

“Sussidiarietà e... welfare territoriale”

Rapporto sulla sussidiarietà 2024

A cura di:

Emilio Colombo, Paolo Venturi,
Lorenza Violini e Giorgio Vittadini

In collaborazione con:

AICCON Research Center

IFEL Fondazione ANCI

Ipsos

Istat

Hanno collaborato i ricercatori di:

ADAPT, Banca d'Italia, Istat, Secondo welfare

EXECUTIVE SUMMARY

Il Rapporto 2024 della Fondazione per la Sussidiarietà (diciottesimo) analizza il welfare italiano, in particolare quello territoriale, evidenziando i fattori principali che riguardano la percezione dei cittadini, la spesa, la governance e le prospettive della sua sostenibilità. Il sistema di welfare è al centro di trasformazioni epocali che richiedono risposte innovative per affrontare disuguaglianze crescenti e un contesto socio-economico sempre più complesso.

L'interrogativo che ha ispirato l'intero lavoro è ultimamente incentrato sull'individuazione dei fattori che possano garantire l'universalità del welfare e la qualità delle prestazioni, e sull'approfondimento del ruolo che la cultura della sussidiarietà svolge e può svolgere a questo scopo.

Il tema della sostenibilità dello Stato sociale non viene guardato soltanto con una lente econometrica orientata al breve periodo, nella convinzione che sistemi di protezione sociale forti e ben organizzati svolgano una funzione fondamentale nel costruire società coese ed economie solide. Senza il finanziamento di alcune funzioni sociali infatti non ci sarebbe crescita.

Per welfare territoriale si intende il complesso dei servizi sociali la cui organizzazione ed erogazione è di competenza dei Comuni. Esso comprende l'assistenza a: anziani, minori in stato di bisogno, famiglia, disabili, soggetti affetti da dipendenza, indigenti, persone emarginate dal lavoro. E si estende fino agli asili nido e all'area dell'housing sociale.

1. Stato attuale del welfare

Il sistema è caratterizzato da:

- a. Disomogeneità della spesa. Crescente disparità territoriale tra regioni del nord e del sud Italia, tra aree urbane e periferiche, e tra aree interne e non. Nelle regioni del sud Italia la spesa pro-capite per il welfare territoriale (72 euro) è circa la metà della media nazionale (142 euro).
- b. Allocazione sbilanciata della spesa. Le prestazioni pensionistiche (comprehensive di vecchiaia, invalidità e superstiti) assorbono quasi la metà di tutta la spesa sociale, mentre alle politiche sociali (famiglie e minori, disabilità e disoccupazione) è destinato meno del 20%.
- c. Mancanza di un esame approfondito dei bisogni. Ne consegue un'offerta di servizi non solo rigida ma anche obsoleta e incapace di aggiornarsi.
- d. Governance policentrica, con il rischio di duplicazioni e inefficienze; disomogeneità delle norme; mancanza di una mappatura della spesa.
- e. Tendenza a standardizzare l'offerta.

- f. Logica dell'immediato e mancanza di una prospettiva di lungo periodo.
- g. Trasferimenti monetari anziché in kind

Problemi

- 1. Governance policentrica
- 2. Disomogeneità della spesa
- 3. Mancanza di monitoraggio dei bisogni e della qualità dei servizi
- 4. Tendenza a standardizzare l'offerta
- 5. Trasferimenti monetari anziché in servizi

2. Sfide demografiche e sociali

L'Italia affronta oggi uno dei peggiori "inverni demografici" al mondo: bassi tassi di natalità, allungamento della durata della vita e aumento del numero di anziani (che saranno il 33% della popolazione entro il 2050) e fragilità delle reti familiari.

Questi cambiamenti accrescono la domanda di servizi socio-sanitari e assistenziali, a fronte di una carenza di risorse e personale qualificato.

In parallelo, aumentano le disuguaglianze economiche: il 5% delle famiglie possiede il 46% della ricchezza totale, mentre quasi il 10% della popolazione vive in povertà assoluta.

In Italia i bambini fino a tre anni che trovano collocazione nei servizi educativi specifici per la prima infanzia sono meno del 30% contro il 37,9% della media europea. Particolarmente grave la situazione delle famiglie con persone disabili: oltre un quarto (28,4%) è a rischio povertà o esclusione sociale.

Il Rapporto segnala che oltre a non essere efficiente, il sistema non è nemmeno sostenibile: il 20% della spesa totale per il welfare è quasi interamente a carico delle famiglie (la cosiddetta spesa "out of pocket").

Uno dei peggiori "inverni demografici" al mondo

Fragilità delle reti familiari e sociali

Carenza di risorse e personale qualificato

Aumento delle disuguaglianze

Difficoltà ad accedere ai servizi

3. L'esperienza dei cittadini

Una percentuale significativa della popolazione (tra il 67% e l'80% a seconda dell'ambito considerato) ha sperimentato difficoltà o impossibilità di accesso ai servizi fondamentali del welfare negli ultimi tre anni.

Il giudizio dei cittadini sui servizi rivolti alle fasce più vulnerabili, come anziani non autosufficienti e persone con disabilità, è fortemente critico: solo il 40% delle persone li valuta in modo positivo. Anche i servizi a supporto delle donne vengono giudicati insufficienti o di difficile accesso.

Solo il 38% dei cittadini promuove le politiche per la lotta alla povertà e al disagio sociale, indicando la necessità di un ripensamento delle strategie di contrasto all'indigenza.

Di fronte all'assenza o inadeguatezza dei servizi chi può permetterselo paga di tasca propria. Chi invece non ha le risorse necessarie rinuncia o attende, creando così un "popolo di vulnerabili in sala d'attesa".

4. Governance del welfare

Il welfare territoriale in Italia è caratterizzato da una complessa struttura istituzionale, con competenze distribuite tra Stato, Regioni e Comuni, carenza o assenza di coordinamento e integrazione dei ruoli. Una situazione che causa sovrapposizioni, stratificazioni, sprechi e inefficienze.

La frammentazione degli interventi di welfare riflette la loro territorializzazione, ma rischia di far perdere di vista l'orientamento verso la persona. È necessario sviluppare una logica di costruzione relazionale, in grado di generare capitale sociale.

Ad oggi, il contributo delle istituzioni non profit nel rispondere alla domanda di welfare territoriale è in crescita (+5,3% di istituzioni non profit dal 2016 e +11,3% di persone impegnate). In generale, le strutture che in Italia svolgono attività di welfare sono 85.574, di cui il 68,8% enti non profit e il 31,2% istituzioni pubbliche.

Nel complesso sono impegnati nel welfare circa 1 milione e 600mila lavoratori (il 43,6% nelle istituzioni non profit e il 56,4% nelle istituzioni pubbliche). È prevalente il peso delle istituzioni non profit nel settore dell'assistenza sociale, con l'88,4% degli enti e l'85,7% degli addetti.

5. Due criteri guida: centralità della persona e sussidiarietà

Centralità della persona. Il Rapporto evidenzia l'importanza di passare da una visione puramente "amministrativa" dei bisogni a un approccio olistico che riconosca la complessità e la specificità delle esigenze individuali e comunitarie, considerando la persona in una prospettiva globale.

Sussidiarietà. È il principio costituzionale e la prassi che promuove la messa a sistema e la collaborazione di tutti i soggetti coinvolti, a partire da quelli più prossimi al bisogno, che abbiano maturato competenze ed esperienza, in modo da assicurare risposte adeguate, in un contesto in cui i soggetti pubblici sono chiamati a stabilire gli obiettivi di qualità dei servizi e monitorare il loro perseguimento.

6. Innovazione e prospettive future

La sostenibilità e il rafforzamento dello Stato sociale richiedono un welfare più moderno, ripensato come fattore di sviluppo.

Dal Rapporto emergono alcune proposte chiave che riguardano:

- Presa in carico della persona, che parta dalla valutazione del complesso dei suoi bisogni per poi individuare il piano di servizi più appropriato. In questo senso, la progettazione dei servizi non deve essere strutturata a "silos" considerando verticalmente le singole necessità e non deve offrire risposte standardizzate.
- Progettazione integrata dei servizi e coordinamento centralizzato per monitorare lo sviluppo della domanda di servizi e la qualità degli stessi. La complessità dei fenomeni sociali in quanto fenomeni umani richiede un approccio sistemico che, oltre a rispondere agli effetti, miri ad agire sulle cause.
- Creazione di "touch points" territoriali per servizi integrati e accessibili (centri multiservizi di continuità assistenziale, degenze di comunità, reti di poliambulatori, assistenza domiciliare socio-sanitaria a distanza, *counseling* familiare e altro). La persona è al centro e in un contesto comunitario.
- Aumento degli investimenti sul capitale umano, sull'istruzione e formazione continua del personale che a diversi livelli si occupa di servizi di welfare, e aumento degli investimenti e dei servizi alle famiglie e ai *caregiver*.
- Implementazione di forme di monitoraggio centralizzato dei bisogni e della spesa effettivamente utilizzata e misurazione della capacità di spesa degli enti preposti all'erogazione dei servizi a tutti i livelli di governo. Questo

consentirebbe di distribuire la spesa in modo più efficiente e ridurre gli sprechi.

- Razionalizzazione dei flussi di spesa da parte di una regia centrale e superamento del criterio della spesa storica con un approccio basato sul monitoraggio dei bisogni.
- Introduzione di una classificazione della spesa pubblica per funzione, così come proposta a livello internazionale dalla Classification of function of government (Cofog) e adottata come standard dal sistema europeo dei conti nazionali e regionali.
- Rafforzare le best practice e le innovazioni presenti nei territori, sistematizzarle e promuoverle perché possano "contagiare" altri territori.
- Istituire un sistema di valutazione dei risultati. Alla valutazione degli output nell'immediato (ovvero dei beni o servizi forniti), occorre accostare un sistema di valutazione degli outcome, ovvero dell'impatto che gli output generano nel lungo periodo sulla condizione, lo stato o il comportamento degli attori coinvolti. La valutazione della qualità dei servizi di welfare è imprescindibile sia per gli enti pubblici sia per quelli privati e del Terzo settore.
- Collaborazione tra pubblica amministrazione e Terzo settore che esca dalle logiche di mercato, volte a esternalizzare la produzione di servizi, ma sia invece orientata alla condivisione della lettura dei bisogni, delle conoscenze per farvi fronte e della gestione dei processi, anche di valutazione. In questa direzione va la legislazione che introduce co-programmazione e co-progettazione.

Conclusioni

Il Rapporto mostra che la riforma del welfare volta a garantire universalità, equità e uguaglianza, richiede una revisione del paradigma dello Stato sociale, applicando virtuosamente il principio di sussidiarietà. La trasformazione del welfare deve essere un'azione comune che valorizzi l'esistente, ovvero la "biodiversità" delle istituzioni con una "finalità pubblica", disposte a condividere progettualità orientate al bene comune.

Il welfare italiano è chiamato a rinnovarsi per rispondere alle sfide del XXI secolo. Solo attraverso una visione inclusiva e una cultura della sussidiarietà si potrà garantire un sistema universale e sostenibile, capace di promuovere coesione sociale e sviluppo economico. Come sottolineato dal Rapporto, è necessaria "più società e più Stato insieme", per costruire un nuovo patto sociale che risponda alle esigenze di tutti i cittadini.