

Seminario di Formazione :

ETICA DEONTOLOGIA E RESPONSABILITA'

**Verso un nuovo sistema di welfare: un'analisi dei
possibili scenari e di possibili strategie future.**

Genova 17 dicembre 2014 e 21 gennaio 2015

Ugo De Ambrogio (udeambrogio@irsonline.it)

Istituto per la Ricerca Sociale

scenari di crisi e di sviluppo del welfare

UN SISTEMA (FINO A POCO TEMPO FA) IN EVOLUZIONE



PAROLE CHIAVE

- Carità
- Beneficenza
- Assistenza
- Servizi sociali
- Diritti ed opportunità dei soggetti fragili
- Progetti ed Interventi sociali
- Prevenzione
- Promozione
- Sistema di servizi ed interventi
- Contrasto all'esclusione
- Inclusione
- Coesione sociale

SVILUPPO E INVOLUZIONE DEL WELFARE ITALIA NEGLI ULTIMI DECENNI

	Focalizzazione	Oggetto	Target	Funzione	Approccio professionale	Attori
Anni '60/'70	Assistenza al caso singolo	Problema conclamato	Utente singolo	Cura e accudimento	Terapeutico	Singole professionalità
Anni '80/'90	Prevenzione	Rischio	Gruppo a rischio	Stimolo alla consapevolezza e alla responsabilità	Educativo	Servizio
Anni '90/'05	Promozione	"Normale disagio"	Fascia di popolazione	Attivazione	Animativo	Rete
Anni '05/'07	Inclusione e <u>coesione sociale</u>	Condizione di vita della cittadinanza di un territorio	Cittadinanza di un territorio	Stimolo ai processi di partecipazione	Consulenziale - valutativo	Reti, parternariati
Anni 08 (dentro la crisi)	Riduzione della spesa pubblica	Fronteggia mento dell' emergenza e spinte al ritorno agli anni 60?	Cittadini in emergenza, bisogni conclamati e gravi	Accudimento, tamponamento di problemi gravi	CRisi di identità delle professioni sociali, si fa luce, in modo un po' illusorio, l'idea di "secondo welfare"


“Scala” delle politiche sociali




Mission impossible?

Una politica sociale efficace si propone di non lasciar che gli individui salgano i gradini della scala, bensì di far scendere di livello i destinatari degli interventi.





**Dopo la L.328 - 2000 con lo
sviluppo della programmazione
sociale territoriale (attraverso i
piani sociali di zona) si è**



Però in questa fase di pesante
taglio della spesa pubblica (dei
comuni, del fondo nazionale
politiche sociali), lo sviluppo
delle politiche sociali appare
seriamente minacciato

OGGI...

- Un sistema **complesso**
- Un sistema **in crisi, minacciato dai tagli** alla spesa pubblica (ai comuni, al FNPS, al FNA) ma di fronte a bisogni crescenti

6



- Che rischia:
 - di **“arretrare”**
 - di **rinunciare** a una programmazione strategica
 - di **ridurre le aspettative** di sviluppo di progetti ed interventi

va ricordato però che ..

**Un sistema di servizi sociali che non
pone in equilibrio intervento
assistenziale, curativo e
riparativo con prevenzione e
promozione è votato al collasso**

Rischi a causa di tagli e disinvestimenti nelle politiche di welfare

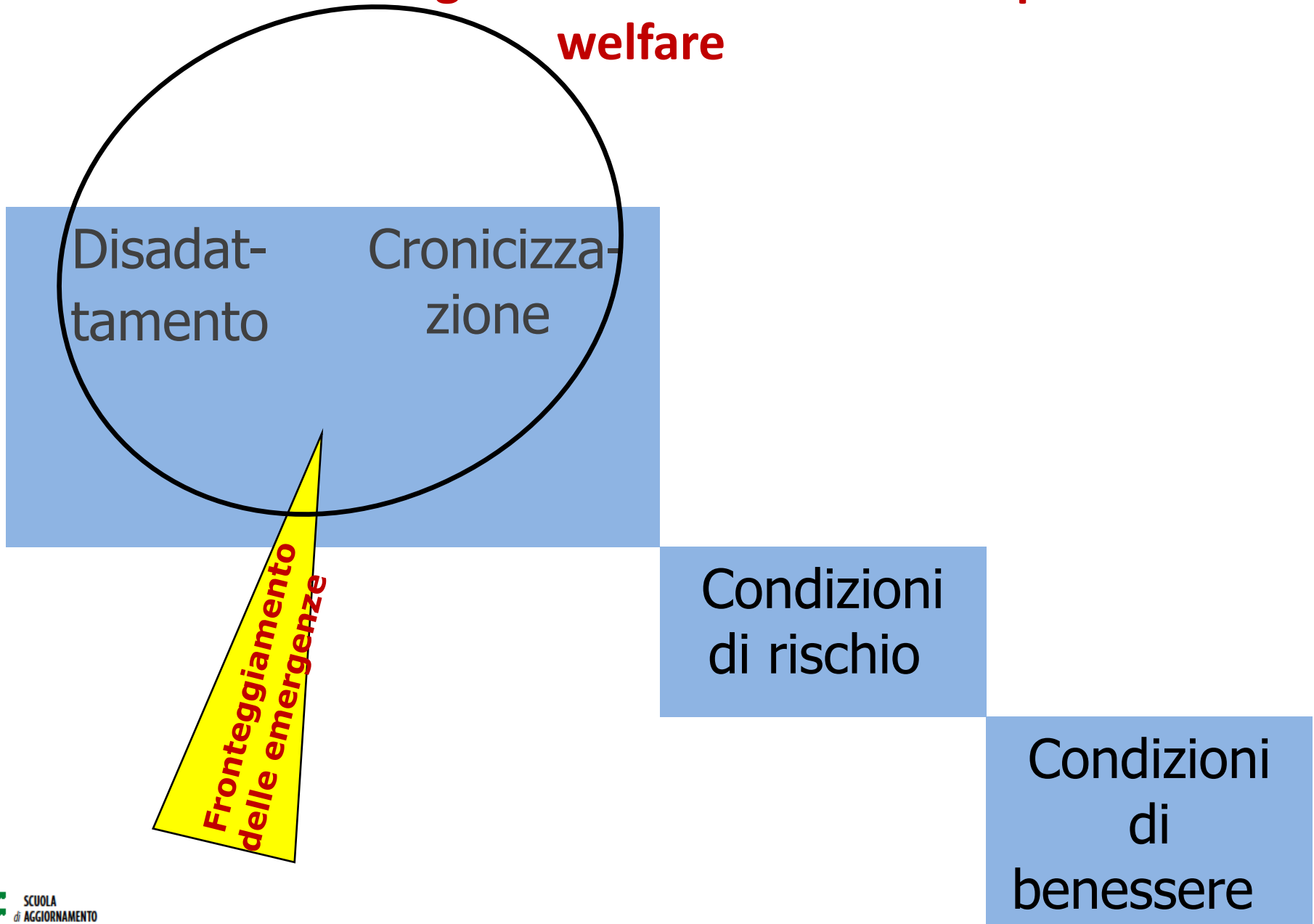
Disadattamento

Cronicizzazione

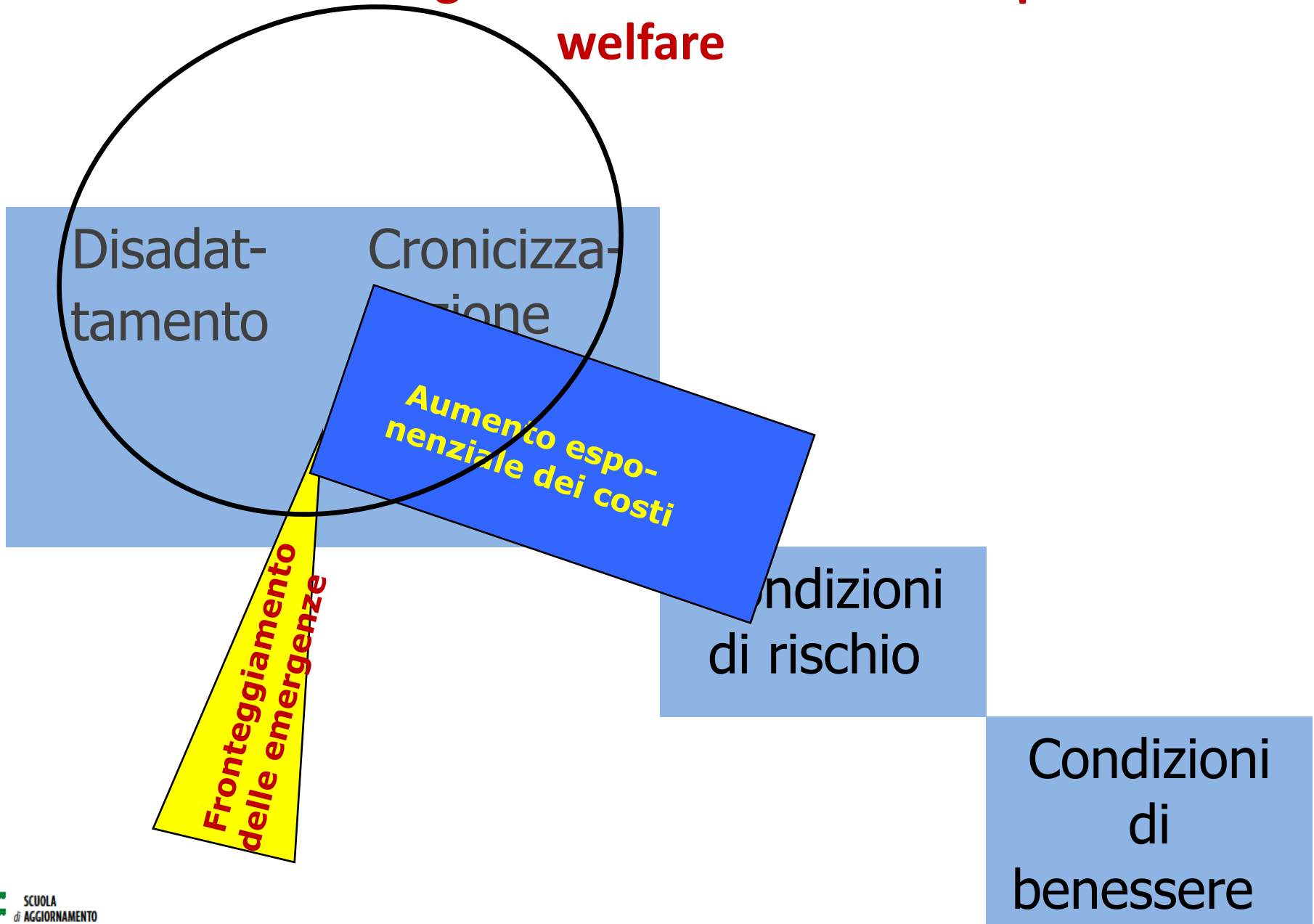
Condizioni di rischio

Condizioni normali (evolutive)

Rischi a causa di tagli e disinvestimenti nelle politiche di welfare



Rischi a causa di tagli e disinvestimenti nelle politiche di welfare



Il disinvestimento da politiche di welfare frutto di una programmazione strategica e il contestuale aggravarsi della crisi

Le politiche sociali scivolano verso l'assistenza?

"Il rischio è che al sistema degli interventi e servizi alla persona sia attribuita esclusivamente una funzione assistenziale, tenuta da risorse scarse, una funzione

Le politiche del welfare: un quadro nazionale

A che punto siamo nel Welfare

- In materia di **lavoro, previdenza, scuola e sanità** vi sono stati ricorrenti interventi normativi di riforma che hanno individuato anche diritti e prestazioni. Sono materie di competenza esclusiva o almeno concorrente dello Stato centrale.
 - Naturalmente le attuali discipline non sono prive di problemi e criticità, e la cronaca politica proprio in questi mesi e giorni ci espone i processi di riforma in discussione o attuazione, stimolati o necessitati dalla crisi economica
- La materia **sociale o socio-assistenziale** soffre invece di una particolare obsolescenza, non essendo mai stata riformata e nemmeno riconosciuta e configurata nel suo insieme, trascurando anche il dettato costituzionale che l'affida a Regioni e Comuni

Esempio: Differenze fra sanità e sociale

• SSN

- Campo definito
- tre riforme negli ultimi 30 anni
- **organizzazione** “a sistema”
(Aziende sanitarie)
- su **3 livelli** di responsabilità (stato regioni e asl o aziende h)
- **LEA** definiti e aggiornati
- diritti **esigibili** (anche se diversamente attuati sul territorio)
- **budget nazionale** con
partizione fra le regioni

• SOCIALE

- Campo non definito
- nessuna riforma compiuta
- **organizzazione** variabile tra Regioni e Comuni
- **3 livelli di governo** con loro autonomia (stato regioni e comuni associati e singoli)
- **LEPS** : diritti esigibili su alcune erogazioni monetarie,
- risorse **non prefissate e da più fonti,**

Il campo socio assistenziale e socio sanitario

- E' interessato oggi da alcuni provvedimenti governativi (Isee, social card),
- **I vari fondi sociali sono stati quasi aboliti** e il finanziamento generale a Regioni e Comuni è stato molto tagliato
- Il campo socio sanitario si pone a cavallo fra questo e la sanità e sconta notevoli difficoltà di integrazione

In Europa, un confronto sui servizi per anziani

	% anziani assistiti in strutture residenziali	% anziani assistiti a domicilio
Belgio	8.1	7.9
Svezia	7.5	9.3
Francia	6.3	4.4
Austria	5.5	19.3
Regno Unito	5.1	6.9
Finlandia	4.9	6.9
Danimarca	4.4	21.5
Lussemburgo	4	4.4
Spagna	4	2.1
Germania	3.9	6.2
Italia	2	4.1
Grecia	1	0.4

Le principali riforme nazionali del welfare sociale nei paesi centri meridionali dell'Europa a 15 (fonte Forum del terzo settore)

Povert� ed emarginazione sociale	Non autosufficienza	Prima infanzia
Germania (1961-2003)	Germania (1995)	Germania (2008)
Austria (1970 1975)	Austria (1993)	Austria
Francia (1988 – 2006 – 2008)	Francia (1997 2001 2007)	Francia (1970 - 1975)
Portogallo (1996 – 2003 – 2006)	Portogallo (1999 – 2006)	Portogallo (2006)
Spagna (1995 – 2000)	Spagna (2006)	Spagna (2005 – 2008)
Italia	Italia	Italia
Grecia	Grecia	Grecia

Scenari di sviluppo del welfare

tratto da Gori, Ghetti, Rusmini, Tidoli, Il welfare sociale in Italia,
Realtà e Prospettive, Carocci 2014

II. LE SCELTE POSSIBILI, LE POLITICHE E GLI INTERVENTI

FIGURA II.I

Mantenimento dello status quo (scenario Grecia)

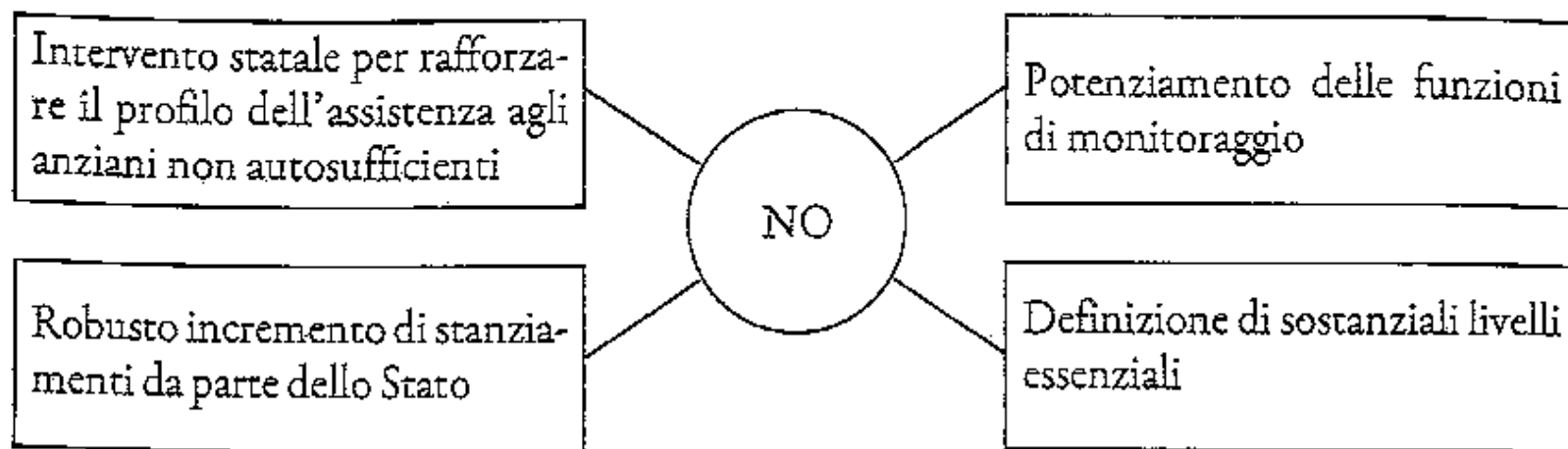
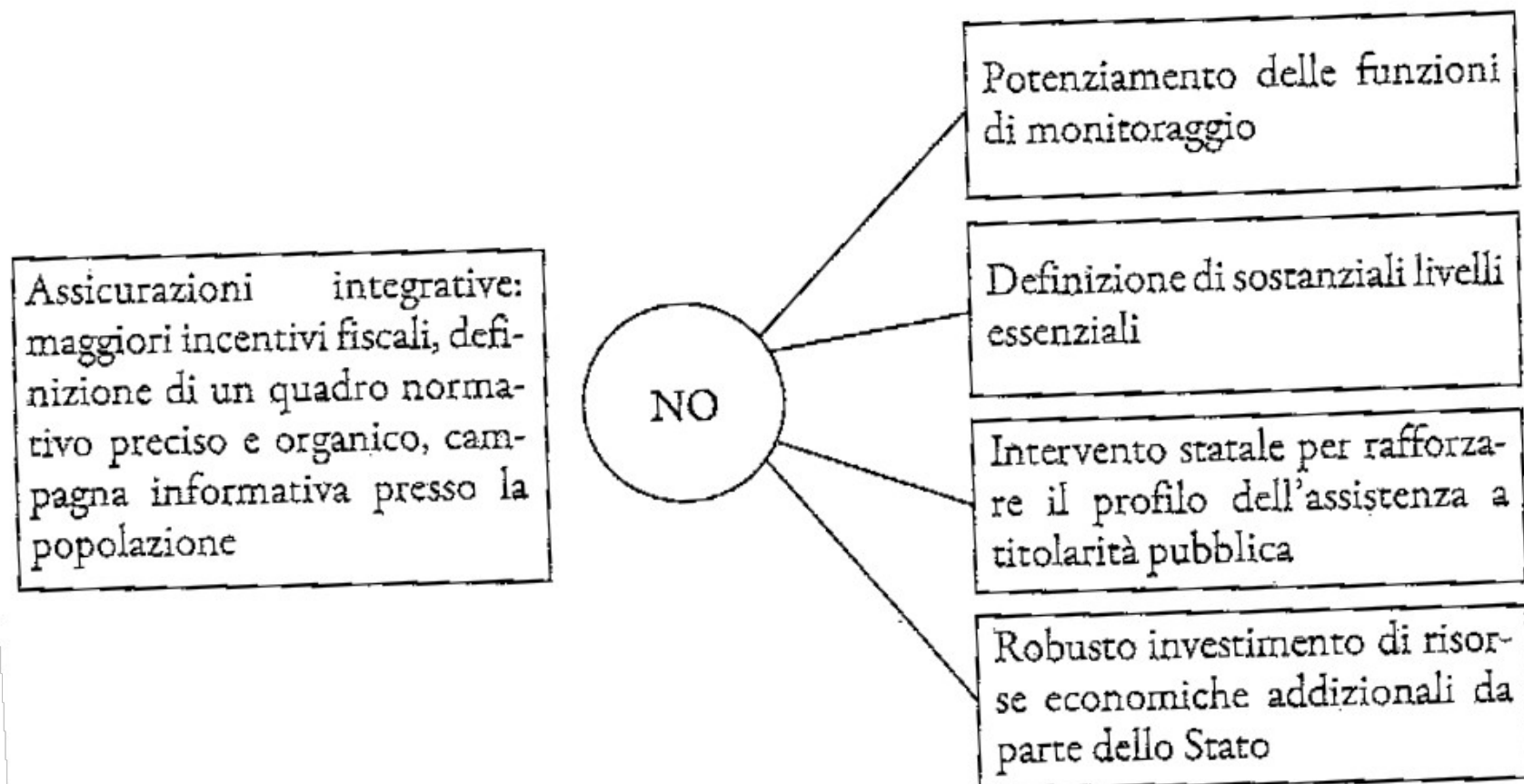


FIGURA II.2

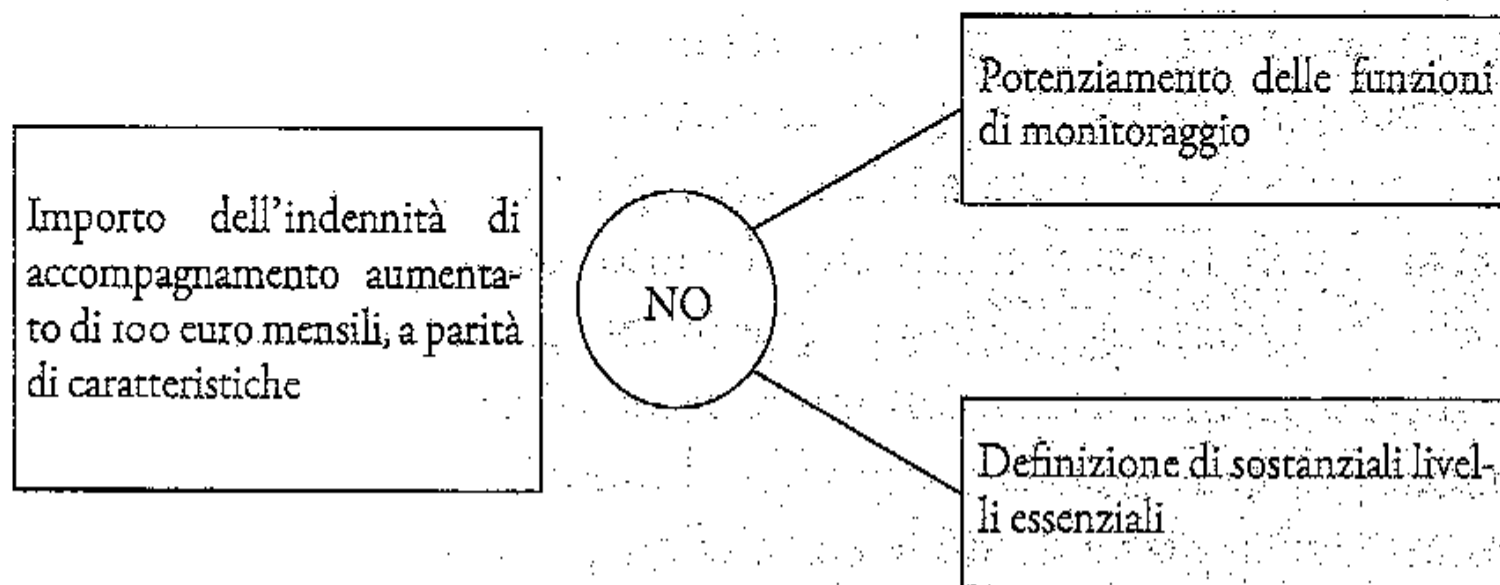
Opzione privatistica (scenario Stati Uniti)



IL WELFARE SOCIALE IN ITALIA

FIGURA 11.3

Più spesa senza riforme (scenario Italia anni Ottanta)



IL WELFARE SOCIALE IN ITALIA

FIGURA II.4

Riformismo parziale (scenario Italia 1997-2007)

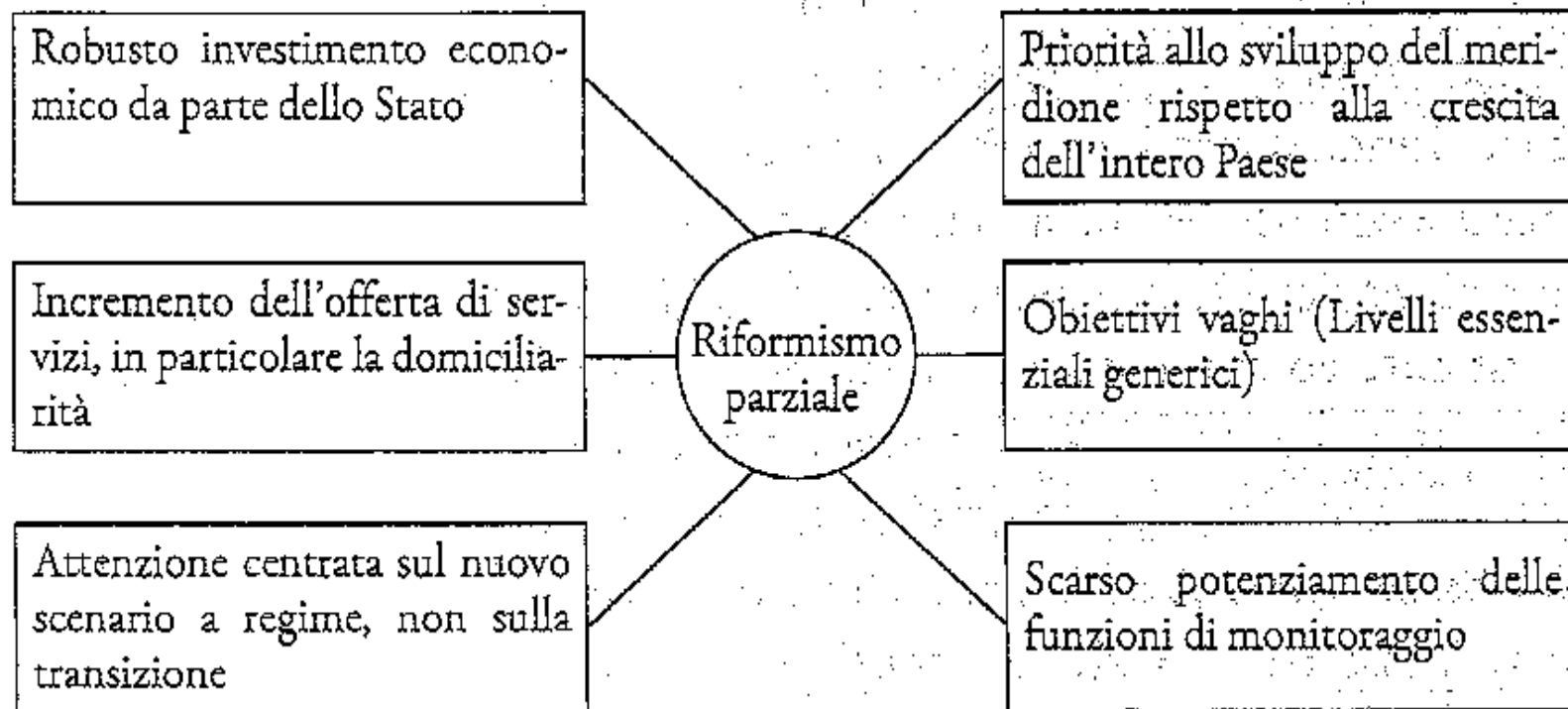
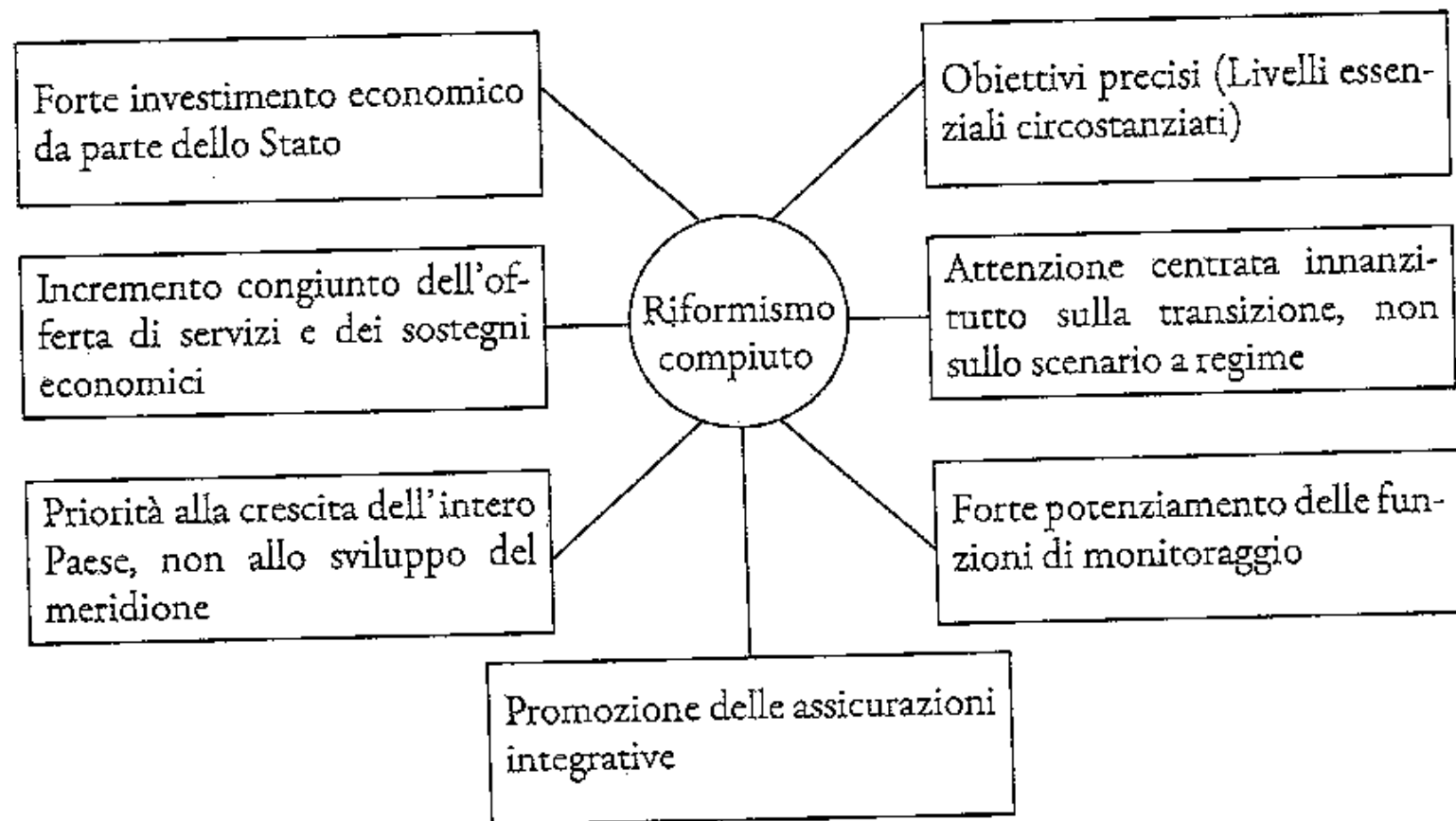


FIGURA 11.5

Riformismo compiuto (scenario infrastruttura nazionale per il welfare locale)



Cosa e come spendiamo per il sociale in Italia?

La spesa per la protezione sociale allargata nel 2010

Classificazione tipo Commissione Onofri

	milioni	in %Pil
1. Pensioni in senso stretto e Tfr	244840	15,8
2. Assicurazioni del mercato del lavoro	37978	2,5
3. Sanità	105451	6,8
4. Assistenza sociale	61900	4,0
5. Totale prestazioni per la protezione sociale	450169	29,1

Risorse non trascurabili ...

- l'assistenza, utilizza, nella definizione allargata con dati aggiornati al 2012, circa **67 miliardi**, il 4% del Pil, un ammontare di risorse non trascurabile ma mal distribuito

	milioni	in %Pil
Spesa per Assistenza sociale nel 2010	61900	4,0
Sostegno delle responsabilità familiari	16863	1,1
Assegni familiari	6347	0,4
Detrazioni fiscali per familiari	10516	0,7
Contrasto povertà	16801	1,1
Assegno per famiglie con tre figli, social card	800	0,1
Pensioni sociali	4001	0,3
Integrazioni pensioni al minimo (stima)	12000	0,8
Non autosufficienza e handicap	16394	1,1
Indennità di accompagnamento	12600	0,8
- di cui per anziani non autosufficienti	8800	0,6
Pensioni ai ciechi e sordomuti	1338	0,1
Altre pensioni agli invalidi civili	2456	0,2
Offerta di servizi locali	8605	0,6
Assistenza sociale (servizi)	8605	0,6
Altre spese	3237	0,2
Spesa delle famiglie per assistenti familiari (stima)	9200	0,6
Compartecipazione ai servizi offerti dai comuni	933	0,1

milioni

in %Pil

Spesa per Assistenza sociale nel 2010**61900****4,0****Sostegno delle responsabilità familiari****16863****1,1**

Assegni familiari

6347

0,4

Detrazioni fiscali per familiari

10516

0,7

Contrasto povertà**16801****1,1**

Assegno per famiglie con tre figli, social card

800

0,1

Pensioni sociali

4001

0,3

Integrazioni pensioni al minimo (stima)

12000

0,8

Non autosufficienza e handicap**16394****1,1**

Indennità di accompagnamento

12600

0,8

- di cui per anziani non autosufficienti

8800

0,6

Pensioni ai ciechi e sordomuti

1338

0,1

Altre pensioni agli invalidi civili

2456

0,2

Offerta di servizi locali**8605****0,8**

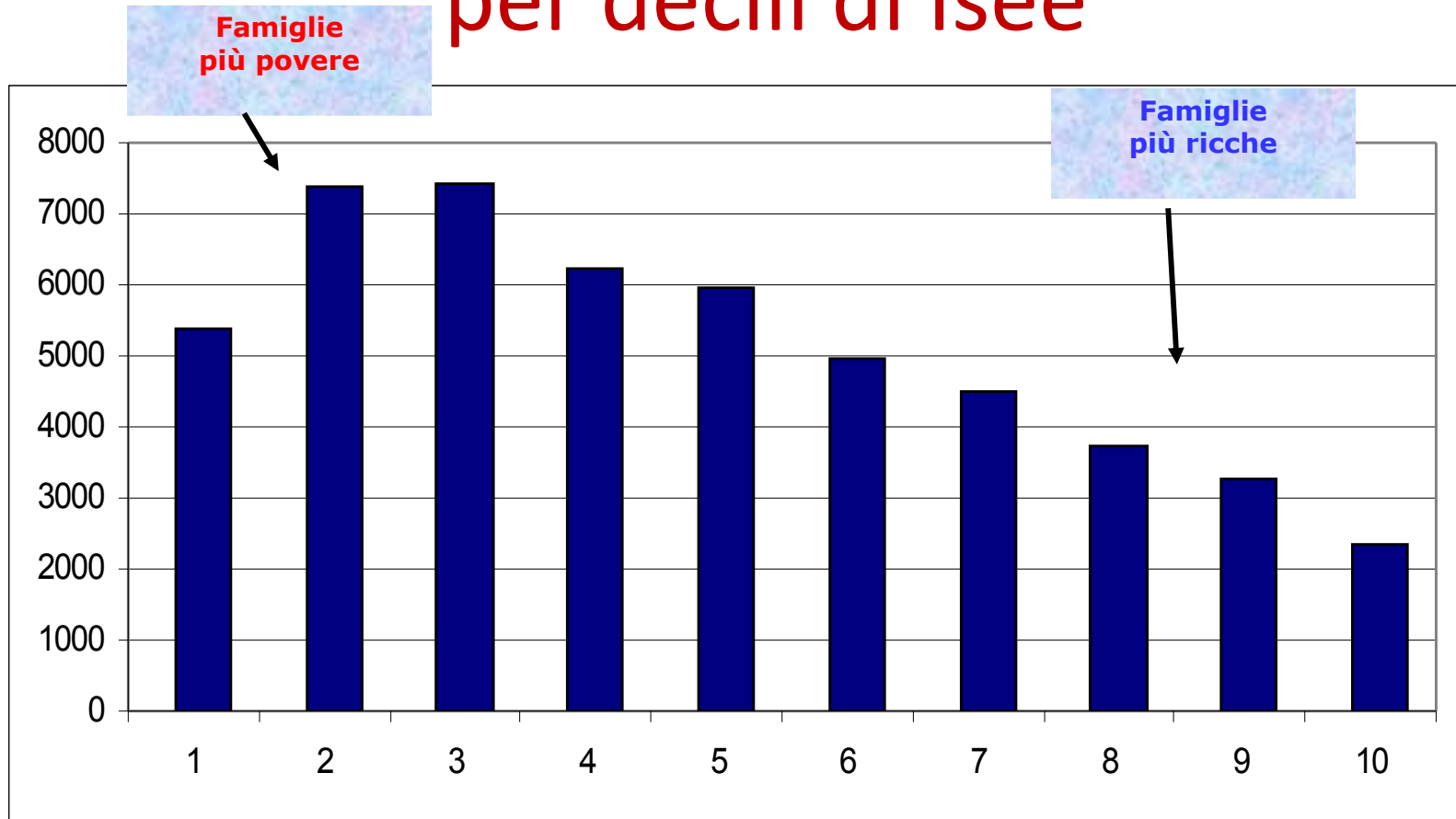
Assistenza sociale (servizi)

8605


0,6

Altre spese**3237****0,2****Spesa delle famiglie per assistenti familiari (stima)****9200****0,6****Compartecipazione ai servizi offerti dai comuni****933****0,1**

Spesa totale per l'assistenza per decili di Isee







Milano, giovedì 26 settembre 2013

COSTRUIAMO IL WELFARE DI DOMANI

Una proposta di riforma delle politiche
e degli interventi socio-assistenziali
attuale e attuabile

**Prospettive
Sociali
e Sanitarie**



Associazione per
la Ricerca Sociale

ISTITUTO
PER LA
RICERCA
SOCIALE

irs



CAPP

Centro di
Analisi delle
Politiche
Pubbliche

Con il patrocinio di



**fondazione
cariplo**

L'ostacolo delle misure nazionali

- In Italia si spendono circa 67 miliardi di spesa sociale: è il 4% del Pil ed è in linea con i principali paesi europei
- Queste risorse però si **spendono male**, 58 miliardi circa sono trasferimenti economici che provengono dallo stato e solo 9 sono risorse che transitano da Regioni e Comuni e possono essere spese in servizi
- I trasferimenti economici **incidono poco** rispetto all'effettivo contrasto alla povertà e emarginazione
- Il problema pertanto non è di avere risorse maggiori ma è **riqualificare le risorse** già presenti nella direzione di minori trasferimenti e maggiore efficacia

Fare le nozze con i fichi secchi



massimizzare
l'efficacia degli
interventi e del
sistema



massimizzare
l'equità degli
interventi e del
sistema



1. Proponiamo di riallocare la spesa socio assistenziale senza richiedere ulteriori investimenti, oggi assai improbabili (fare le nozze con i fichi secchi).

2. Di conseguenza proponiamo di trasformare alcuni trasferimenti monetari centralizzati in sistema di servizi e prestazioni territoriali

I 4 criteri di cambiamento per lo sviluppo del welfare nella proposta irs:

1. Sviluppo dell'efficacia di servizi

2. Strategie di universalismo selettivo

3. Servizi e meno distribuzioni

4. Riduzione della dimensione territoriale e
della dimensione sociale anche
delle risorse finanziarie

I 4 criteri di cambiamento per lo sviluppo del Welfare nella proposta irs pensiamo che abbiano valore anche applicati a livello professionale e locale, in esperienze territoriali, anche se limitate: riteniamo infatti che le possibilità di cambiamento trovino linfa se si sviluppano a tutti i livelli di governo, introducendo sviluppo culturale e innovativo a partire dal singolo professionista del singolo comune andando al livello sovracomunale fino ai livelli Regionali, Nazionale e Europeo.

Secondo welfare o welfare integrato?

Secondo Welfare:

1. “In un contesto sociale che vede il progressivo e costante aumento della popolazione anziana o non autosufficiente, è necessario elaborare strategie di welfare alternative. Tra queste, la più auspicabile appare quella di affiancare al “primo” un “secondo welfare” non finanziato da risorse pubbliche: il dibattito, quanto mai attuale e stimolante, è in corso.”

(M. Ferrera, F. Maino)

Secondo Welfare:

2.” sistema di welfare complementare a quello pubblico, in grado di dare risposta alle domande crescenti a fronte di vincoli di bilancio sempre più stringenti”

(M. Ferrera, F. Maino)



Il welfare state sotto pressione: quali scenari?



SMANTELLAMENTO?

(wreckage)

Retrenchment
Privatizzazione

MANTENIMENTO?

(resilience)

Razionalizzazione dei
programmi esistenti
Ricalibratura

RINNOVAMENTO?

(renewal)

Neowelfare:
Primo welfare affiancato
dal "secondo welfare"



Primo e secondo welfare...



Il secondo welfare:

- **integra** i programmi di welfare state esistenti
- **aggiunge** (a completamento di ciò che è già offerto) nuovi programmi di intervento
- raramente **si sostituisce** al welfare tradizionale e certo non compete in termini di volumi di spesa e di risorse

Il secondo welfare: una definizione

- mix di interventi **innovativi** finanziati da **risorse non pubbliche**
- per garantire **prestazioni/servizi** alle (nuove) categorie di **soggetti vulnerabili**
- forniti da **diversi stakeholder**
- collegati in **reti** con un forte ancoraggio territoriale (ma non “localistico”)

Ispirazione europea (strategia Europa 2020)

- Attenzione ai nuovi rischi (*new risk dimension*)
- Stimoli per lo sviluppo di capitale umano (*investment dimension*)
- Crescita dei servizi e riduzione dei trasferimenti (*service dimension*)
- Soluzioni innovative sotto il profilo sociale (*social innovation dimension*)
- Approccio imperniato sul ciclo di vita (*life cycle approach*)

Nuovi protagonisti nell'arena del welfare

✓ Assicurazioni

✓ Casse mutue

✓ Aziende

✓ Sindacati

✓ Associazioni di categoria

✓ Enti bilaterali

✓ Fondazioni bancarie

✓ Fondazioni d'impresa

✓ Fondazione di comunità

Pagatori
non
pubblici

✓ Cittadini

✓ Imprese sociali

✓ Cooperative

✓ Enti caritativi/religiosi

✓ Volontariato

✓ Regioni

✓ Governi locali

Mobilizzare
risparmio privato
in forme efficienti

Erogatori di
prestazioni
non pubblici

Coordinamento
/regolazione/
monitoraggio/
valutazione

**Come fare di questi attori degli ALLEATI
nel processo di rinnovamento del welfare?**

Secondo Welfare:

3.” un welfare finanziato attraverso assicurazioni stipulate dalle famiglie contro i nuovi rischi, fondi di categoria, fondazioni bancarie e altri soggetti filantropici, il sistema delle imprese e gli stessi sindacati, le associazioni”
(Siza 2012)

Le sfide della programmazione sociale locale oggi

STRATEGIE COMPLESSIVE DI MANTENIMENTO – RINNOVAMENTO DEL WELFARE

- **Modificare e allargare il perimetro delle risorse finanziarie**
- **Innovare i modelli erogativi anche con “patti” di coprogettazione**
- **Preservare e sviluppare la funzione programmatoria**
- **Investire in **valutazione** e riprogettazione efficiente ed efficace**

Input n.2: L'assistente sociale di fronte alla crisi

Quali sono le sfide possibili per fronteggiare questi rischi e ricostruire il ruolo professionale?

5 corde che l'assistente sociale può utilizzare per sostenere il proprio lavoro,
5 aspetti che possono essere percepiti come punti di forza



Quali sono le sfide possibili per ricostruire il ruolo professionale?

Rapporto con
l'organizzazione

Rapporto con la rete

Rapporto con la comunità

Rapporto con l'utenza

Rapporto con se stessi



Le risorse principali della professione

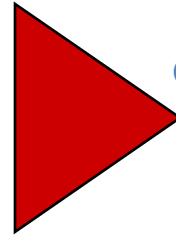
Dalla ricerca emerge IRS CROAS emerge l'assistente sociale riconosce di potere/ dovere mettere in campo 5 principali contributi:

- La conoscenza dei fenomeni sociali emergenti
- Una maggiore visibilità e interlocuzione con il livello politico
- La capacità di integrare risorse differenti
- Generare proposte per una diversa architettura dei servizi
- La capacità progettuale

POLITICHE E

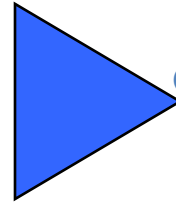
DEGLI ASSISTENTI SOCIALI

- Allargare il perimetro delle risorse finanziarie



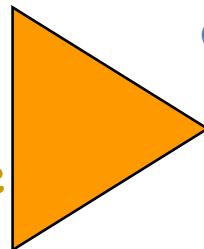
- La capacità di integrare risorse differenti

- Innovare i modelli erogativi



- Generare proposte per una diversa architettura dei servizi

- Preservare e sviluppare la funzione programmatica



- La capacità progettuale

- Investire in valutazione e riprogettazione efficiente ed efficace

Premio irs – Pss – CNOAS: Costruiamo il welfare di domani

Criteri:

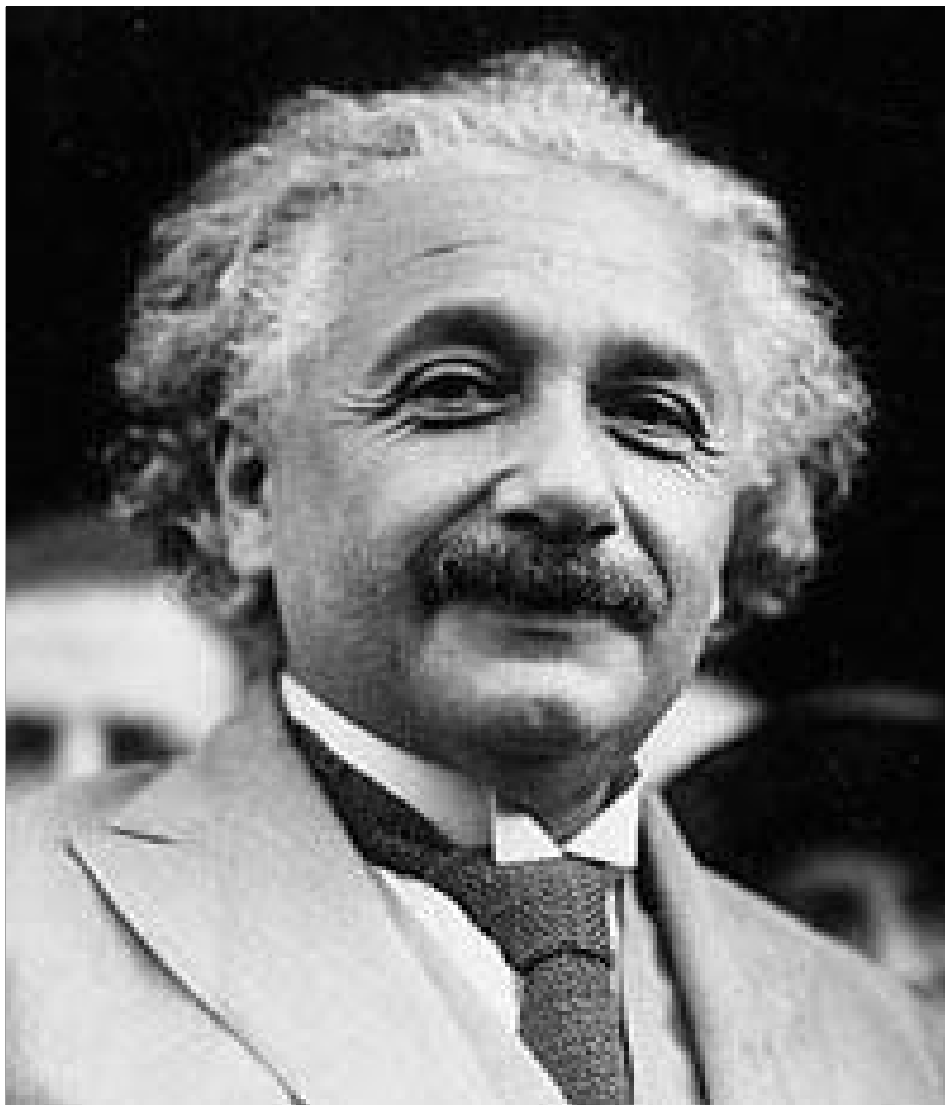
- **Attenzione e sviluppo dell'efficacia di servizi e prestazioni**
- Ovvero presenza di prassi di autovalutazione in grado di testimoniare l'efficacia dei risultati ottenuti dall'esperienza ovvero in grado di rispondere alle domande: Che cosa è stato fatto? Quali punti di forza e quali punti di debolezza ha presentato l'esperienza? In che modo è servita nella direzione del miglioramento delle condizioni di cittadini – utenti?
- **Promozione di esperienze di universalismo selettivo**
- Presenza di prassi di gestione in grado di garantire per tutti la erogazione di un servizio di qualità ma con la opportunità di non pagare o pagare poco per i meno abbienti e di pagare progressivamente in misura maggiore da parte di chi se lo può permettere.
- Il nuovo ISEE dovrà essere strumento di certificazione delle diverse fasce di contribuzione

Premio irs – Pss – CNOAS: Costruiamo il welfare di domani

Criteri:

- **Riequilibrio fra promozione di più servizi e distribuzioni monetarie non controllate**
- Presenza di prassi di erogazione accompagnata da progetti di reinserimento, sviluppo professionale, inserimento abitativo, ecc.
- Presenza di forme di controllo e di modalità di empowerment dell'utenza per l'uso di risorse erogate;
- Realizzazione di servizi e prestazioni sostitutivi di erogazioni monetarie;
- Emersione e sostituzione di lavoro non controllato e in nero
- **Valorizzazione della dimensione territoriale e promozionale della coesione sociale**
- Presenza di esperienze di coinvolgimento attivo della comunità locale attraverso partecipazione alla governance del progetto,
- partecipazione con risorse proprie alla sua gestione,
- Presenza di esperienze che abbiano prodotto nuovi posti di lavoro anche temporaneo
- Presenza di esperienze che coordinino risorse preesistenti producendo valore aggiunto e miglioramento delle prestazioni grazie alle collaborazioni attivate
- Presenza di esperienze con caratteristiche preventive e promozionali
- Presenza di esperienze di coinvolgimento attivo e propositivo dell'ente locale
- **Promozione di iniziative e percorsi per l'effettiva integrazione** fra gli attori e le loro organizzazioni nella progettazione dell'intervento e nell'erogazione delle prestazioni all'utente

Albert Einstein ... e la crisi



Albert Einstein ... e la crisi

“Non possiamo pretendere che le cose cambino, se continuiamo a fare le stesse cose.

La crisi è la più grande benedizione per le persone e le nazioni, perché la crisi porta progressi. La creatività nasce dall'angoscia come il giorno nasce dalla notte oscura. E' nella crisi che sorge l'inventiva, le scoperte e le grandi strategie. Chi supera la crisi supera sé stesso senza essere 'superato'.

Chi attribuisce alla crisi i suoi fallimenti e difficoltà, violenta il suo stesso talento e dà più valore ai problemi che alle soluzioni. La vera crisi, è la crisi dell'incompetenza. L' inconveniente delle persone e delle nazioni è la pigrizia nel cercare soluzioni e vie di uscita.”

Albert Einstein...la crisi...e la sfida

“[...] Senza crisi non ci sono sfide, senza sfide la vita è una routine, una lenta agonia. Senza crisi non c'è merito. E' nella crisi che emerge il meglio di ognuno, perché senza crisi tutti i venti sono solo lievi brezze. Parlare di crisi significa incrementarla, e tacere nella crisi è esaltare il conformismo. Invece, lavoriamo duro. Finiamola una volta per tutte con l'unica crisi pericolosa, che è la tragedia di non voler lottare per superarla.”

INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

AA.VV. Disegniamo il welfare di domani, n. speciale di Prospettive sociali e sanitarie, settembre 2011

AA.VV. Costruiamo il welfare di domani, n. speciale di Prospettive Sociali e Sanitarie, 8,9,10 2013

U. De Ambrogio “Costruiamo il welfare di domani” anche con buone prassi territoriali e professionali – Un premio CROAS Irs e PSS per dare valore all’innovazione, su Prospettive Sociali e Sanitarie n.4, 2014

U. De Ambrogio, C. Dessi, V. Ghetti, Progettare e Valutare nel sociale, Roma, Carocci, 2013

C. Gori, V. Ghetti, G. Rusmini, R. Tidoli, Il welfare sociale in Italia, Realtà e prospettive, Roma, Carocci, 2014

S. Pasquinelli, G. Rusmini, Badare non basta, ellediesse, 2013

C. Gori (a cura di) Al Posto del pubblico, Franco Angeli 2012