimuovere dalla marginalità politica e dalla collocazione residuale delle scelte finanziarie di numerosi Paesi, gli obiettivi ed i programmi del settore socio/assistenziale.

I sostenitori di quelle teorie rilevano che tali strategie vengono indifferentemente adottate da Governi/Paesi di matrice politico/culturale differenti tra loro, ma raggiungono, nella maggioranza dei casi, esiti positivi sul versante delle politiche sociali e su quello delle politiche economico-finanziarie, a differenza, invece, di quei Paesi che, assegnando tout court priorità alle politiche economiche, spesso regi-

strano risultati insufficienti sia nelle azioni di politica sociale che in quelle economico/produttive<sup>11</sup>.

In questo contesto argomentativo si sostiene, quindi, che lo sviluppo sociale agevola lo sviluppo economico.

Discendono, da quanto premesso, alcune importanti implicazioni.

È necessario che il sistema imprenditoriale, contemporaneamente alla individuazione di strategie aziendali e di obiettivi produttivi, assuma coerentemente, responsabilità sociale rispetto al sistema e gestione del welfare<sup>12</sup>.

*I modelli di programmazione devono privilegiare il diffondersi del modello della cosiddetta democrazia deliberativa*

Si rende necessaria, inoltre, la creazione di strumenti finanziari rivolti alla valorizzazione ed alla tutela del risparmio e del patrimonio familiare, secondo una strategia denominata “Assett building” (costruzione di patrimonio)<sup>13</sup>.

Tale strategia si rende necessaria perché molte famiglie (in Italia esattamente 2 milioni e 400 mila), non sarebbero in condizioni di acquisire, in un arco di tempo ragionevole, un patrimonio di una certa rilevanza (ad esempio, un appartamento), proprio perché detengono una capa-

---

<sup>11</sup> Vedasi l'intervento del prof. Zamagni al Seminario promosso dal CREL Sardegna (Cagliari, 15 giugno 2006).

<sup>12</sup> In Svezia, ad esempio, tutte le aziende con 100 dipendenti hanno asili aziendali.

<sup>13</sup> Vedasi l'intervento del prof. Zamagni su “Le nuove povertà”, Cesena 21.10.2005, Salone Palazzo Ghini.

cità di risparmio talmente bassa da non essere presa in considerazione dal sistema bancario e finanziario.

Con "l'*asset building*"<sup>14</sup>, se sostenuto a livello governativo nazionale e/o regionale, sarebbe possibile, invece, consentire a tante famiglie, l'acquisizione di patrimoni di una certa dimensione, nell'arco di 15/20 anni, modificando alcuni prodotti del sistema finanziario.

Ci si riferisce, più in particolare, a quegli interventi del sistema creditizio/finanziario creati per sostenere il sistema imprenditoriale (private-equity) che, se adeguatamente modificati per agevolare il risparmio familiare (family-equity), incentiverebbero anche la piccola capacità di risparmio che oggi, in assenza di alcuna prospettiva di impiego, viene spesso sciupata.

Un esempio di family-equity è il "baby-bond"<sup>15</sup>: alla nascita di un bambino, il Governo accende in suo favore un conto presso un istituto finanziario e gli accredita una somma, in quantità da definirsi, vinco-

landola sino al compimento del 18° anno di vita. A quel versamento possono aggiungersi le somme che, volontariamente, possono versare genitori e parenti, detraendole - fiscalmente - dal proprio reddito. I soldi versati nel conto produrrebbero, nell'arco dei 18 anni, incrementi di capitale che, valutato ai tassi correnti, ne triplicherebbero il valore. È, questo, un esempio di *asset building* che produce effetti notevoli: incentiva il risparmio familiare, preconstituisce un patrimonio utile alle famiglie, offre un ulteriore dinamismo ai mercati finanziari.

Un altro esempio di "costruzione del patrimonio" è la cosiddetta "Banca del Tempo intergenerazionale", un meccanismo utile ad affrontare il problema degli anziani non autosufficienti, e capace di riattivare processi e meccanismi di cultura civile e di solidarietà intergenerazionale.

Per la 2a Commissione si tratta, evidentemente, di modelli relazionali e di strutture di servizi propri di

---

<sup>14</sup> L'*asset building* (al centro di un importante convegno dell'OCSE nel 2002) è una strategia che, ricorrendo a forme di risparmio integrato, punta alla costituzione di un patrimonio per le persone appartenenti alle fasce sociali più povere. Le tradizionali politiche di sostegno al reddito, pur non escluse, sono insufficienti e da potenziare attraverso nuovi servizi che aiutino i poveri a uscire dalla loro condizione. Oggi sono in corso, sia nell'area OCSE sia al suo esterno, numerosi programmi di *asset building*. La loro realizzazione mette in gioco una pluralità di soggetti, privilegiando la dimensione locale.

<sup>15</sup> Si tratta di un fondo intestato ad ogni nato, alimentato da risorse pubbliche (e integrato da eventuali versamenti dei parenti e di conoscenti). I genitori possono ogni anno prelevare dal fondo una quota destinata alle spese per il mantenimento del figlio non superiore al 50% e il resto matura con gli anni e rende disponibile un capitale per attività di formazione, di avvio di attività economiche, di investimento strumentale. Ciò che viene utilizzato verrà poi restituito nell'arco successivo della vita lavorativa.

contesti sociali e comunitari marcatamente metropolitani, la cui esportazione in altri contesti a dimensione rurale (condizione prevalente in Sardegna), potrebbe risultare di difficile attuazione.

Ciò non di meno, appare interessante, a parere della Commissione, stimolare la ricerca, lo studio e la sperimentazione su tali modelli nella nostra realtà isolana. Sarebbe opportuno comprendere, cioè, se sia possibile realizzare prospettive di ammodernamento dei suoi meccanismi di relazione sociale mediante l'applicazione, adattata, di tali teorie.

Ci si domanda, inoltre, sul versante del sistema economico, se, nell'assegnare una maggiore attenzione alle "questioni" sociali delle nostre micro-imprese sarde, sia possibile migliorarne le *performances* produttive e, contemporaneamente, la condizione generale di chi vi lavora. Obiettivi che non andrebbero disgiunti, secondo la Commissione, dalla valorizzazione, in chiave moderna, delle migliori tradizioni culturali e sociali che le nostre realtà locali hanno saputo interpretare nella loro storia recente e passata, nelle relazioni comunitarie e civili e negli ambienti di lavoro.

Si indica la cultura "del vicinato", modalità di relazione propria di tutta la realtà isolana, per evidenziare la presenza di un *modus vivendi* che non appare del tutto estraneo alle nuove proposte di relazioni sociali avanzate dalle moderne teorie di cui si argomenta.

Per queste ragioni, e nella prospettiva di un ulteriore approfondimento, il CREL ritiene utile e fonda-

mentale il proseguo dell'azione di studio, di osservazione e di monitoraggio permanente di alcuni fenomeni sociali presenti nell'Isola (in primis la povertà), al fine di elaborare ulteriori elementi di analisi e di proposta.

Elementi indispensabili per la definizione di un quadro più completo della condizione sociale dell'isola e per aprire larghi orizzonti di confronto.



## COMPONENTI DEL CREL SARDEGNA

- Presidente: **Mereu Gino**  
*designato UIL*
- Vice Presidente: **Porcu Francesco**  
*designato CNA e CONFARTIGIANATO*
- Consiglieri: **Abis Carlo**  
*designato CONFESERCENTI*
- Bertolusso Guido**  
*designato CONFCOMMERCIO*
- Bianco Marco Antonio**  
*designato COLDIRETTI*
- Biggio Giovanni**  
*designato CONFINDUSTRIA*
- Carbini Pietro**  
*designato CISAL*
- Carta Antonio**  
*designato LEGACOOOP*
- Carta Fabrizio**  
*designato CISL*
- Cirina Ennio Giuseppe**  
*designato CONFSCOOPERATIVE*
- Cugusi Massimo**  
*designato APISARDA*
- De Giudici Massazza Anna**  
*designata CONFSAAL*
- Diana Giampaolo**  
*designato CGIL*
- Farru Gian Piero**  
*designato FORUM TERZO SETTORE*

**Manca Salvatore**

*designato CISL*

**Marras Giuseppe**

*designato CGIL*

**Marras Giuseppino**

*designato CNA e CONFARTIGIANATO*

**Melis Giuseppe**

*designato CONSIGLIO REGIONALE*

**Moro Mario**

*designato CISL*

**Muledda Gesuino**

*designato CIA*

**Muntoni Isabella**

*designata UIL*

**Piludu Antonio**

*designato CGIL*

**Sistu Giovanni**

*designato CONSIGLIO REGIONALE*

**Uda Franco**

*designato FORUM TERZO SETTORE*

**Verona Giuseppe**

*designato CONSIGLIO REGIONALE*

*Da designare: Rappresentante della COMMISSIONE  
PARI OPPORTUNITÀ*







**CREL** CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO