Dossier n. 11

www.fondazionebenecomune.it

Febbraio 2015

Fondazione Achille Grandi per il Bene Comune

Le frontiere del welfare italiano: nuovi modelli e prospettive future

A cura di
Elisa Agolini e Marta Simoni

dossier@fondazionebenecomune.it

Indice

Introduzione	p. 3
1.Lo scenario italiano ed europeo	p. 4
2. Servizi sociali e *governance*	p. 9
3. Il sistema di finanziamento e le prestazioni sociali	p. 14
4. Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e il Fondo per le non autosufficienze	p. 18
5. Il Fondo per le Politiche della famiglia	p. 21
6. Il Fondo per le Politiche giovanili	p. 23
7. Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza	p. 25
8. Verso un nuovo modello di welfare	p. 27
I dossier della Fondazione Achille Grandi per il Bene Comune	p. 32

Per la stesura del dossier ci si è avvalsi del supporto di:
www.patronato.acli.it
Acli - Politiche di Cittadinanza
www.ec.europa.eu
www.camera.it
www.lavoro.gov.it
www.inps.it

Introduzione

L'esigenza di definire nuove ed efficaci politiche di welfare è una costante della nostra storia recente. L'inadeguatezza di un sistema come quello italiano - e più in generale dell'Europa continentale - incentrato più su aiuti monetari diretti alla domanda (pensioni, sussidi vari, redditi di cittadinanza, ecc.) che sull'offerta di servizi, era evidente già tempo. Ma, con l'aggravarsi della crisi economica, è divenuta sempre più ampia la schiera di quanti ritengono che il nostro sistema di welfare non sia più sostenibile nella sua forma convenzionale. La continua differenziazione dei bisogni a tutti i livelli (per fasce d'età, genere, ambiti territoriali, etc.) rende, infatti, sempre più inefficaci le risposte standardizzate: gli indicatori sulla qualità dei servizi italiani mostrano un quadro caratterizzato da differenze territoriali importanti e diffuse che si riflettono, tra l'altro, in un sostanziale ritardo rispetto alle medie europee. In particolare, l'invecchiamento della popolazione e la progressiva erosione della quota di popolazione attiva sono i fenomeni che più impatteranno sul welfare futuro, in quanto elementi che svolgono una funzione di traino nella definizione di nuovi bisogni.

Il fatto che lo stato sociale venga sempre più spesso percepito come un costo piuttosto che come una risorsa, rischia tuttavia di minare i principi della solidarietà, della giustizia sociale e dell'uguaglianza alla base della nostra democrazia. Pertanto, convinti che lo stato sociale sia ancora un importante perno di sviluppo su cui investire, l'imperativo per tutti noi deve essere quello di attivarci nella ricerca di nuove vie per una più efficiente ed efficace protezione sociale dei cittadini. La tendenza a razionalizzare i sistemi di welfare istituzionali deve essere l'occasione per aprire spazi a forme alternative di welfare partecipativo, territoriale e di prossimità; per far sì che tutti i cittadini abbiano accesso a servizi di qualità. È quest'ultimo, infatti, un elemento imprescindibile per una società equa, in grado di garantire uno standard minimo di benessere e di pari opportunità. Peraltro, la mancanza di servizi non colpisce solo chi attualmente non ha risorse sufficienti per ricorrere ad alternative, ma mette a rischio di vulnerabilità anche i ceti medi popolari che oggi faticano a soddisfare i loro bisogni, aumentandone il rischio di povertà e di esclusione sociale.

Questo Dossier, attraverso una breve analisi di contesto e una disamina del funzionamento del sistema di protezione sociale italiano a livello normativo e finanziario, vuole rappresentare un punto di partenza per discutere dell'evoluzione e delle conseguenze economiche, culturali e sociali che sta attraversando il nostro sistema di welfare al fine di sviluppare proposte politiche e di azione sociale.

Gianni Bottalico

1. Lo scenario italiano ed europeo

Nell'attuale scenario italiano il **divario tra domanda e offerta di servizi di assistenza** è sempre maggiore a causa di risorse economiche sempre più limitate e di un trend di costante accrescimento della domanda. Visti, inoltre, l'elevato livello di debito pubblico, l'accelerato invecchiamento demografico e le specificità negative accumulatesi nel tempo (squilibri, lacune, inefficienze, sprechi e corruzione) che segnano il modello di welfare italiano, i **problemi rischiano di divenire persistenti** anche una volta superata l'emergenza legata alla crisi economica.

Il quadro socio-economico italiano è stato caratterizzato negli ultimi anni da importanti mutamenti delle basi demografiche, politiche, economiche, del welfare, del mercato del lavoro (per approfondimenti si veda il Rapporto Bes 2014). Ne è derivato un progressivo cambiamento della struttura delle famiglie che ha reso ancora più complessa la lettura del quadro sociale, non solo per ciò che riguarda la struttura del welfare in virtù del fondamentale ruolo che in via formale e informale le reti familiari hanno sempre assolto in tale ambito, ma anche rispetto al mercato del lavoro ed al sistema pensionistico. Il nostro è un sistema pensionistico ipertrofico, con forti squilibri a sfavore di tutte le politiche del "nuovo welfare" e con persistenti problemi di sostenibilità ed efficienza. Come se non bastasse, la struttura interna della spesa sociale e l'articolazione istituzionale del welfare pubblico non sono state destinatarie di modifiche significative negli ultimi quindici anni (ISTAT Rapporto annuale 2014).

Se dessimo uno sguardo al passato, a come il nostro modello di welfare si è evoluto nel corso degli ultimi decenni, ne noteremmo una generale vitalità e capacità di mutare ed adattarsi alle evoluzioni sociali, demografiche ed economiche del Paese. Ma, allo stesso tempo, non potremmo che identificarne anche i punti deboli, di volta in volta emersi, che ne hanno determinato le fragilità oggi palesi: **difficoltà crescente nel finanziare servizi e prestazioni, bisogni di massa non coperti, crisi della natalità, indebolimento dei legami familiari e sociali** con la conseguente modifica della struttura dei nuclei familiari che ha accentuato disuguaglianze sociali.

Una ricalibratura complessiva di tale situazione è necessaria, ma si è scontrata fino ad oggi con l'enorme **forza conservatrice degli interessi scaturenti dagli schemi assicurativi basati su spettanze e diritti acquisiti**. Le risorse pubbliche da redistribuire fra i vari programmi, quindi, hanno registrato una significativa contrazione, costringendo ad un progressivo rinvio il sostegno ai nuovi rischi e bisogni delle fasce deboli. Così come pure la riorganizzazione degli estesi apparati pubblici di erogazione e servizio è ostacolata da resistenze istituzionali, politiche e di interessi particolaristici.

È chiaro, quindi, che ci sia bisogno di fornire **risposte adeguate ed urgenti** a queste nuove situazioni. Così come appare altrettanto chiara la necessità di adottare un nuovo modello di welfare che sia gestito in modo prevalente, ma non esclusivo, dal livello centrale; un welfare capace di riconoscere ed incoraggiare un nuovo **protagonismo dei territori**, sempre più spesso promotori di processi spontanei. Questo significa concepire il **welfare come generatore di coesione sociale**, slegato da logiche meramente economico-finanziarie che lo rendono destinatario di politiche di *austerity* e manovre destinate a recuperare dal suo bacino risorse difficilmente reperibili da altri comparti della spesa pubblica.

Se non si riesce ad attuare un'inversione di tendenza, si corre il rischio di aumentare in maniera esponenziale i costi sociali per il futuro, facendo venir meno la certezza di coperture necessarie al futuro dei cittadini. Basti pensare, ad esempio, alle giovani generazioni e al loro rapporto con un sistema previdenziale che, se non adeguatamente corretto, non sarà in grado di fornire garanzie adeguate a coloro che non saranno in grado di costruire una carriera contributiva adeguata (rischio assai diffuso vista la crescente intermittenza dell'occupazione giovanile).

Ecco allora emergere diversi nuovi orientamenti del corpo sociale: una protezione sociale pubblica (considerata la garanzia contro fenomeni di iniquità sociale), bilanciata però da un rapporto più equilibrato tra i servizi pubblici (erogati attraverso un'elevata tassazione) e le prestazioni acquistate direttamente dai cittadini per integrarli; un maggiore protagonismo dei territori, pronti ad intervenire attraverso la valorizzazione ed integrazione delle esperienze virtuose. Si assiste così ad un nuovo welfare, caratterizzato non più dalla sola politica pubblica, ma intriso di protagonismo di cittadini, attivi e consapevoli, che ricercano informazioni ed elaborano soluzioni innovative (a volte messe in campo anche con gestione autonoma rispetto al livello pubblico). La nuova sfida per il welfare, quindi, sembra essere quella di includere queste nuove **spinte al rinnovamento, valorizzando le esperienze virtuose ed eliminando quelle dannose**.

Una prima risposta operativa per il superamento di queste criticità può essere attivata a livello locale, organizzando e supportando lo sviluppo di un welfare alternativo e/o integrativo rispetto a quello organizzato con le sole risorse pubbliche nazionali, coinvolgendo nella costruzione dell'offerta di servizi la pluralità di soggetti intermedi.

Guardando all'Europa, tra i diversi **sistemi di welfare dei paesi dell'Unione**[1], è possibile ravvisare significative differenze inerenti sia l'entità della spesa ad esso dedicata sia le modalità di erogazione dei servizi.

[1] Su piano della comparazione tra modelli di welfare si può fare ricorso a differenti classificazioni, come quella di Titmuss' che prende in esame il ruolo dello Stato nel sistema di welfare e rappresenta una delle prime classificazioni in materia; quella di Espring Andersen, che utilizza due indicatori per la valutazione delle politiche sociali: la demercificazione (riduzione della dipendenza dei lavoratori dal

LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

La Commissione europea sostiene e completa le politiche promosse dagli Stati membri nei campi della protezione sociale e dell'integrazione. La strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e solidale fissa alcuni obiettivi, compreso quello di far uscire almeno 20 milioni di persone dalla povertà e dall'emarginazione e quello di aumentare al 75% il tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa (20-64 anni). Le iniziative prioritarie della strategia Europa 2020, tra cui la piattaforma contro la povertà e l'emarginazione e l'agenda per nuove competenze e per l'occupazione, sostengono gli sforzi compiuti per raggiungere tali obiettivi.

Con il pacchetto di investimenti in campo sociale, la Commissione intende aiutare gli Stati membri a modernizzare i loro sistemi previdenziali prevedendo investimenti sociali in qualsiasi fase della vita delle persone. Il pacchetto include:

- il pacchetto Occupazione, che indica la strada da percorrere per una ripresa all'insegna del lavoro
- il Libro bianco sulle pensioni, che illustra una strategia per ottenere pensioni adeguate, sostenibili e sicure
- il pacchetto per l'occupazione giovanile, che affronta in modo specifico la situazione dei giovani.

Nel dettaglio, per quanto riguarda le politiche di welfare, da quasi tre decenni molti paesi europei stanno cercando di riformare i propri sistemi di protezione sociale, ritagliati su strutture economiche, sociali e demografiche ormai superate. I **principi ispiratori comuni**, ampiamente promossi dal livello comunitario, sono: **sostenibilità** ed **efficienza**, **flexicurity**, **inclusione**, **protezione sociale**, **partnership fra pubblico e privato**, **investimenti a favore di donne e bambini** e **interventi volti a fronteggiare i nuovi rischi**.

L'Unione Europea ha inoltre avviato processi che permettano la definizione del **concetto di innovazione sociale**; un concetto al quale possono essere ricondotti i principi sopra ricordati e che si è imposto come tema centrale all'interno delle strategie comunitarie quale strumento per far fronte alla crisi finanziaria, economica e sociale esplosa dal 2008 in tutti i paesi europei. Nel documento "Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union" il Bureau of European Policy Advisers (BEPA) definisce le innovazioni come sociali "sia nei fini sia nei mezzi": devono consistere in **nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace delle alternative esistenti e che, allo stesso tempo, creano nuove relazioni sociali e collaborazioni**.

Anche il Cese (Comitato economico e sociale europeo) ha recentemente preparato un documento (Milan Declaration), indirizzato alla Commissione, al Parlamento e al Consiglio europei, in cui chiede all'UE di sostenere l'innovazione sociale. L'obiettivo è promuovere nuovi strumenti, finanziati da privati, per integrare il welfare pubblico; per realizzare un "secondo welfare" in Europa, ovvero soluzioni promosse da soggetti non pubblici, che si affianchino agli Stati per formare una rete di tutele e assistenze ai cittadini. Il 'secondo welfare' muove, infatti, dal principio di sussidiarietà, secondo il quale i privati devono concorrere con le istituzioni pubbliche per realizzare l'offerta di servizi. Fondazioni bancarie, assicurazioni, fondi pensionistici, organizzazioni e associazioni non profit sono tutti soggetti attivi della "innovazione sociale". La caratteristica del secondo welfare, infatti, è di "mobilitare risorse non pubbliche aggiuntive". Proprio perché l'intenzione è "integrare, non sostituire, le prestazioni del 'primo welfare' erogate dallo Stato". Per evitare, però, che i governi scarichino sul secondo welfare compiti che dovrebbero essere assolti dallo Stato, è **indispensabile quindi che l'Unione Europea presidi l'innovazione sociale**: da un lato approfondendone finalità e strumenti e sostenendo gli innovatori sociali attivi nei territori; dall'altro evitando che l'innovazione sociale diventi il grimaldello per scardinare i sistemi di welfare pubblico in favore di una assistenza demandata ai privati.

Nell'analizzare i modelli di welfare europeo occorre comunque partire da due premesse: riconoscere che il welfare state in Europa è stato caratterizzato, dal secondo dopoguerra fino ad epoca molto recente, da un modello di successo; il welfare è una tipica invenzione europea, che corrisponde ad una precisa idea di società che i Paesi europei volevano trasferire nel proprio sistema di tutele: la protezione sociale (la volontà di garantire ad ogni cittadino la copertura di

mercato del lavoro) e la destratificazione (riduzione delle differenze di reddito e classe sociale tra i lavoratori); quella di Ferrara, che classifica i sistemi di welfare europei in base a 4 indicatori: regole di accesso, prestazioni, finanziamento, assetto organizzativo. Tali classificazioni, tuttavia, possono rappresentare un punto di partenza per conoscere le differenti realtà, ma sono insufficienti in caso di comparazione tra diversi modelli di welfare. Essi, infatti, dipendono da un insieme di fattori tra loro interconnessi e non perfettamente riproducibili in contesti diversi da quelli nei quali sono stati creati.

fronte a rischi di natura o collegati a cause esogene dalla propria volontà). Il welfare state europeo ha però avviato il suo secondo secolo di vita in un percorso intriso di incertezze e problemi.

Il nucleo essenziale del welfare è rappresentato dall'**assicurazione sociale**. In particolare essa è stata tradotta in modo diverso rispetto a tre ordini di problemi prioritari: la malattia e l'invalidità, cui si è risposto attraverso la sanità; la vecchiaia, cui si è risposto con la previdenza; la disoccupazione, cui si è risposto con gli ammortizzatori sociali. Ma accanto a tali tradizionali categorie di rischi, se ne sono progressivamente aggiunte altre, determinando la crisi di tali modelli. Abbiamo così visto comparire accanto agli istituti tradizionali di previdenza, sanità ed ammortizzatori sociali, anche i trasferimenti alle famiglie, le politiche attive del lavoro ed il reddito minimo di cittadinanza.

Il fulcro, tuttavia, rimane quello dell'assicurazione sociale. La crisi del welfare, intesa come il passaggio da un modello all'altro è, dunque, la crisi delle assicurazioni sociali. Tale crisi ha due aspetti: fiscale – legata al problema del costo dell'apparato delle assicurazioni sociali che oggi non appare più sostenibile a causa della transizione demografica e dell'aumento delle aspettative delle categorie di protezione dei rischi; istituzionale, in quanto i modelli di welfare non riescono più a soddisfare gli obiettivi per i quali erano stati costituiti. Basti pensare al principio di equità, che non sempre è rispettato, poiché molti sostegni non sempre raggiungono coloro che ne hanno effettivamente bisogno. A ciò si aggiunge l'insorgere di **nuovi rischi nella nostra epoca** contro cui i tradizionali modelli di welfare non sembrano in grado di fornire adeguate garanzie.

Molti Paesi europei stanno sperimentando interessanti esperienze del cosiddetto **welfare mix**, connubio tra soggetti pubblici e privati (quali assicurazioni private e fondi di categoria, fondazioni bancarie e altri enti filantropici, il sistema delle imprese e i sindacati, associazioni ed enti locali), nate in risposta al mutare delle condizioni socio economiche del nostro tempo, dove il welfare edificato dallo Stato nel corso del Novecento ha mostrato tutte le sue carenze. Esse hanno un carattere funzionale, poiché si aggiungono agli schemi preesistenti, integrandoli nelle lacune, stimolando la modernizzazione attraverso la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, finanziari, gestionali e coprendo ambiti non destinatari di mano pubblica.

Questo welfare di seconda generazione mostra alcune caratteristiche ben precise:

- **importanza economica crescente, in termini di PIL** (circa 4%), occupazione (addetti e volontari) e risorse disponibili (si pensi alle Fondazioni bancarie e assicurazioni per rischi sociali);
- **copertura dei rischi nelle aree di bisogno trascurate dal welfare pubblico**, come la conciliazione vita-lavoro, la non autosufficienza, la povertà e l'esclusione sociale, il disagio abitativo;
- **innovazione su *governance*, organizzazione e strumenti di intervento**, come ad esempio social bonds, co-finanziamento e credito agevolato ai soggetti del Terzo settore;
- **sviluppo di esperienze di welfare locale**, attraverso partnership con il privato e il Terzo settore;
- **contenimento degli effetti negativi** sul piano sociale prodotti della crisi.

Si ritiene, tuttavia, opportuno precisare che questa nuova generazione di welfare non può essere sostitutiva della prima, che deve essere in ogni caso destinataria degli aggiustamenti necessari a garantire un efficace ed efficiente sistema di tutele. In assenza di livelli essenziali definiti dallo Stato, infatti, il nuovo modello potrebbe esasperare le disparità settoriali e territoriali. Altro elemento cui occorre prestare attenzione è la difficoltà nel "fare sistema", che a causa di una diffusa replica di iniziative rischia di lasciare insoddisfatti alcuni bisogni meritevoli di tutela.

Altro settore in cui i Paesi europei stanno focalizzando la propria attenzione è quello dei servizi alla persona, nel campo della salute, dell'assistenza, dell'istruzione, delle attività culturali, ricreative, ecc. Tali servizi vengono spesso erogati da micro-imprese giovanili o multinazionali dei servizi. Un ruolo di primo piano è svolto dagli enti filantropici e dalle fondazioni non profit, che se da un lato forniscono risorse, dall'altro rappresentano un motore propulsivo per l'organizzazione, il networking e la sperimentazione.

Da non dimenticare, infine, il tema del **welfare aziendale**, realizzato in generale presso grandi imprese. Secondo stime Ocse, le prestazioni «non obbligatorie» erogate dalle imprese europee rappresentano circa il 14% della spesa sociale complessiva in Gran Bretagna, e del 7% in Francia, Germania e Svezia. Lo sviluppo del welfare aziendale produce diversi benefici: alleggerimento sul bilancio pubblico, rafforzamento di legami imprese/territori, fidelizzazione dei dipendenti, crescita del PIL, incremento dell'occupazione femminile, eguaglianza di genere. Per evitare che esso possa avere effetti distorsivi sull'accesso alle tutele, dovuti all'appartenenza alla categoria esclusiva di coloro che hanno un lavoro, è necessario prevedere un base di protezioni omogenee. Con una simile previsione le diseguaglianze nell'accesso alle prestazioni in caso di bisogno vengono abbastanza contenute. Nei paesi dell'Europa meridionale tale elemento diviene ancora più strategico e necessario, poiché le disparità territoriali preesistenti nei servizi o nella lotta alla povertà potrebbero essere acuite.

2. Servizi sociali e *governance*

Il sistema di protezione sociale italiano, articolato nei settori della previdenza, dell'assistenza e della sanità, è governato dall'azione di diversi livelli di governo secondo le competenze che la legge assegna a ciascuno. In particolare, i **servizi sociali** per il sostegno delle persone bisognose rivestono le forme della prestazione economica e/o del servizio alla persona, e sono finanziati, principalmente, dalla fiscalità generale.

I SERVIZI SOCIALI

Per **servizi sociali,** si intendono, ai sensi dell'art. 128 del D.Lgs. 112/1998, tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

L'accesso agli interventi assistenziali, pur avendo, come per le prestazioni sanitarie, un carattere di universalità (art. 2 L. 328/2000), appare, generalmente, condizionato dalla compresenza di due elementi necessari: il bisogno e la scarsità economica per farvi fronte.

Il diritto alle prestazioni sociali (nella forma agevolata) e/o ai servizi di pubblica utilità è subordinato alla verifica degli enti erogatori (Stato, Regioni e Comuni), che secondo parametri anagrafici ed economici (reddito della singola persona, indicatore della situazione economica (ISE) e in base all'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) valutano in maniera sintetica le condizioni economiche dei richiedenti. L'ISEE è lo strumento introdotto dall'art. 1 del D.Lgs. 109/98 per l'accesso alle seguenti prestazioni socio-assistenziali:

NAZIONALI	LOCALI
Carta Acquisti (cd. *Social Card*)	Asili nido e altri servizi socio-educativi per l'infanzia
Assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori	Mense scolastiche
Assegno di maternità per le madri prive di altra garanzia assicurativa	Servizi socio-sanitari domiciliari
Fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo	Servizi socio-sanitari diurni, residenziali, etc.
Erogazione borse di studio (ex L. n. 62/2000)	Altre prestazioni economiche assistenziali (ad es. reddito di cittadinanza, minimo vitale, assistenza straordinaria).
Prestazioni del diritto allo studio universitario	
Tariffa sociale per il servizio di distribuzione e vendita dell'energia elettrica (bonus elettrico)	
Agevolazione per il canone telefonico	
Fondo per i nuovi nati	

Il **D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159** ha **riformato l'ISEE,** rivedendo le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore. Il nuovo ISEE adotta una nozione di reddito disponibile in grado di migliorare la capacità selettiva dell'indicatore mediante una maggiore valorizzazione della componente patrimoniale, considera le caratteristiche dei nuclei familiari con carichi particolarmente gravosi, consente una differenziazione dell'indicatore in riferimento al tipo di prestazione richiesta e riduce l'area dell'autodichiarazione, consentendo di rafforzare i controlli e ridurre le situazioni di accesso indebito alle prestazioni agevolate.

L'articolazione su più livelli del sistema di protezione sociale italiano ha conosciuto delle trasformazioni in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione (L.3/2001): l'assistenza sociale (intesa come complesso degli interventi previsti, per gli anziani, i disabili, i minori, le famiglie, gli emarginati, le persone dipendenti da alcol o sostanze stupefacenti, gli immigrati e la riabilitazione) è diventata una competenza residuale disciplinata dalle Regioni e amministrata dal Comune. Allo Stato rimane la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, che devono essere emanati con modalità partecipative.

Attualmente **lo Stato non ha ancora definito i livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire su tutto il territorio nazionale,** anche se è spesso intervenuto in via diretta in tale ambito. Tuttavia, dopo la riforma costituzionale del 2001, l'art. 46, comma 3, della legge 289/2002 (Legge finanziaria 2003) - tenendo conto della competenza legislativa residuale e non più concorrente delle Regioni in materia di servizi sociali - ha introdotto una specifica procedura per la determinazione dei **LIVEAS**.

LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI SOCIALI

In Italia, i servizi sociali sono erogati attraverso un complesso di interventi nazionali, regionali e comunali e rivestono le forme della prestazione economica e/o del servizio alla persona. A differenza di quanto avviene in campo sanitario, dove i Livelli essenziali di assistenza (LEA) indicano nel dettaglio le prestazioni erogate attraverso il Servizio sanitario nazionale, le politiche sociali sono interpretate diversamente a seconda della regione o perfino del comune di riferimento. Anche le risorse per le politiche sociali provengono dal finanziamento plurimo dei tre livelli di governo (Stato, Regioni e Comuni), secondo dotazioni finanziarie presenti nei rispettivi bilanci.

La **legge quadro sull'assistenza** (legge 328/2000) ha stabilito che i livelli essenziali delle prestazioni sociali (Lep) corrispondono all'insieme degli interventi garantiti, sotto forma di beni o servizi, secondo le caratteristiche fissate dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, e attuati nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali. Più precisamente, l'art. 22 individua l'area del bisogno (per esempio: povertà, disagio minorile, responsabilità familiare, dipendenze, disabilità) e quindi le prestazioni e gli interventi idonei a soddisfare quei bisogni, senza giungere tuttavia a una definizione puntuale dei servizi.

In **assenza di una normativa statale di determinazione dei Lep,** le scelte delle regioni, chiamate a disciplinare con leggi regionali la materia riferibile ai servizi sociali, si sono fortemente differenziate.

Successivamente, la legge 42/2009 sul **federalismo fiscale,** e più ancora l'articolo 13 del decreto legislativo 68/2011, hanno stabilito la procedura necessaria a fissare con legge i Lep di determinate materie, fra cui l'assistenza. Nella fase transitoria, fino alla determinazione con legge dei Lep, Governo e Regioni possono definire i servizi sociali da garantire sul territorio nazionale e il fabbisogno finanziario necessario a erogarli, tramite intesa conclusa in sede di Conferenza unificata.

Dopo un lavoro di ricognizione e razionalizzazione delle attività svolte a livello locale, la Conferenza delle Regioni, in un documento approvato il 20 febbraio 2014, ha individuato, con il sostegno del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 5 Macro Obiettivi di Servizio:

1. Servizi per l'accesso e la presa in carico dalla rete assistenziale;
2. Servizi e misure per favorire la permanenza a domicilio;
3. Servizi a carattere comunitario per la prima infanzia;
4. Servizi a carattere residenziale per le fragilità;
5. Misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito.

Contestualmente, le regioni hanno sottolineato l'importanza di:

- determinare **risorse certe e adeguate,** da stanziare come concorso statale al finanziamento delle politiche sociali;
- **rendere stabili e incrementare** i finanziamenti statali riguardanti gli interventi sociali, con particolare riferimento al **Fondo Nazionale per le Politiche Sociali** e al **Fondo per le non Autosufficienze**;
- **rafforzare le politiche integrate socio-sanitarie**;
- individuare i costi di un determinato servizio nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza (**costi standard**) per i servizi maggiormente definiti come gli asili nido, l'assistenza domiciliare e residenziale;
- implementare il **Sistema informativo dei servizi sociali.**

La Conferenza delle Regioni ha chiesto alla Conferenza Unificata di considerare il documento quale Intesa Quadro per le Politiche Sociali e per le non Autosufficienze, preliminare all'intesa prevista all'articolo 13 del decreto legislativo 68/2011.

L'azione congiunta di diversi livelli di governo ha generato una perdurante **"difficoltà" dello Stato e della Regione a legiferare rimanendo nei propri ambiti**, senza travalicare le altrui competenze, che risultano ancora troppo poco definite.

LE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Per ristabilire gli equilibri tra i diversi poteri dello Stato in materia assistenziale la Corte Costituzionale si è pronunciata più volte. In seguito alla modifica del Titolo V, parte II, della Costituzione, alle Regioni sono state assegnate le competenze residuali e concorrenti per le materie dei servizi sociali e della sanità, nel rispetto della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), quale competenza esclusiva e trasversale assegnata allo Stato, idonea ad investire una pluralità di materie ed intesa a determinare gli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (sentenza Cost. 50/2008).

Da ciò consegue che lo Stato, quando alla Regione spetta la competenza legislativa residuale (come avviene per i servizi sociali) non ha alcuna competenza legislativa, ad esclusione della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che tuttavia devono essere stabiliti in accordo con le autonomie territoriali. Infatti, questa competenza comporta "una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni" (sentenza Cost. 8/2011 e sentenza 88/2003), tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regioni, salvo che ricorrano ipotesi eccezionali, in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) "non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana", tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza Cost.10/2010), a proposito dell'istituzione della social card). In ragione di ciò, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'intesa) a salvaguardia delle competenze di queste (sentenza Cost. 297/2012).

Come per altri settori di intervento delle politiche legislative di natura concorrente e residuale, anche per i servizi sociali il finanziamento previsto dalla legge incontra un preciso limite che il legislatore statale deve rispettare sulla modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie territoriali. Non sono, infatti, consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale concorrente ovvero residuale, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza (sentenza Cost. 423/2004).

Le linee di intervento dell'attività dello **Stato,** attraverso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si riferiscono dunque all'indirizzo, programmazione, sviluppo, coordinamento, monitoraggio e valutazione delle politiche sociali, dal momento che i servizi alla persona sono devoluti alle Regioni ed agli enti locali. Allo Stato spetta altresì la definizione dei diversi Fondi dedicati, quali il Fondo nazionale per le politiche sociali, il Fondo per le politiche della famiglia, il Fondo per le non autosufficienze, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Fondo per le politiche giovanili, nonché l'erogazione di pensioni e assegni sociali ed indennità assistenziali varie per gli invalidi civili, sordi e ciechi civili.

Le **Regioni** disciplinano con proprie leggi, i principi, gli indirizzi, l'organizzazione e l'erogazione, tramite i comuni, dei seguenti beni e servizi sociali:

1. servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari;
2. servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari;

3. assistenza domiciliare;
4. strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali;
5. centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

La Regione, oltre a ripartire i finanziamenti statali agli enti locali, programma nel **Piano sociale** gli obiettivi di settore. Alcune Regioni presentano un **Piano** di tipo **socio-sanitario** dove sono previsti programmi sanitari, sociali e socio-sanitari (ad es. Basilicata, Emilia Romagna, Toscana).

LE PRESTAZIONI SANITARIE

Le prestazioni socio-sanitarie si distinguono, come indicato dal D.P.C.M. 14 febbraio 2001, in prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, erogate contestualmente ad interventi sociali e finalizzate al contenimento di esiti degenerativi, a carico dell'Azienda sanitaria locale; prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, finalizzate a sostenere la persona disabile o emarginata la cui condizione potrebbe avere esiti negativi sulla salute, a carico del Comune o del cittadino; prestazioni socio-sanitarie integrate per le aree materno-infantile, disabili, anziani e non autosufficienti, dipendenze, patologie psichiatriche e da HIV, pazienti terminali, a carico delle ASL, garantite nell'allegato 1 C del D.P.C.M. 29 novembre 2001 sui livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA).

Ai **Comuni,** che sono titolari della gestione, esercitata singolarmente o in forma associata, degli interventi e dei servizi socio-assistenziali, spetta la definizione del **piano di zona,** a cui partecipano soggetti istituzionali, terzo settore e, per gli interventi socio-sanitari, le ASL, per individuare:

- la programmazione e la realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete;
- l'erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche;
- le autorizzazioni e gli accreditamenti degli enti erogatori e la vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica e privata.

3. Il sistema di finanziamento e le prestazioni sociali

Le **risorse** per le **politiche sociali** provengono dal finanziamento plurimo dei tre livelli di governo (Stato, Regioni e Comuni), secondo dotazioni finanziarie presenti nei rispettivi bilanci.

All'indomani della riforma del 2001, tuttavia, non sono più ritenuti ammissibili finanziamenti statali a destinazione vincolata in materie e funzioni la cui disciplina spetta alla legge regionale (sentenza Cost. 423/2004). Lo Stato è però legittimato ad intervenire per via legislativa e con fondi speciali al fine di risolvere situazioni di estremo disagio nazionali. È quanto è avvento con l'istituzione della *Social Card* nel 2008.

Lo **Stato** interviene con prestazioni in denaro fornite dagli enti previdenziali, in particolare dall'INPS.

Le **Regioni** stabiliscono principi e indirizzi e coordinano interventi sul territorio da parte degli enti locali. Ad essi ripartiscono le risorse del Fondo sociale regionale, costituito da stanziamenti provenienti dai fondi speciali statali, integrati da stanziamenti di bilancio regionale. Le regioni possono, altresì, intervenire direttamente con i *voucher,* i *bonus* famiglia, gli assegni di cura, i buoni socio-sanitari.

I **Comuni** svolgono le funzioni amministrative attuative dei servizi sociali e ricevono risorse dalle Regioni e dallo Stato (trasferimenti diretti e vincolati, come quelli della L. 285/1997, Fondo per l'infanzia e l'adolescenza), integrate da propri stanziamenti di bilancio.

A tali finanziamenti si aggiungono i **Fondi strutturali europei**, che costituiscono gli strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dei paesi UE. Ad esempio, il Fondo sociale europeo (Fse) ha il compito di prevenire e combattere la disoccupazione, migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e investire nelle risorse umane; il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr) contribuisce al potenziamento della coesione economica e sociale, attraverso un sostegno allo sviluppo e l'organizzazione strutturale delle economie regionali.

Al finanziamento dei servizi sociali contribuisce, inoltre, la partecipazione dell'utenza privata con il pagamento delle rette previste per gli asili nido o per le residenze assistite degli anziani.

Complessivamente, le risorse indicate realizzano gli obiettivi dei piani di zona, adottati secondo gli indirizzi dei piani regionali, come previsto dalla L. 328/2000.

Gli interventi di assistenza economica sono diretti a singoli e nuclei familiari che non dispongono di risorse sufficienti a garantire il soddisfacimento dei bisogni fondamentali o sono in temporanea situazione di emergenza.

L'**INPS** gestisce e fornisce le maggiori prestazioni sociali in denaro a livello nazionale. La parte più consistente è costituita dalle prestazioni pensionistiche (**prestazioni previdenziali** e **prestazioni assistenziali**). Un'altra voce rilevante dell'assistenza fornita dall'INPS è rappresentata dalle **prestazioni temporanee,** che hanno natura mista (sono coperte da contribuzione sociale e da trasferimenti statali) ed includono principalmente le prestazioni connesse allo stato di occupazione e ai trattamenti familiari e di maternità. Nell'ambito delle prestazioni economiche concesse dall'INPS si può includere quanto previsto per l'**assistenza ai disabili** nel mondo del lavoro: la L. 104/92 prevede permessi orari o giornalieri a disposizione del disabile o del lavoratore dipendente che assiste un parente con disabilità. In aggiunta a questi permessi, è previsto un congedo straordinario di due anni nell'arco della vita lavorativa per assistere un congiunto con disabilità (L. 388/2000 e D.L. 151/2001)

Per quanto riguarda **le prestazioni assistenziali** attivate dall'INPS**,** ricordiamo i seguenti interventi:

- l'assegno sociale;
- l'assegno o pensione di invalidità civile;
- l'indennità di accompagnamento;
- la pensione e l'indennità per la cecità civile;
- la pensione per sordità;
- gli assegni al nucleo familiare (Anf);
- l'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori;
- l'assegno di maternità dello Stato e dei Comuni;
- le maggiorazioni su tutti i trattamenti pensionistici.

Oltre alle provvidenze economiche ricordate, esistono anche indennità ulteriori, quale l'indennità di frequenza: una provvidenza a favore degli invalidi minorenni erogata per tutta la durata della frequenza ai corsi, alla scuola o a cicli riabilitativi.

I PATRONATI NELLA LA LEGGE DI STABILITÀ

Nella gestione del proprio lavoro l'Inps si avvale del supporto dei Patronati che svolgono un ruolo decisivo nel garantire diritti e servizi a tutti i cittadini italiani e stranieri, sul territorio nazionale o all'estero. L'attività di assistenza e consulenza di un patronato è infatti mirata al conseguimento di prestazioni previdenziali, sanitarie e di carattere socio-assistenziale, incluse quelle in materia di emigrazione e immigrazione. La funzione sociale dei Patronati rischia venire indebolita a causa del taglio di risorse al fondo patronati previsto dalla legge di stabilità.

Tavola di raffronto tra il testo del disegno di legge (a.c 2679), il testo approvato dalla Camera (a.s.1698) e il testo trasmesso dal Senato (a.c. 2679-bis-b).

Oggetto	A.C. 2679	A.S. 1698	AC 2679-bis-B
Riduzione contributi patronati	26,co. 10	2, co. 63-66	309-012

Il **comma 309**, come sostituito dal Senato, interviene sugli istituti di patronato e assistenza sociale - riducendo a 35 milioni di euro (dai 75 milioni previsti dal testo approvato dalla Camera in prima lettura) il taglio delle risorse destinate per il 2015 al finanziamento degli istituti. I risparmi così ottenuti conseguono a maggiori somme effettivamente affluite al bilancio dello Stato, in deroga a quanto normativamente previsto (attualmente il prelevamento di un'aliquota di contribuzione, pari allo 0,226%, non può avere destinazione diversa dal finanziamento dei suddetti istituti di patronato ed assistenza sociale). Viene, inoltre, disposta la riduzione, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, dall'80% al 72% (62% nel testo approvato dalla Camera) degli anticipi versati ai patronati sulle somme spettanti e, a valere sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati dall'anno 2014, dell'aliquota di contribuzione, rideterminata nello 0,207% (0,186% nel testo approvato dalla Camera).

Il **comma 310** dispone che possono costituire e gestire gli istituti di patronato e di assistenza sociale, su iniziativa singola o associata, le confederazioni e le associazioni nazionali di lavoratori che abbiano sedi proprie in un numero di province riconosciute la cui somma della popolazione sia pari ad almeno il 60 per cento della popolazione italiana, così come accertata nell'ultimo censimento nazionale ed abbiano sedi proprie in almeno otto Paesi stranieri, anziché – come previsto finora – in almeno un terzo delle regioni e in un terzo delle province del territorio. Il medesimo comma 310 sostituisce poi l'articolo 10 della legge n. 152 del 2001 (che disciplina i criteri di costituzione e l'ambito di attività degli istituti). In particolare sono introdotti nuovi criteri di rappresentatività minimi ai fini della costituzione, basati sulla popolosità delle province in cui gli istituti operano (pari ad almeno il 60% della popolazione nazionale); è ampliato l'ambito delle attività esercitabili, con possibilità di svolgere prestazioni remunerate a tariffa in favore di pubbliche amministrazioni e datori di lavoro privati secondo lo schema di convenzione definito con apposito decreto del Ministero del Lavoro e del Ministero della Semplificazione e della Pubblica Amministrazione, da emanarsi entro il 30 giugno 2015. Si consente poi agli istituti di patronato di svolgere attività di consulenza e trasmissione telematica di dati in materia di assistenza e previdenza sociale, infortuni e malattie professionali. Infine, dispone la liquidazione dei patronati che abbiano realizzato per due anni consecutivi attività rilevante ai fini del finanziamento, sia in Italia che all'estero, in una quota percentuale accertata in via definitiva dal Ministero del Lavoro inferiore al 2,5 per cento del totale.

Al Senato sono state inoltre inserite le seguenti disposizioni: 1) anche le modalità di esercizio delle nuove attività riconosciute agli istituti di patronato dalla lett. c), cpv. "Art. 10", lett. a) del testo approvato dalla Camera (attività di consulenza, di supporto e assistenza tecnica, in favore di soggetti pubblici e privati, in materia di previdenza e assistenza sociale, diritto del lavoro, sanità, diritto di famiglia e successioni, diritto civile, legislazione fiscale, risparmio, tutela e sicurezza sul lavoro) siano definite con uno schema di convenzione approvato con DM da emanarsi entro il 30 giugno 2015; 2) la riduzione (dal 2,5%, previsto nel testo licenziato dalla Camera) all'1,5% della soglia minima di attività rilevante (alla quale sono cioè finalizzati i finanziamenti pubblici, ex art. 13, L. 152/2001) che ciascun patronato deve realizzare, pena lo scioglimento, se essa non viene raggiunta per 2 anni consecutivi.

Il **comma 311**, oltre a sopprimere disposizioni inerenti i requisiti per la costituzione dei patronati, abroga il concorso per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica fino alla riforma degli istituti di patronato, per un importo pari a 30 milioni di euro annui.

Il **comma 312**, a seguito della entrata in vigore della riforma complessiva degli istituti di patronato, anche con riferimento alle attività diverse che possono svolgere e dei relativi meccanismi di finanziamento, nell'ambito della legge di bilancio per il triennio 2016-2018, prevede che siano rimodulate, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, le modalità di sostegno degli istituti di patronato e di assistenza sociale. Fondo sgravi contributivi.

Come accennato in precendenza, dal 2008, inoltre, lo Stato è direttamente intervenuto con l'istituzione di un sostegno economico - la **carta acquisti** (***social card)*****,** pari a 80 euro bimestrali - al fine di alleviare situazioni di disagio economico estremo. Nel corso del 2012 è stata approvata la sperimentazione di un nuovo tipo di *social card,* la **Carta per l'inclusione,** configurata come uno strumento universale per la lotta contro la povertà. La Carta per l'inclusione prevede interventi di accompagnamento e l'impegno, da parte del nucleo familiare beneficiario a soddisfare il patto di inclusione sottoscritto con i servizi sociali di riferimento. La sperimentazione della Carta per l'inclusione è associata, dallo stesso Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), presentato a settembre del 2013 dopo un'attenta analisi effettuata da un gruppo di lavoro istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e costituito da esperti di *welfare.*

4. Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e il Fondo per le non autosufficienze

Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (**FNPS**) è lo strumento con cui, a **livello statale,** vengono **finanziati annualmente** gran parte degli **interventi** dedicati alla **sfera del sociale.** Il Fondo, istituito nel 1998 dall'art. 59, co. 44, della legge 449/1997, è stato definito e rafforzato dalla legge 328/2000 che ha fra l'altro stabilito che le risorse annualmente attribuite al Fondo devono essere ripartite - con decreto del Ministro competente per le politiche sociali, sentiti i ministri interessati e d'intesa con la Conferenza Unificata Stato-regioni - tra le regioni, i comuni e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il FNPS, le cui risorse sono esposte in Tabella C della legge di stabilità, è istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (capitolo 3671).

Dal 2010 si è assistito a una progressiva contrazione delle risorse assegnate al Fondo. Il Fondo per le Politiche Sociali, così come quello per la non autosufficienza**,** quasi **azzerato dalla Legge di stabilità 2011 e 2012,** è stato **parzialmente ricostituito dalla Legge di stabilità 2013** (Legge 228/2012), che ha assegnato circa 344 milioni di euro al FNPS.

Per il 2014, la legge di stabilità (legge 147/2013) ha destinato al FNPS 317 milioni di euro. Nello stesso anno, in relazione all'espressione delle Intese sul Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e il Fondo Nazionale per le non autosufficienze, la Conferenza delle Regioni ha approvato un documento d'Intesa Quadro per le Politiche Sociali nel quale si chiede:

- una stabilità almeno triennale e incrementale, a partire dal 2014, dei finanziamenti statali riguardanti le politiche sociali, con particolare riferimento al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e al Fondo per le non Autosufficienze;
- l'individuazione di una dimensione finanziaria accettabile (520 milioni di euro per il FNPS e 400 milioni per il FNA) per stabilizzare, almeno ad un livello minimo, gli Obiettivi di Servizio;
- una programmazione triennale/annuale dei servizi;
- la valorizzazione concreta di politiche integrate, sia per il profilo relativo alla tutela della salute che per quello relativo alle politiche occupazionali;
- il rafforzamento, nel rispetto dei modelli di *governance* regionali, del confronto e del coinvolgimento delle Autonomie Locali.

Per un esame dettagliato dei finanziamenti relativi al Fondo nazionale politiche sociali (FNPS) per gli anni 2004-2014 e dei finanziamenti relativi alle politiche sociali (con particolare riferimento al Fondo per la non autosufficienza; Fondo per le politiche della famiglia, Fondo per le politiche giovanili, Fondo per le pari opportunità e Fondo minori stranieri non accompagnati) si rimanda ai 3 volumi del Dossier "Le risorse finanziarie per le politiche sociali 2004-2014" curato dalla Conferenza dalle Regioni.

La **legge di stabilità 2015** (legge 190/2014), al co. 158, ha incrementato a regime il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS) con uno stanziamento di **300 milioni di euro annui a decorrere dal 2015**. Il finanziamento del Fondo esposto in Tabella C della legge di stabilità 2015 è pari per il triennio di riferimento 2015-2017 a circa 12 milioni di euro.

FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI				
Anno	**Tabella C – Legge Finanziaria/Stabilità**	**Fondo nazionale politiche sociali come risultante dal decreto di riparto**	**Quota regioni e Province autonome**	**Decreto riparto**
2009	**1.311.650** Nel fondo erano ancora allocate le risorse destinate al finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi, pari a euro 842.000.000,00.	**1.420.580**	**518.226**	25/11/2009
2010	**1.169.258** Di cui euro 854.000.000,00 destinate al finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi e riportati in Tabella C	**435.257** Ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 191/2009 la quale stabilisce che, a decorrere dal 2010, gli oneri relativi ai diritti soggettivi sono finanziati da appositi capitoli di spese obbligatorie iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Dagli stanziamenti del Fondo, come riportati in Tabella C, sono state pertanto sottratte le risorse destinate al finanziamento dei diritti soggettivi.	**380.222**	4/10/2010
2011	**273.874**	**218.084**	**178.500**	17/06/2011
2012	**69.950**	**42.208**	**10.680**	16/11/2012
2013	**344.178**	**343.704**	**300.000**	26/06/2013
2014	**317.000**	**297.418**	**258.258**	21/02/2014
2015	**12.992**			

L'art. 1, co. 1264, della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) ha istituito il **Fondo per le non autosufficienze** presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (capitolo 3538), configurandolo come un **contributo alle politiche regionali in materia,** per la realizzazione di

prestazioni, interventi e servizi assistenziali nell'ambito dell'offerta integrata dei servizi socio-sanitari in grado di garantire i livelli essenziali delle prestazioni assistenziali a favore delle persone non autosufficienti. Le risorse, aggiuntive rispetto a quelle già destinate alle prestazioni e ai servizi a favore delle persone non autosufficienti da parte delle Regioni, nonché da parte delle autonomie locali, sono state finalizzate alla copertura dei costi di rilevanza sociale dell'assistenza socio-sanitaria.

La Legge di **stabilità 2015** (legge 190/2014), al co. 159, ha incrementato Fondo per le non autosufficienze di **400 milioni per il 2015** e di **250 milioni di euro annui a decorrere dal 2016**. Lo stanziamento del Fondo è finalizzato anche al finanziamento degli interventi a sostegno delle persone affette da sclerosi laterale amiotrofica (SLA).

FONDO NAZIONALE PER LE NON AUTOSUFFICIENZE				
Anno	**Tabella C – Legge Finanziaria**	**Fondo nazionale per le non autosufficienze**	**Quota regioni e Province autonome**	**Decreto riparto/Intesa**
2009	**400.000**	**400.000**	**399.000**	Decreto 6 agosto 2008
2010	**400.000**	**400.000**	**380.000**	Decreto 4 ottobre 2010
2011 L.220/2010 Art. 1,co. 40	**-**	**100.000** Dal Fondo per le esigenze urgenti e indifferibili	**100.000**	Decreto 11 novembre 2011
2012 D.L. 95/2012 Art. 23,co. 8	-	Somma, da definire con D.P.C.M., dal Fondo per le esigenze urgenti e indifferibili. Si rileva che il Fondo è stato completamente definanziato dalla legge di stabilità 2013.	-	-
2013 Legge di stabilità 2013 Art. 1, co. 83 Art. 1, co. 151	-	Fino alla concorrenza di **40.000** **275.000**	**275.000**	Decreto 20 marzo 2013
2014	**275.000** **75.000**	**350.000**	**334.560** destinati alle regioni **5.440** destinati alle PA	Decreto 7 maggio 2014
2015	**400.000**			

5. Il Fondo per le Politiche della famiglia

Il Fondo istituito ai sensi dell'art. 19, co. 1 del decreto-legge 223/2006 è stato ridisciplinato dalla finanziaria 2007 che ha fra l'altro istituito l'Osservatorio nazionale sulla famiglia**.** Le risorse, allocate nello stato di previsione del MEF sul capitolo 2102 e destinate nel loro complesso alle politiche familiari, sono assegnate mediante un apposito decreto di riparto.

La materia Politiche per la famiglia, nella strutturazione del bilancio statale, è ricompresa nella Missione 24 “Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia”, nello specifico Programma 24.7 “Sostegno alla famiglia” – Centro di responsabilità 15 “Politiche per la famiglia”. Sebbene lo stanziamento del Fondo, nel suo complesso, sia allocato nello stato di previsione del MEF, dal 2010 i capitoli di riferimento sono il cap. 858, "Fondo per le politiche per la famiglia", del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri e il cap. 899, titolato "Somme da destinare ad interventi per attività di competenza statale relative al Fondo per le politiche per la famiglia", dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Dal 2011 il Fondo ha però subito un forte ridimensionamento, legato, secondo quanto affermato dal MEF, alla necessità di alimentare il costituendo Fondo per il federalismo. In quell’anno la **consistenza effettiva del Fondo è stata pari a 25 milioni euro.** La **legge di stabilità 2012** ha stanziato per il Fondo per le politiche della famiglia **20,1 milioni di euro,** ma nel corso dell’anno tali risorse sono state **incrementate** attraverso specifiche intese. L'**analisi** complessiva del Fondo resa dalla **Corte dei Conti** nella Relazione sul Fondo per le politiche della famiglia (Deliberazione n. 2/2012/G) indica, difatti, per un contesto di particolare complessità e rilevanza quale quello delle politiche per la famiglia, la forte esigenza di privilegiare un'ottica strutturale e non più frammentata dei bisogni della persona.

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nel **febbraio 2012** è stata sottoscritta un'Intesa in sede di Conferenza unificata sull'utilizzo di risorse da destinare al finanziamento di azioni per le politiche a favore della famiglia. I fondi, pari a **25 milioni di euro,** spostati da precedenti capitoli di competenza statale e resi disponibili sui capitoli di pertinenza regionale e degli enti locali, sono stati messi a disposizione per garantire la continuità degli obiettivi di servizio relativi a: diffusione servizi per l'infanzia e presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia (bambini 0-3 anni) e incremento della percentuale degli anziani beneficiari dell'assistenza domiciliare integrata (ADI) dall'1,6 per cento al 3,5 per cento.

Successivamente, nel corso della Conferenza unificata del **19 aprile 2012** sono state sancite tre Intese in materia di famiglia: sul Piano nazionale sulla famiglia; sul riparto per il 2012 delle risorse del Fondo per le politiche della famiglia; sull'utilizzo di risorse da destinarsi al finanziamento di servizi socio educativi per la prima infanzia e azioni in favore degli anziani e della famiglia. L'ultima delle Intese ha stabilito i criteri di ripartizione delle risorse disponibili a valere sui capitoli di pertinenza *Politiche della famiglia* del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per complessivi **45 milioni di euro,** da destinarsi al **finanziamento di servizi socio educativi** per la **prima infanzia** e ad **azioni in favore degli anziani e della famiglia.** L'Intesa stabilisce le modalità di attuazione, i tempi di realizzazione degli interventi e il monitoraggio. Le regioni concorrono ai finanziamenti secondo le rispettive disponibilità. Le risorse devono essere ripartite previa sottoscrizione di un accordo della durata di 24 mesi con ogni regione con l'indicazione dei servizi socioeducativi e le azioni da finanziare in favore degli anziani e della famiglia. I decreti di riparto del 9 maggio 2012 hanno ripartito fra le regioni i complessivi **70 milioni** (cifra risultante dai 45 milioni sommati alle risorse del Fondo). Quanto alla procedura per l'erogazione dei finanziamenti, l'intesa del 2 febbraio prevede che le risorse siano trasferite, in unica soluzione, alle regioni a seguito di specifica richiesta, nella quale sono indicate le azioni da realizzare. L'intesa del 19 aprile prevede, invece, che le risorse siano erogate in due *tranches,* rispettivamente del 60% e del 40%, a seguito della sottoscrizione di accordi attuativi tra il Dipartimento per le politiche della famiglia e le singole regioni e previa approvazione di specifici programmi regionali di intervento e relativo assenso dell'Anci.

La legge di stabilità 2015 (legge 190/2014), al co. 132, ha autorizzato, dal 2015, uno stanziamento a regime, pari a 5 milioni di euro, a valere sul Fondo delle politiche della famiglia. L'incremento è finalizzato al sostegno delle adozioni internazionali e intende garantire il pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali. Il finanziamento del Fondo esposto in Tabella C della Legge di stabilità è pari a 18,261 milioni di euro per il 2015 e a 17,621 milioni di euro per il biennio 2016-2017.

FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA

Anno	Tabella C – Legge Finanziaria/Stabilità	Fondo nazionale politiche per la famiglia	Quota regioni e Province autonome	Decreto riparto
2009	**186.571**	**186.571**	**100.000**	3/02/2009
2010	**185.289**	**174.288**	**100.000**	20/20/2010
2011	**52.446**	**25.062**	**-**	2/02/2012
2012	**31.391**	**45.000**	**70.000**	Intese 2 febbraio e 19 aprile 2012 Decreti di riparto 9 maggio 2012
2013	**19.784.**			
2014	**20.916**			
2015	**18.261**			

6. Il Fondo per le Politiche giovanili

Il Fondo per le politiche giovanili è stato istituito ai sensi dell'art. 19, co. 2, del decreto legge 223/2006, con una dotazione di 3 milioni di euro per l'anno 2006 e di dieci milioni di euro a decorrere dall'anno 2007. Il Fondo è nato per promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale, nonché all'inserimento nella vita sociale, attraverso interventi volti ad agevolare l'accesso dei giovani all'abitazione e all'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi. Il Fondo è destinato a finanziare azioni e progetti di rilevante interesse nazionale, nonché azioni e progetti destinati al territorio, individuati di intesa con le Regioni e gli Enti Locali.

L'art. 1, co. 1290, della legge finanziaria 2007 (legge 296/2006) ha incrementato il Fondo di 120 milioni di euro per gli anni 2007, 2008 e 2009. Successivamente l'art. 2, co. 1, del decreto legge 78/2010 ha disposto, dal 2011, una riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'art. 21, co. 5, lettera *b)* della legge 196/2009.

La Corte dei Conti nella Relazione sul Fondo per le Politiche giovanili sottolinea come gli interventi di settore a valere sul Fondo per le politiche giovanili vanno considerati come facenti parte di un complesso di **iniziative di competenza di più soggetti istituzionali**, che dovrebbero interagire ai fini della realizzazione effettiva di un "Sistema" organico, cui riferire una strategia comune. La Corte ricorda che l'articolazione delle politiche giovanili è avvenuta su due piani distinti: quello nazionale e quello locale. Il primo caratterizzato da un filone di interventi affidato all'Agenzia nazionale per i Giovani, che, a partire dall'inizio del 2009, ha indicato una serie di tematiche senza tuttavia fornire una strategia d'insieme. Sul piano regionale è stata adottata una logica "concertativa", in sede di Conferenza Unificata, con la sottoscrizione di appositi Accordi, che hanno finanziato interventi utilizzando anche le risorse del Fondo. Ed è proprio a tale riguardo, ad avviso della Corte, che le procedure di trasferimento delle risorse, condizionate dalla concreta presentazione di progetti, soprattutto da parte delle Regioni, hanno avuto un percorso non lineare e non coerente con l'approccio iniziale. La Corte sottolinea come "la **polverizzazione dei progetti**, la riconduzione a tematiche generiche e sovrapponibili, le difficoltà nel portare a compimento i progetti stessi", hanno determinato una vischiosità nell'impiego delle risorse.

Risulta di particolare interesse il preambolo del Decreto di riparto del Fondo per il 2013 che illustra nel dettaglio le riduzioni subite dal Fondo in virtù di disposizioni normative e di trasferimenti compensativi, a finalità indistinta, a favore delle Regioni, previa corrispettiva riduzione di risorse statali nonché la procedura di individuazione della quota destinata a cofinanziare gli interventi di

regioni, comuni e province (per le **regioni** la quota corrisponde al 62,5% dello stanziamento annuale del Fondo pari ad euro 3.298.447,16; per i **comuni** al 12,5% dello stanziamento annuale del Fondo per una cifra pari a ad euro 659.795,00; per le **province** alla misura del 5% del Fondo pari ad euro 264.445,84; non sono dovute erogazioni alle due **province autonome**). Al **Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale,** presso la Presidenza del Consiglio, vengono assegnati 1.055.672,00 di euro anche in previsione dei compiti istituzionali connessi al semestre di presidenza dell'Ue.

La dotazione del Fondo, esposta in Tabella C della **Legge di stabilità 2015** è, per il 2015, pari a **5,8 milioni di euro**.

FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE GIOVANILI				
Anno	**Tabella C – Legge Finanziaria/Stabilità**	**Fondo nazionale politiche giovanili**	**Quota regioni e Province autonome**	**Decreto riparto/Intesa**
2009	**Finanziaria 2007 130.000**	**130.000.**	**-**	-
2010	**81.087**	**81.087**	**37.421**	Intesa 7/10/2010
2011	**32.909**	**12.787**	**10.941**	Decreto riparto 4/11/2011
2012	**8.180**	**+ 1.661 assegnate con** decreto del MEF n. 21910 del 24 maggio 2012; **+ 0, 849** quota parte delle economie risorse 2011	**-6.783** trasferiti alle regioni con decreto n. 39761 in data 1 giugno 2012; **0,849** trasferiti alle province con il decreto di riparto	Decreto riparto 7/11/2012
2013	**6.208**	**5.278.360,00**	Per le **regioni** euro **3.298.447,16**; per i **comuni** euro **659.795,00**; per le **province** a euro **264.445,84**; non sono dovute erogazioni alle **province autonome**	Decreto riparto 19/11/2013
2014	**16.772**	**13.665.714,00**	Per le **regioni** euro 7.106.171,28, per i **comuni** euro 2.733.142,80; per le **province** euro 1.093.257,12	Intesa 10 luglio 2014
2015	**5.761**			

7. Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

La legge 28 agosto 1997, n. 285 ha sollecitato e sostenuto la progettualità orientata alla tutela e alla promozione del benessere dei bambini e dei ragazzi attraverso l'istituzione di un Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza suddiviso tra le Regioni (70%) e 15 Città riservatarie (30%), chiamando gli enti locali e il terzo settore a programmare insieme e a diffondere una cultura di progettazione concertata e di collaborazione inter-istituzionale.

In seguito, la Legge finanziaria 2007 (legge 296/2006) ha disposto, all'art. 1, co. 1258, che la dotazione del Fondo, limitatamente alle risorse destinate alle 15 Città riservatarie, fosse determinata annualmente dalla Tabella C della Legge finanziaria e ne ha indicato, a decorrere dal 2008, una allocazione e uno stanziamento autonomo (capitolo 3527 nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali). Pertanto le risorse oggi allocate nel Fondo per l'infanzia e l'adolescenza sono destinate esclusivamente ai progetti da realizzare nelle 15 città riservatarie. Le ulteriori risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza, continuano a confluire, indistintamente, nel Fondo nazionale per le politiche sociali.

Oggi le **15 Città riservatarie - Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino, Venezia** - costituiscono una sorta di nucleo fondante per le politiche della legge 285 e rappresentano un laboratorio di sperimentazione in materia di infanzia e adolescenza. Il trasferimento delle risorse avviene con vincolo di destinazione, quindi i finanziamenti della legge 285 sono collegati alla progettazione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza. Tra gli strumenti promossi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la buona riuscita della sperimentazione della legge 285, vi è il Tavolo di coordinamento tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Città riservatarie e la Banca dati dei progetti.

La dotazione del Fondo, esposta in Tabella C della **Legge di stabilità 2015** è, per il 2015, pari a **28,7 milioni di euro**.

FONDO NAZIONALE PER l'INFANZIA E L'ADOLESCENZA			
Anno	**Tabella C – Legge Finanziaria**	**Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**	**Decreto riparto/Intesa**
2009	**43.892**	**43.751**	17 settembre 2009
2010	**39.964**	**39.964**	11 marzo 2010
2011	**39.204**	**35.188**	25 maggio 2011
2012	**39.960**	**39.960**	24 febbraio 2012
2013	**39.567**	**39.167**	21 marzo 2013
2014	**30.600**	**30.688**	28 luglio 2014
2015	**28.709**		

8. Verso un nuovo modello di welfare

La sfida per il futuro dei soggetti erogatori di servizi sarà quella di riuscire ad intercettare i bisogni dei cittadini, al fine di costruire per essi delle risposte ad hoc rispetto ai bisogni da espressi, nel rispetto pieno della loro identità. Lo scopo è **un'individualizzazione dell'offerta** su specifiche esigenze, che tengano conto delle esperienze di socializzazione e condivisione per contrastare le dinamiche di esclusione sociale. Si innescherà così una circolarità tra domanda ed offerta di servizi di welfare basata su una reciproca necessità dell'uno verso l'altro. In tale prospettiva la personalizzazione del servizio, quindi, diviene la possibilità di fornire capacità all'utente di potenziare le proprie risorse personali e sociali, al fine di condurre un'esistenza dignitosa.

Si tratta in sostanza di introdurre un cambiamento culturale, in cui l'ideazione di nuove idee e proposte in materia di welfare, e la loro progettazione e organizzazione, avviene ad opera di **soggetti diversi** (**corpi intermedi, terzo settore, istituzioni, società civile, imprese, ecc.) che insieme interagiscono per la costruzione comune di un nuovo modello di politica sociale**, curandone poi la diffusione e la legittimazione sul territorio. La logica di base è partire dalla prossimità dei servizi da costruire ed erogare, al fine di poter raccogliere con maggiore facilità i bisogni dei singoli e costruire strumenti a cui ogni soggetto potrà accedere in una logica di **"composizione" del proprio piano dei servizi**. Questi saranno, quindi, ideati e costruiti su esigenze ben precise e si adatteranno in maniera flessibile alle esigenze dell'utenza. I servizi offerti, inoltre, saranno oggetto di adeguamenti e modifiche laddove si ravveda, da parte del beneficiario, la necessità di modificare la tipologia di risposta con strumenti più precisi o più attuali. In pratica la risposta al fabbisogno emergente non potrà, né dovrà, essere rigidamente data.

Affinché questo impianto sia reso possibile, tuttavia, è necessario un ultimo e fondamentale elemento: l'*empowerment* del cittadino. Questo è legato alla capacità, ad opera dei soggetti erogatori dei servizi, di restituire al cittadino-utente la consapevolezza che egli non è semplicemente un fruitore del servizio, ma colui che incide direttamente e attivamente sulla sua ideazione e costruzione. La sfida culturale, in sintesi, è riuscire a formare le persone a utilizzare i servizi offerti nel modo più adatto ai propri bisogni.

Inoltre, a differenza del passato, quando le forme di mutuo aiuto hanno svolto soprattutto un ruolo di supplenza rispetto a bisogni che non trovavano (ancora) risposta e copertura sotto alcuna forma, oggi è necessario operare soprattutto in base a una **logica integrativa** rispetto ai programmi esistenti e a essi aggiuntiva, ossia completando e rendendo più efficiente ciò che il welfare pubblico già offre e garantisce.

Le Acli, che dalla loro nascita hanno svolto un ruolo di protagoniste nel rispondere alle sfide che la società poneva, h anno scelto di focalizzare la propria azione su alcuni **temi che oggi appaiono strategici nel nostro Paese**: la povertà, il welfare aziendale, la dimensione di prossimità e la dimensione rurale.

LA POVERTÀ IN ITALIA

I dati Istat sulla povertà indicano che il **9,9% delle persone residenti nel nostro Paese vive in povertà assoluta** (dato 2013) mentre nel 2007 erano il 4,1%. Anche dopo la fine della crisi, l'Italia resterà più povera di prima. La ripresa potrà ridurre l'attuale percentuale di povertà assoluta ma non di molto dato che la sua maggiore presenza è un fenomeno strutturale, così come il suo nuovo profilo. Non si concentra più, infatti, esclusivamente nel meridione e tra le famiglie numerose (con almeno tre figli), anche se queste rimangono le realtà dove risulta maggiormente presente. Gli ultimi anni, infatti, ne hanno visto l'incremento galoppante in segmenti della popolazione prima ritenuti immuni: il Nord – dove le persone in povertà assoluta sono aumentate dal 3,3% (2007) al 7,3% (2013) - e le famiglie con due figli minori (dal 3,8% al 13,4%). Mentre la povertà raggiunge nuovi soggetti non abbandona, però, quelli che già da tempo affligge su larga scala, a partire da bambini e minori.

Tavola: Come è cambiata la povertà in Italia

DIMENSIONE	SITUAZIONE PRE-CRISI	SITUAZIONE ATTUALE
TERRITORIALE	Questione meridionale	Questione meridionale/questione settentrionale
ANAGRAFICA	Prevalentemente popolazione anziana	Prevalentemente anziani e giovani
FAMILIARE	Famiglie con almeno 3 figli	Famiglie con almeno 2 figli
OCCUPAZIONALE	Non riguarda le persone che lavorano	Riguarda anche le persone che lavorano

La povertà relativa nel 2012 ha interessato il 12,7% delle famiglie (in totale 3 milioni 232 mila); le persone in povertà relativa sono 9 milioni 563 mila, corrispondenti al 15,8% della popolazione. L'incidenza di tali soggetti sulla popolazione è pari al 19,9% per la povertà relativa. Un numero cospicuo di famiglie, molte attività, piccole imprese e lavoratori a basso salario non ce la fanno più ad affrontare la vita quotidiana con le risorse a loro disposizione. Mancano oggi, nel nostro Paese, politiche equilibrate e commisurate alle reali capacità di resistenza delle famiglie, e non a quelle presunte,. Un'ossessiva insistenza su politiche di austerità, inoltre, ha comportato la compressione dei consumi ed il conseguente calo del gettito, generando un soffocamento della domanda interna e impedendo di generare le condizioni per la ripresa economica dell'economia nazionale.

Le Acli cercano di dare una risposta alla **povertà assoluta** attraverso l'Alleanza italiana contro la povertà: si tratta di un'iniziativa guidata dall'Associazione per unire un insieme di soggetti sociali (del terzo settore, del mondo sindacale e istituzionale), mossi dalla comune volontà di contribuire alla costruzione di adeguate politiche pubbliche contro la povertà assoluta nel nostro Paese. Attualmente sono 31 i soggetti che hanno aderito all'Alleanza e sono state avviate diverse attività: è stato svolto un lavoro di sensibilizzazione dell'opinione pubblica; è stato promosso un dibattito basato sull'evidenza empirica concernente gli interventi esistenti e quelli proposti; è stato avviato un confronto con le forze politiche, sulle quali si continua ad esercitare pressione affinché

compiano scelte favorevoli alla lotta contro la povertà; è stata elaborata una dettagliata proposta di riforma.

Per contrastare la **povertà relativa**, grazie al prezioso supporto del Caf Acli, l'Associazione sta elaborando una proposta di riforma del fisco per assicurare un'equa redistribuzione delle risorse. Tale aspetto appare oggi tanto più importante se si guarda alla progressiva ed inesorabile erosione della ricchezza del ceto medio popolare. Per tali ragioni il sistema fiscale necessita di una complessiva riorganizzazione, coerentemente con i mutamenti economici e sociali in atto. Occorre, infatti, incidere sulla leva fiscale, attraverso le detrazioni, a cominciare da quelle per i costi del welfare familiare, per la cura, per l'istruzione, oltre che su redditi da lavoro e pensione, casa e piccole forme di risparmio.

WELFARE E LAVORO

In materia di welfare e lavoro, la grande sfida per il terzo settore e le istituzioni, da un lato, e cittadini e lavoratori, dall'altro, consiste nella capacità di interpretare i mutamenti in campo sociale e demografico, promuovendo soluzioni innovative. Negli ultimi anni il lavoro ha subito radicali trasformazioni, dovute ad una complessiva riorganizzazione del sistema economico e produttivo nazionale ed internazionale. Questi elementi si incastrano inevitabilmente con la necessità di conciliare, all'interno della vita di ogni persona, diverse esigenze, ottimizzando i tempi. La grande difficoltà nel raggiungimento di un equilibrio ottimale tra vita privata e lavorativa, risiede soprattutto nel fatto che la ricerca di adeguate soluzioni organizzative viene troppo spesso lasciata in capo alle singole famiglie. Questo rappresenta una difficoltà notevole, soprattutto in considerazione del fatto che il contesto di riferimento offre pochissime soluzioni e spesso inadeguate. A ciò va aggiunto un ulteriore elemento: l'evoluzione del modello delle relazioni industriali, sempre più orientate verso la valorizzazione della contrattazione aziendale.

Come noto, una politica di welfare aziendale produce effetti positivi in termini di maggiore soddisfazione nell'ambiente di lavoro e in un legame più stretto tra l'azienda ed i suoi dipendenti. La scelta di investire nel miglioramento del rapporto umano con la propria forza lavoro diviene sempre più fattore strategico per il mondo imprenditoriale, legandosi anche alla ricerca di nuovi modelli di welfare da parte delle istituzioni. Le imprese, dal canto loro, guarderanno sempre più verso un capitale umano a loro disposizione che abbia le migliori competenze personali e professionali, capace di sviluppare un potenziale creativo e innovativo costante nell'arco dell'intera vita lavorativa. Per raggiungere in maniera efficace tali obiettivi, e quindi realizzare un effettivo vantaggio competitivo sul mercato, le aziende si spingeranno nella continua ricerca di strumenti capaci di soddisfare i bisogni dei propri dipendenti, attraverso la rimozione delle cause di stress legate al contesto privato e lavorativo.

È prioritario per le Acli individuare **nuove forme di tutela**, a partire dalla dimensione del lavoro, per promuovere e adottare innovativi modelli di welfare, destinati al lavoratore e alla sua famiglia, per rispondere alle crescenti **esigenze di conciliazione tra tempi di vita lavorativa e privata**. Questo permetterebbe di evitare che le crescenti incombenze spostate, per inadeguatezza delle politiche sociali, dallo Stato sulla famiglia possano rappresentare per essa un elemento di ulteriore criticità. Lo scopo è fornire assistenza al lavoratore e alla sua famiglia attraverso una **sinergia tra servizi offerti dalle Acli e le imprese**, collaborando attivamente con queste ultime nello sviluppo e supporto della dimensione sociale e di cura del lavoratore e della sua famiglia.

LA DIMENSIONE DI PROSSIMITÀ

Il progressivo indebolimento del sistema di welfare state, concepito secondo la logica keynesiana, basato su una logica circolare e di reciproca incentivazione tra crescita economica e spesa sociale, ha visto l'avanzare, a partire dagli anni settanta, delle teorie neoliberiste. Esse hanno introdotto la concezione del Nuovo Management Pubblico.

La nuova tendenza in materia di welfare si caratterizza per una **crescente riduzione della centralità statalista**, a vantaggio di un accresciuto ruolo della società nelle sue diverse componenti, il tutto accompagnato da un decentramento delle competenze dal livello centrale a quello locale dello Stato.

In questo scenario si attua progressivamente il **passaggio dal welfare state alla welfare society**, dove l'attuazione del welfare è espressione della società prima ancora che dello Stato. Le conseguenze derivanti da questo passaggio sono una diminuzione della spesa in capo al livello centrale e la nascita di un tessuto sociale coeso.

Le Acli ritengono necessario **ripartire dalla dimensione locale e di prossimità** per la costruzione di un nuovo modello di welfare, basato su un solido **partenariato tra operatori del terzo settore (pubblici e privati) e le amministrazioni locali**. Lo scopo è introdurre un modello nuovo nell'organizzazione (politica ed operativa) dello stato sociale, attraverso **una partecipazione più attiva del cittadino-utente** (soprattutto nella manifestazione dei bisogni) ed un protagonismo delle reti e partenariati tra i soggetti del terzo settore, in grado di rimuovere le situazioni di minaccia alla coesione sociale e restituire alle comunità locali modelli di welfare costruiti in base alle proprie specificità.

LA DIMENSIONE RURALE

L'agricoltura rappresenta un settore a **forte potenziale di sviluppo per il nostro Paese**. L'attuale crisi economica sta spingendo le persone ad una progressiva riscoperta del valore della terra. Occorre quindi sfruttare le opportunità che questa difficile situazione sta generando per la valorizzazione del settore agricolo. Vi è poi l'importante ruolo svolto dalla famiglia in generale, e quella rurale in particolare, rispetto ai mutamenti demografici che il nostro Paese negli ultimi anni sta attraversando. Nello scenario rurale le famiglie sono caratterizzate da una dimensione familiare a cui spesso si lega il destino dello sviluppo rurale delle aree occupate.

In base ai dati rilevati dal Censimento Agricoltura dell'Istat 2010, la struttura della produzione agricola risulta organizzata attorno al nucleo familiare. Circa il 99% delle aziende agricole fa ricorso a **manodopera familiare**, riconoscendo alla famiglia il ruolo di tessuto connettivo della produzione agricola nazionale. Rispetto alle famiglie rurali, queste risultano in numero maggiore rispetto a quelle urbane. In base a dati Istat del 2010, in valori assoluti, la popolazione residente nelle aree urbane è pari a 24.878.889 persone, mentre nelle aree rurali è di 34.299.347 persone. Di qui la rilevanza di quest'ambito per lo sviluppo di politiche di welfare delle Acli, orientate a queste aree a forte potenziale di sviluppo.

Le Acli ritengono fondamentale la **valorizzazione della terra**, in un'accezione nuova che la collochi come banco di sperimentazione per la realizzazione di **politiche di welfare innovative** che fondano insieme gli elementi di un welfare della comunità rurale (la forte componente di prossimità dei servizi ai cittadini, il network tra soggetti pubblici e partenariato tra gli operatori del terzo settore, individuazione dei fabbisogni locali e costruzioni ad hoc delle politiche di welfare,

empowerment del cittadino) e quello aziendale (guardare a servizi di welfare rurale per politiche di welfare aziendale, in una logica di riconnessione delle campagne ai centri urbani). Questo consentirà di restituire alla dimensione rurale una funzione nuova di supporto allo sviluppo del welfare, sia proprio che delle città, oltre ad una nuova dimensione aggregativa, sia in termini di modalità che di "localizzazione".

I dossier della Fondazione Achille Grandi per il Bene Comune

1. Dossier sulle riforme costituzionali e istituzionali
2. Dossier sulla legge di stabilità e bilancio
3. Le proposte di sostegno al reddito
4. La riforma dei partiti e il finanziamento della politica
5. L'Europa che vogliamo
6. La legge delega Fiscale
7. Il Fiscal Compact: cos'è e cosa prevede
8. Rappresentanza di genere: i numeri di un percorso incompiuto
9. Legge di Stabilità 2015
10. Verso l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica