

Verso un Piano federale di politiche per la famiglia

■ ■ ■ Paradossi, rischi e dilemmi della domanda e dell'offerta di welfare

L'idea di parlare di federalismo familiare nasce, più che dalla moda del momento, dalla constatazione che il benessere, materiale e immateriale, di una persona dipende dall'ambiente familiare e territoriale in cui vive. Ecco perché diventa importante provare a cogliere le interazioni che sono presenti fra le famiglie e il territorio ad esse prossimo.

Nell'era della globalizzazione la rappresentazione del territorio, e verosimilmente dei suoi confini, non può essere ricondotta a quella meramente amministrativa o geografica. Occorre avere una visione ampia che comprenda il sistema di relazioni e comunicazioni, per offrire o per accedere sia ai beni materiali che a quelli relazionali. La questione principale che oggi i territori e le politiche sono chiamate ad affrontare riguarda la risoluzione di diversi paradossi.

Il primo – che potremmo chiamare “la quadratura del cerchio” – riguarda il calo delle risorse destinate alle politiche in genere, e a quelle del welfare in particolare. Contemporaneamente cresce la domanda sia rispetto ai servizi esistenti sia rispetto a nuove forme di disagio. Di fronte a tale situazione è sufficiente applicare una qualche forma di redistribuzione delle risorse o occorre far leva su un set di interventi che permettono di targettizzare gli interventi in maniera più equa e pertanto più efficace ma anche di recuperare risorse là dove gli sprechi e le ingiustizie sono maggiori?

Il secondo paradosso – che potremmo chiamare “un welfare per i soliti noti” – rimanda alla situazione nella quale chi è riuscito ad en-

*Aretés

trare, più o meno meritoriamente, nel sistema di sicurezza sociale è in grado di utilizzare le opportunità che questo offre, eventualmente accumulate in maniera impropria, mentre chi rimane escluso corre il rischio di esserlo per il resto della vita.

Collegato a questa situazione, si rileva il terzo paradosso in base al quale si può parlare di “un welfare che produce dipendenza”. La rigidità dell’offerta, resa ancora più rilevante dal calo delle risorse, rende speculare una domanda che spesso risulta impropria in relazione al bisogno su cui dovrebbe intervenire, ma ugualmente necessaria per poter dare una qualche forma di risposta ad un’esigenza manifesta.

Il quarto paradosso – sintetizzabile in un “welfare di qualità, ma iniquo” – rimanda alla situazione nella quale si investe nei soliti servizi, eventualmente aumentando le dotazioni strutturali materiali lasciando le cosiddette liste di attesa. In altri termini, l’immobilizzare le risorse in un concetto di qualità tecnico-professionale esclude di fatto la possibilità di estendere i servizi verso una platea maggiore di utenti.

A questo punto, all’interno di una logica redistributiva, che non è l’unica possibile, si pone il dilemma di scegliere dove andare a reperire le risorse e dove destinarle. Si tratta di un dilemma in quanto tra le scelte possibili il confronto non è tra quelle buone da una parte e quelle cattive dall’altra, ma piuttosto tra scelte che sono ugualmente buone ma che risultano essere in contrasto fra loro. Chi può negare la necessità di interventi a favore dei disabili piuttosto che dei disoccupati o dei giovani o dei poveri? Non si tratta di mettere in concorrenza l’allocazione delle risorse fra interventi alternativi, quanto di definire il prezzo che deve essere pagato dalla comunità per accedere a determinate risorse finalizzate a sostenere le politiche. È evidente che ci saranno prezzi da pagare diversi a seconda delle politiche e dei destinatari, ma è su questo che la comunità nel suo insieme deve interrogarsi e poi decidere. La risoluzione del dilemma è in mano solo alla partecipazione democratica dei cittadini.

Non è solo un problema di redistribuire con più equità le risorse disponibili, occorre anche innovare le politiche verso un loro maggio-

re tasso di familiarità. Ciò è possibile mantenendo invariate le risorse. Si tratta, in altri termini, di innovare le politiche il modo di progettare le realizzarle valutarle.

■ ■ ■ Valorizzare il potenziale familiare regionale

L'adozione dell'approccio culturale sintetizzato nell'indice del grado di familiarità dei territori, nei quali un posto di rilievo è rappresentato dalle politiche di intervento – sia per il loro impatto in termini di servizi e risorse, sia in termini culturali – rimanda alla necessità di contestualizzare la famiglia, ovvero di considerarla in relazione all'ambiente nel quale essa vive. Tale modalità, utile anche nella progettazione, realizzazione e nella valutazione delle politiche, ha il pregio che considerando la famiglia come soggetto permette di:

- adottare un approccio dinamico che consideri le interazioni tra soggetti e fattori apparentemente indipendenti;
- mettere in relazioni i cambiamenti della famiglia in base al proprio ciclo di vita con il ciclo evolutivo del proprio ambiente di vita;
- adottare una visione ampia di welfare, che non si ferma alle politiche sanitarie o socio-assistenziali ma si estende a quelle della formazione, del lavoro, dell'ambiente, dello sviluppo;
- avvalersi di uno strumento e delle metodologie che consenta di misurare *ex-ante* e valutare *ex-post* il grado di familiarità degli interventi pubblici e privati;
- definire il più chiaramente possibile il *target* delle politiche e, nel nostro caso, mettendo al centro la famiglia come soggetto sociale;
- superare la separazione tra politiche familiari ed altre politiche (di welfare, non sempre facile, adottando un criterio trasversale che consenta ugualmente di distinguere il grado di familiarità di ciascuna politica attivata);

- favorire una modalità di lavoro che consenta il riposizionamento sia strategico che operativo delle politiche mettendo a disposizione metodologie, strumenti e criteri specifici;
- accelerare il passaggio delle politiche da una logica riparatoria e compensativa ad una promozionale e preventiva;
- accantonare i processi di *government* a favore dei cosiddetti funzionamenti di *governance*, per sostanziare la piena realizzazione di quella sussidiarietà necessaria all'attivazione delle libertà di 'star bene' e di 'agency', che sole possono promuovere il benessere familiare e sociale, accanto al rafforzamento di processi partecipativi e concertativi che possono rafforzare il tessuto connettivo della società;
- aumentare la conoscenza della famiglia su se stessa, in particolare gli esiti delle proprie ed altrui azioni sulla costruzione della propria identità e sul proprio ben-essere, ma anche da parte dei decisori politici e degli attori sociali.

■ ■ ■ Motivazioni e organizzazione del Piano nazionale federale per la famiglia

Si vuole, in sintesi, proporre un *Piano federale per la famiglia* al fine di valorizzare al meglio il potenziale sociale familiare che si presenta diversificato da regione a regione¹; e guidare al meglio i processi di orientamento alle famiglie di sistemi di welfare che a loro volta si presentano diversificati da regione a regione.

Le ragioni che ne stanno alla base sono molteplici:

- rispondere meglio alle esigenze delle famiglie italiane che presentano caratteristiche, problemi e potenzialità diverse da zona a zona in particolare da regione a regione;

¹ Il riferimento è in particolare a: Cisl, Aretés (a cura di), Politiche Familiari e potenziale sociale, Edizioni Lavoro, Roma, 2005, p. 396.

- rispondere meglio alle caratteristiche dei diversi modelli di welfare regionali in essere, profondamente diversi per qualità, quantità e tipologia di servizi offerti;
- inserirsi nel processo di definizione del federalismo fiscale, con il quale si intende mettere al centro della programmazione del territorio le regioni e le comunità locali;
- consentire di mettere al centro dell'intervento la famiglia e di garantire il protagonismo familiare sia in fase di programmazione sia, soprattutto, in fase di gestione dei servizi ad essa rivolta (promozione dell'auto-gestione dei servizi da parte della famiglia);
- attivare un processo virtuoso *bottom-up*, in cui ogni contesto regionale mette a disposizione della collettività nazionale le proprie peculiarità (idee, risorse, modelli, buone prassi,) e cerca nella medesima collettività un supporto strategico e operativo per la risoluzione dei propri problemi nell'ambito di una solidarietà nazionale;
- configurare una sintesi virtuosa di proposte innovative di intervento che emergono dalla realtà; tale sintesi orienta in modo flessibile i territori verso le migliori esperienze ed evita una imposizione teorica e centralistica che rischia di essere rigida, iniqua e di difficile realizzazione soprattutto in una fase di risorse calanti come quella attuale.

Il Piano è uno strumento che interviene su più livelli: quello proprio degli interventi e delle politiche di carattere nazionale, con propria dotazione finanziaria; quello dove l'intervento nazionale assume la forma di cofinanziamento o di vero e proprio intervento sussidiario rispetto alle regioni che non si sono attivate autonomamente o l'hanno fatto parzialmente rispetto al raggiungimento degli obiettivi concordati. Esso prevede:

- *una visione comune e regole comuni a livello nazionale*; superando il problema della definizione della famiglia, che rischia di bloccare ogni forma di azione nei confronti della stessa, risulta opportuno rivolgere gli interventi a *“tutte le forme familiari che*

- si trovino in condizioni di bisogno meritevoli di tutela pubblica*"². Il sostegno delle esigenze familiari deve comunque coniugarsi con la valorizzazione di tutte le potenzialità familiari presenti sui territori attraverso la promozione del protagonismo delle famiglie, sia in fase di programmazione che in fase di gestione dei servizi;
- *un sistema di valutazione nazionale*; un piano federale trova il suo principale livello di sintesi nella condivisione di una strategia nazionale di regolamentazione degli interventi che tenga conto di tutti i possibili livelli di valutazione (dalla valutazione di processo a quella di impatto, dalla valutazione dell'accesso a quella del *target*); la valutazione comune richiede di individuare un sistema informativo unificato (dati, indicatori e indici) così come la definizione di un sistema di comunicazione unico e condiviso;
 - *il piano regionale per la famiglia*; sulla base delle risorse disponibili, dovrebbe essere definito per ogni regione un Piano regionale per la famiglia, in cui siano riportati in modo dettagliato gli obiettivi concreti e realizzabili, le strategie di lavoro per il perseguimento di detti obiettivi, i valori di riferimento e l'esplicitazione di azioni e interventi concreti; dovrebbe altresì contenere l'indicazione delle priorità degli interventi da individuare sulla base delle caratteristiche (problemi o risorse) dei vari contesti territoriali, – tenendo conto della presenza di una percentuale significativa di famiglie di stranieri o miste; di contesti con tassi di natalità particolarmente bassi; di contesti con reti familiari scarse; di contesti con livelli di occupazione femminile bassa; etc... -; può essere opportuno, in altri termini, definire un *range* di possibili interventi entro cui ogni contesto regionale possa ritagliare a geometria variabile una propria strategia regionale per la famiglia piuttosto che imporre degli interventi dal livello nazionale che rischierebbero di non essere finalizzati alle esigenze specifiche del contesto;

² Cfr. Osservatorio nazionale sulla famiglia, Verso un Piano nazionale di politiche per la famiglia. L'alleanza italiana per la famiglia, 24/06/2010, p. 3.

- *la governance regionale delle politiche familiari*; il piano federale, che potrebbe configurarsi come una somma olistica dei diversi piani regionali, dovrebbe partire dalla definizione di un modello di *governance* in grado di coinvolgere tutti gli attori territoriali interessanti al tema della famiglia quali enti pubblici, associazioni familiari, i soggetti del terzo settore, il sistema delle imprese, le banche e fondazioni, le scuole e università, i sindacati; una *governance di tipo societario* nella quale tutti i soggetti del sistema, in modo autonomo e indipendente, si mettono assieme per realizzare una politica in grado di generare potenziale sociale; esso dovrebbe essere collocato a livello regionale (dove risiederebbe la competenza strategica) e a livello locale (dove invece si situerebbe la dimensione operativa); gli interventi a sostegno delle famiglie e del potenziale familiare dovrebbero collocarsi – per loro natura – a livello di *sistema intermedio* che potrebbe configurarsi come il livello territoriale ottimale per favorire quel metodo del coordinamento aperto che: mette in contatto gli attori del sistema; favorisce la individuazione di soluzioni ottimali e condivise; promuove il protagonismo degli attori del sistema; sostiene la motivazione e responsabilità collettiva dei soggetti coinvolti.

Rimane centrale il tema del finanziamento delle politiche familiari, che dovrebbe costituire il punto di partenza di una programmazione seria e concreta, e non una dimensione indefinita. Su questo fronte si propongono alcuni strumenti di cui a livello nazionale andrebbero definite le linee guida, e a livello regionale la loro progettazione operativa nonché realizzazione. Tali proposte riguardano i seguenti punti: A) adozione del soggetto famiglia nella progettazione, realizzazione e valutazione delle politiche e negli interventi; B) livelli essenziali familiari e regionalismo; C) politiche per la nascita di imprese di economia civile; D) accordi economico-sociali nei territori per il welfare aziendale; E) accesso e tariffe: dall'universalismo selettivo alle selezioni eque; F) fisco familiare.

■ ■ ■ La famiglia nella progettazione, realizzazione e valutazione delle politiche

Riprogettare e riorganizzare le politiche per la famiglia rappresenta un'occasione importante per riflettere sia sulla efficacia/efficienza della relazione domanda e offerta di servizi, sia sulla forma di governo del sistema stesso, cioè sulle regole fondamentali funzionali al raggiungimento dei fini collegati al ben-essere della comunità locale e in particolare quello delle famiglie.

A tale risultato non è estraneo il modo con il quale attualmente si interviene nell'ambito delle politiche, tra cui quelle sociali e familiari, rispetto al quale si propone di adottare i criteri e le metodologie riassunte negli indicatori relativi al grado di familiarità delle politiche almeno come punto di partenza per un loro ri-posizionamento strategico ed operativo a favore di un maggiore presenza di famiglia.

Esigenze di sostenibilità della spesa, di selezione mirata dei destinatari e di equità nei livelli di co-partecipazione, di assetti dei servizi non monopolistici, di pluralità di presenza di soggetti gestori *non profit* e *for profit*, di benefici diretti e automatici alle persone e alle famiglie, nonché di attivazione di meccanismi controllo e verifica in forma partecipata si riflettono su un tipo di intervento che è decisamente di tipo regolatorio.

Non è pertanto un caso il fatto di veder coinvolti nella produzione e offerta di servizi soggetti privati sia *profit* sia *non profit* e singoli operatori, accanto all'introduzione di 'buoni servizio' o *voucher* che di fatto spostano le risorse finanziarie sulla domanda e il potere di scelta sulle persone e le famiglie che acquistano i servizi dal gestore il quale è chiamato a garantire il miglior rapporto qualità/prezzo nell'ambito di una programmazione sociale partecipata. Un passo in avanti sarebbe rappresentato dal sostegno di forme di intervento centrate sull'auto-organizzazione delle famiglie interessate anche in *partnership* con altri soggetti sociali e sulla realizzazione più convinta di realtà che puntano sull'indipendenza e sulla autonomia di vita delle persone e dei suoi componenti anche nelle situazioni più gravi di bisogno come le "case-comunità".

In altri territori invece l'ente locale si sta qualificando sempre di più come regolatore nei casi in cui decide quali valori, beni, interessi, situazioni individuali e familiari sono da considerare meritevoli di tutela in nome dell'interesse comunitario più o meno esplicitato ma soprattutto, per non dire esclusivamente, quando definisce l'assetto organizzativo finalizzato alla loro concreta applicazione e controllo. Salvo poi dimenticarsi proprio delle famiglie singole o associate tra i soggetti da coinvolgere e sostenere.

L'adozione di tale approccio si riflette a cascata dal livello culturale a quello operativo; ad esempio sulla ripartizione della spesa pubblica, sull'organizzazione del sistema dei servizi, sulla professionalità e le competenze degli operatori, sui carichi di lavoro, sulle modalità di raccolta e di elaborazione delle informazioni sulla famiglia e la loro contestualizzazione rispetto alle dinamiche del territorio.

Tali considerazioni pongono l'attenzione non tanto sulle caratteristiche dell'offerta quanto sulla necessità di conoscere e segmentare le famiglie destinatarie attive e responsabili delle politiche, di avviare percorsi di programmazione partecipata e concertata, di innovare le politiche e i servizi offerti e di estendere metodologie e strumenti per la valutazione degli interventi.

■ ■ ■ Livelli essenziali e regionalismo

Il dibattito sulla definizione dei *livelli essenziali delle prestazioni sociali* (Leps) appare ricco di insidie e strumentalizzazioni, oltre che di riconosciute opportunità. Allo stato attuale si rilevano almeno due criticità: la prima riguarda il fatto che la programmazione di livelli essenziali su base nazionale impone al legislatore di disporre di un sistema informativo efficiente ed omogeneo che oggi non risulta essere presente e di cui non se ne vede la realizzazione neppure nel breve-medio periodo; la seconda, riguarda il fatto che – se definiti – i Leps richiederebbero una riorganizzazione della spesa sociale su base regionale che potrebbe essere realizzata solo a seguito dell'applicazione

di quel federalismo fiscale che oggi appare dagli esiti incerti.

Vi è una seconda ragione, però, ed è quella che qui si intende argomentare, che porta ad affermare che rispetto ad una realtà complessa e variegata a livello regionale della domanda e dell'offerta di servizi si richiederebbe un "pensiero strategico su base regionale a partire da una azione concertata a livello nazionale". I Leps, che fanno riferimento ai cosiddetti diritti condizionati e alla loro esigibilità, dovrebbero essere concepiti su base regionale e intesi non tanto come standard 'cognitivi' da applicare in maniera asettica quanto, piuttosto, come obiettivi 'rappresentativi', costruiti sulla base di informazioni del singolo contesto regionale, comparati con riferimenti di livello nazionale e implementati attraverso percorsi di partecipazione comunitaria territoriale.

L'idea metodologica di fondo attiene alla necessità di definire non tanto uno *standard* teorico quanto piuttosto di ricavare un *standard* medio empirico che funga da punto di riferimento, in funzione del quale i contesti regionali possano determinare i propri obiettivi. Definiamo questa nuova prospettiva come quella del "federalismo fiscale" che, a fronte di uno *standard* nazionale, costruito su base cognitiva e teso ad attivare un gioco al ribasso nel quale chi è già sopra a quel limite si sente appagato e chi è sotto si sente oppresso vista la scarsa e inadeguata dotazione finanziaria oggi a disposizione per perseguire quei livelli minimi, propone l'utilizzo di uno *standard* medio nazionale con cui attivare riflessioni programmatiche comparate volte a stimolare i contesti regionali posizionati sotto tale media a raggiungerla con interventi di tipo incrementale e, allo stesso tempo, a rendere consapevoli i territori sopra detta media del ruolo propulsivo che svolgono per l'intero Paese, stimolandoli così nella ricerca di processi di innovazione e qualificazione dei propri sistemi.

Se il primo passo da compiere è la diversa allocazione delle risorse, si tratta di un passo falso perché non si hanno dati sulle risorse e soprattutto non si hanno i criteri in base ai quali allocarle. In altri termini andrebbe scelto un approccio basato sullo standard di prestazione che funziona anche come *driver* per definire il costo pieno della

prestazione stessa. Allo stato attuale andrebbe adottata una modalità tipo processuale a valenza nazionale, finalizzata alla definizione degli interventi a livello territoriale.

■ ■ ■ Politiche per la nascita di imprese di economia civile

Se il *welfare state* e il mercato continuano a non rispondere adeguatamente alla efficiente allocazione delle risorse, alla equa redistribuzione delle stesse e alla stabilità dei risultati economici e sociali, occorre individuare un nuovo spazio culturale e operativo nel quale la famiglia possa aumentare il proprio grado di autonomia da un certo tipo di organizzazione del territorio funzionale al raggiungimento degli obiettivi decisi dall'impresa o dalla politica.

Si sta pensando ad uno spazio nel quale diversi soggetti organizzano le proprie risorse e competenze per sviluppare forme organizzate di economia civile in una logica di *self-help*. Questi tipi di organizzazione nascono perché alla base c'è un gruppo di persone che primariamente riconoscono che hanno in comune un certo tipo di legame/relazione e che si organizzano in funzione proprio di questo legame. Il potere e il denaro sono chiaramente subordinati ai fini relazionali che sono stati condivisi tra i promotori della nuova impresa.

La norma principale è data dalla reciprocità che orienta l'organizzazione delle risorse e il raggiungimento di risultati concreti. Il tratto distintivo di queste forme di impresa è che utilizzano e producono primariamente potenziale sociale e che il modello organizzativo è l'esito di una costante e vitale interattività.

L'obiettivo è quello di far incontrare le persone giuste, fornendo l'informazione giusta al momento giusto affinché, in tal modo, sia attribuito il giusto valore alla nuova opportunità.

Compito di tali imprese è quello soprattutto di ridurre i costi di transazione e di comunicazione tra persone, facilitando la continuità delle relazioni e la condivisione di codici e linguaggi che consentano di costruirsi il proprio lavoro come bene comunitario.

L'offerta di nuovi servizi, integrati a quelli di tipo tradizionale, consentono di sperimentare modalità innovative di impresa che valorizzano e rafforzano in tal modo l'identità e le vocazioni esistenti ma che sviluppano anche nuove soggettività individuali e collettive, esito della costante relazione fra persone in carne ed ossa.

La valorizzazione della caratterizzazione relazionale corre essa stessa il rischio di essere strumentalizzata se viene inserita in un contesto organizzativo che la utilizza come vantaggio comparato rispetto ai potenziali competitori. In altri termini, in una impresa che opera nell'ambito dell'economia civile il clima relazionale non è un di più da aggiungere all'uso efficiente delle risorse ma rappresenta il cuore dell'impresa stessa. Nell'impresa civile il mettersi insieme è primario rispetto alla produzione e allo scambio commerciale che devono pur esserci come strumenti per raggiungere il fine originale e originario dell'impresa civile.

■ ■ ■ Accordi economico-sociali nei territori per il welfare aziendale

È crescente la consapevolezza che imprenditori e lavoratori sono portatori di un unico interesse riguardo al futuro del proprio territorio. Futuro che si confronta con i rischi e le opportunità dell'economia globale, con lo sviluppo di competenze professionali sempre più basate sulla conoscenza, con le esigenze delle generazioni future che altrimenti oggi non avrebbero nessuna forma di rappresentanza e di tutela, con la necessità di una sostenibilità ambientale.

Ciò di cui si sente la necessità prevede il passaggio da una logica rivendicativa e di contrapposizione ad una logica cooperativa finalizzata ad affrontare efficacemente dinamiche economiche, sociali e simboliche che le singole organizzazioni non sono in grado di affrontare. Per usare concetti noti si tratta di sostenere il processo di responsabilità sociale delle imprese facendo leva sulla responsabilità sociale del territorio. Ciò significa che imprenditori da una parte e lavoratori dall'altra, nonché le rispettive organizzazioni, si riconoscono a pieno titolo attori sociali e decidono di voler governare i processi economici,

sociali e professionali dotandosi di forme stabili e codificate di relazioni a livello di sistema territoriale, per la *governance* di medio-lungo periodo del territorio. La teoria e l'esperienza dimostrano che la responsabilità sociale non ha solo un aspetto etico ma rappresenta un fattore imprescindibile di sviluppo del benessere del singolo e della collettività. La stessa esperienza ci dice che per raggiungere tali risultati occorre segnare il passaggio da un sistema di relazioni ad un altro, da un sistema basato sul confronto fra forze e sulla mediazione a quello del riconoscimento del punto di vista e dell'identità dell'altro e della costruzione di qualcosa di nuovo fatto insieme.

L'accordo territoriale va inteso come strumento di innovazione del sistema locale, frutto di un sistema di relazioni costanti basato su un approccio metodologico più di tipo progettuale, che si fa carico dell'insieme dei problemi del territorio locale.

È pertanto utile un'azione condivisa/partecipata che dia un'anima alle cose da fare, che metta in circolo le potenzialità nascoste o ignorate presenti sul territorio, che sappia mettere in gioco le risorse inedite della società in una prospettiva di qualificazione dello sviluppo.

La possibilità di conseguire risultati concreti, anche nel breve periodo, passa attraverso un itinerario che indicativamente è composto da almeno cinque tappe quali: conoscere, dialogare, proporre, concertare e comunicare. L'improvvisazione, come la difesa ad oltranza di interessi di parte, sono entrambi atteggiamenti che si risolverebbero, già nell'immediato, in un danno per coloro che si intenderebbe, invece, tutelare.

Da questo punto di vista torna in gioco la capacità delle organizzazioni stesse di sapersi rapportare con i propri associati (imprese e lavoratori) in termini di rappresentatività, di imposizione di comportamenti e scelte ai soggetti rappresentati, di competenza tecnico-professionale.

Le azioni previste nell'accordo territoriale, nonché lo stesso processo di costruzione, devono poter puntare ad individuare proposte di alto profilo culturale, offrire soluzioni tecniche aggiornate valide in un orizzonte di medio periodo nonché introdurre strumenti permanenti di confronto e aggiornamento.

L'accordo e le fasi che lo precedono riflettono l'importanza della fiducia e del livello informativo prodotto con l'accordo stesso. L'incompletezza dell'informazione colloca ogni individuo in una situazione di incertezza rispetto ai comportamenti degli altri individui nel processo di interazione umana ed è ciò che impedisce, in misura maggiore, la convergenza dei modelli particolaristici.

Sono le motivazioni e le aspettative degli imprenditori e dei lavoratori che determinano la direzione del cambiamento verso traguardi di maggiore umanizzazione del lavoro e dell'economia. Da questo punto di vista si confrontano la cultura dell'innovazione e della responsabilità da una parte, e la cultura della protezione e dell'arretratezza dall'altra.

Un campo proprio degli accordi aziendali è rappresentato dalla armonizzazione tra le esigenze della famiglie e quelle delle imprese, in particolare per quanto riguarda l'interazione tra i tempi di vita familiare e quelli della vita lavorativa. L'esperienza dimostra che c'è un beneficio complessivo per l'intera comunità quando il lavoratore riesce contemporaneamente ad esprimere il proprio potenziale in forma integrata fra le proprie aspettative e quelle dell'azienda. Anche l'organizzazione del lavoro di impresa, nella sua accezione più ampia, è un bene per la società (vedi gli esempi concreti dei contratti di solidarietà o delle imprese socialmente responsabili o della finanza etica), che non può essere parcellizzato e non può andare a beneficio di una parte a discapito dell'altra. Quando ciò accade fa perdere le ragioni del lavoro e fa perdere le ragioni dello stare insieme.

■ ■ ■ **Accesso e tariffe: dall'universalismo selettivo alle selezioni eque**

Mai come oggi si pone il problema di individuare correttamente chi ha diritto o meno ad accedere ad un servizio o a ricevere un'agevolazione o un beneficio economico. A tal fine, per quanto riguarda l'accesso, la prassi più diffusa prevede la definizione di graduatorie in base a dei punteggi correlati a specifici indicatori che variano da servizio a servizio e che possono prevedere o meno il criterio economico.

La conoscenza delle condizioni di vita delle famiglie e dei loro componenti è il prerequisito essenziale per realizzare politiche ed interventi efficaci. Si comprende facilmente che tanto più l'intervento è mirato, cioè si conoscono i destinatari dello stesso, tanto maggiore sarà l'impatto desiderato evitando in tal modo sprechi o addirittura veri e propri fallimenti.

Per evitare possibili fraintendimenti che potrebbero nascere dalla lettura delle note successive si conferma che adottando strategie di *targeting* "il risultato globale sarà certamente migliore, senza andare troppo per il sottile, di quello che si otterrebbe senza ricorrere ad alcun *targeting*" (A. K.Sen).

Una corretta e appropriata politica di *targeting* si dovrebbe basare sulla coerenza funzionale tra bisogno rilevato e obiettivi del servizio offerto. In altri termini, nella selezione degli utenti occorre individuare degli indicatori che descrivono la situazione delle famiglie, e predisporre un servizio correlato alle caratteristiche delle esigenze delle famiglie stesse.

Sorge il dubbio che l'obiettivo primo ed ultimo sia però l'equilibrio di bilancio da perseguire contingentando la domanda tramite l'applicazione di criteri di selezione di tipo prevalentemente economico piuttosto che rilevare le caratteristiche delle famiglie e per queste individuare poi una risposta adeguata.

Gli *standard* di selezione nei servizi di qualità sociale dovrebbero far riferimento alle caratteristiche dei potenziali destinatari valutati in relazione agli obiettivi del servizio al fine di abbassare per non dire eliminare il grado di discrezionalità per accedere al servizio stesso.

Ciò non esclude il fatto che ci siano dei servizi che inevitabilmente devono ricorrere ad un giudizio soggettivo di tipo professionale e per i quali si utilizzano, al fine di mantenere efficiente ed equa l'allocazione delle risorse e delle opportunità, procedure che definiscono i criteri per la selezione e il controllo dei decisori.

Per la determinazione delle tariffe massimamente eque occorre conoscere il costo pieno di produzione del servizio offerto, la capacità di finanziamento del servizio tramite la fiscalità generale, la situazione

economica delle famiglie destinatarie del servizio calcolata con l'Isee, i prezzi e le modalità di offerta dello stesso servizio da parte di soggetti privati e del no profit, gli obiettivi del servizio. Se poi si considera che spesso si sostituisce al termine tariffa l'espressione "partecipazione al costo da parte dell'utenza" per indicare l'impossibilità strutturale di quest'ultima di far fronte al costo pieno di quel servizio, si comprende la necessità di dotarsi degli strumenti che rilevino in maniera permanente le informazioni necessarie per una corretta impostazione delle politiche tariffarie. Tra i diversi passaggi critici di tale impostazione si riporta, oltre a quello relativo al costo di produzione della maggior parte dei servizi, quello che riguarda direttamente l'Isee ovvero la sua correlazione alla tariffa. I metodi più diffusi, oltre alla tariffa unica, sono la tariffa a scaglioni o fasce, la tariffa lineare e la tariffa progressiva.

La prassi più diffusa che prevede l'uso di fasce di reddito, oltre ad essere poco comprensibile per la maggior parte degli utenti, appare soprattutto iniqua per gli utenti collocati in prossimità di ciascun "salto" alla fascia superiore – in particolare quando le fasce sono poche – al punto da rendere tali salti autentiche discriminazioni tra soggetti dotati sostanzialmente di eguali capacità economica. Problema analogo riguarda quelle situazioni economiche che sono collocate all'interno dello stesso scaglione, nel senso che ad Isee diversi viene applicata la stessa tariffa. Nel metodo progressivo la tariffa cresce al crescere dell'Isee in maniera più che proporzionale, raggiungendo in tal modo più velocemente il valore della tariffa massima. Nel modello lineare la tariffa è correlata in termini proporzionali alla capacità economica della famiglia. In tal modo si ottiene una tariffa personalizzata. Il legislatore ha ultimamente recepito la necessità di intervenire in materia di Isee, in particolare adeguando l'individuazione del reddito all'evoluzione della normativa fiscale e inserendo nuove tipologie di reddito e prevedendo un sistema di controlli più rigoroso.

Tuttavia ancora molto resta da fare a livello nazionale che regionale. Ad esempio per quanto riguarda il calcolo del reddito andrebbero considerati tutti i trasferimenti monetari. Su quest'ultimi forse var-

rebbe la pena distinguere fra quelli di natura risarcitoria rispetto ad un danno subito e gli emolumenti che sono riconosciuti per sostenere condizioni di disagio economico o sociale, tra l'altro già indicati nella normativa in essere, da quelli di altra natura. Poi occorrerebbe modificare la scala di equivalenza rendendola maggiormente conforme alla attuale situazione economico-sociale delle famiglie, eventualmente modulando i coefficienti di equivalenza in base al grado di non-autosufficienza e in base all'età dei minori. Andrebbe poi definitivamente colmato il vuoto legislativo aperto dal D.Lgs.130/00 art 3 c. 2 ter che prevede che

“Limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con disabilità permanente grave o altro, nonché a soggetti ultrasessantacinquenni la cui non-autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle Aziende sanitarie locali, le disposizioni del presente decreto si applicano nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità. Il suddetto decreto è adottato, ..., al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione.”

C'è sicuramente anche la necessità di avere un supporto metodologico, sempre a livello nazionale, quindi per l'Isee standard, quando cambiano le normative che afferiscono ai fattori costitutivi dell'Isee stesso, cioè che riguardano il reddito, il patrimonio e il nucleo familiare. Se cambia il Testo Unico delle Finanze, cioè la modalità di calcolo del reddito complessivo, è evidente che a cascata cambia anche l'Isee. Se cambia il modo di calcolare il reddito complessivo lordo chi si preoccupa dell'integrazione tra l'ordinamento fiscale e quello sociale in materia di Isee? Problemi analoghi possono sorgere rispetto sia al patrimonio sia al nucleo familiare. Se cambia la legge anagrafica,

cambia anche la definizione di nucleo familiare. Chi verifica l'impatto sull'Isee? Chi si occupa della sua eventuale integrazione per evitare possibili effetti iniqui?

Mentre i tre punti precedenti possono essere considerati di competenza del legislatore nazionale, vi sono problematiche rilevanti anche a livello regionale. Innanzitutto le Regioni possono definire la metodologia in base alla quale si arriva a individuare i criteri per la determinazione delle graduatorie e se queste devono prevedere o meno quello economico. Un intervento mirato è condizione per evitare sprechi e fallimenti. Per cui è necessario che i criteri di accesso siano coerenti con i bisogni rilevati delle persone e delle famiglie e funzionali agli obiettivi del servizio. Va posta attenzione, qualora si adottino criteri di varia natura, a non dare eccessivo peso a quelli economici, laddove le prestazioni non hanno natura di trasferimenti per il contrasto alla povertà. Il rischio è che si traducano in forme di contingentamento delle prestazioni a fronte di vincoli di bilancio. Allo stesso modo le Regioni possono dare un impulso significativo affinché si adotti definitivamente la cosiddetta tariffa lineare, che correlando la tariffa all'Isee consente di ottenere una tariffa "personalizzata" per ciascuna famiglia o per singola persona.

La tariffa lineare risulta più coerente dal punto di vista della trasparenza e più efficiente dal punto di vista della gestione del rapporto con l'utenza. Essa si ottiene attraverso la definizione: di un valore di Isee minimo a cui risulta correlata la tariffa minima del servizio; di un valore di Isee massimo, cui è correlata la tariffa massima. In presenza di valori dell'Isee intermedi fra il minimo ed il massimo, la tariffa sarà pari ad un valore progressivamente incrementato rispetto alla tariffa minima, tale da comportare prelievi tariffari linearmente crescenti in correlazione della crescita dell'Isee stesso. La scelta pertanto dell'ammontare degli Isee minimo e massimo e delle relative tariffe si traduce, di fatto, non solo sul grado di importanza attribuito dall'ente erogatore a quel particolare servizio, ma anche sul tipo di politiche selettive che intende adottare ovvero sul grado di partecipazione ai costi del servizio da parte della generalità delle famiglie presen-

ti sul territorio. Sempre a livello regionale andrebbe individuato un percorso metodologicamente corretto che consenta di definire una soglia di esenzione e la quota massima della tariffa rispetto all'Isee. A livello regionale sarebbero necessarie linee guida per la corretta applicazione dell'indicatore economico in particolare se e quando può essere applicato per definire l'accesso ai servizi, come si integra rispetto ad ulteriori criteri non economici evitando fenomeni di ridondanza, nonché per l'individuazione di criteri finalizzati alla selezione dei target. Le stesse linee guida sarebbero necessarie per definire la metodologia per la determinazione delle tariffe agevolate.

Infine per la corretta determinazione del livello monetario delle tariffe occorrerebbe conoscere i costi di produzione del servizio. Ciò consentirebbe di sostenere lo sviluppo di servizi integrativi ampliando in tal modo il ventaglio di scelta da parte delle famiglie.

Ancora a livello regionale andrebbe poi individuato un organismo indipendente che sovrintenda alla corretta applicazione della normativa regionale sopra elencate e alla corretta determinazione delle tariffe, la determinazione di *standard* di efficienza e qualità dei servizi, le modalità di accesso e i rapporti contrattuali e assicurativi di tutti i servizi che sono prodotti ed erogati sul territorio regionale. Il campo di intervento di tale organismo dovrebbe comprendere la famiglia come criterio di monitoraggio e controllo delle entrate e delle uscite degli enti pubblici e di organizzazione degli interventi compresi quelli gestiti direttamente dal pubblico.

■ ■ ■ Fisco familiare

Un passo a favore dell'equità nelle politiche di redistribuzione sarebbe quello di considerare la situazione reddituale della famiglia ai fini del calcolo delle imposte. Il fisco è equo quando, da una parte, fa sì che individui e gruppi identici o simili vengano trattati in maniera la più possibile uguale o analoga e, dall'altra, che chi è in condizioni di sostenere un sacrificio più elevato contribuisca in proporzione, secon-

do criteri ragionevolmente progressivi, a ciò che è richiesto dal bene comune dell'intera collettività. Il cittadino contribuente e i gruppi sociali o territoriali di cittadini-contribuenti sono consapevoli che, se pagano più di quanto ricevono, altri individui e gruppi traggono – in modo trasparente e il più possibile conforme all'equità e alla solidarietà – un beneficio da ciò che essi hanno pagato. Il nocciolo della questione è il seguente: situazioni simili devono essere trattate in maniera uguale ovvero situazioni diverse devono essere trattate in maniera difforme.

È facilmente intuibile che un reddito, indipendentemente dal suo valore complessivo, produce certi effetti se è ad appannaggio di una sola persona mentre produce effetti diversi se con quello stesso reddito devono essere soddisfatte le esigenze di nuclei familiari composti da due o più membri. Questa è la ragione prima e massima per la quale anche le tasse come ogni altro tributo o tariffa deve considerare la situazione reddituale del nucleo familiare piuttosto che quella individuale. Il problema emerge in tutta la sua evidente gravità se quel reddito, da lavoro o da pensione, non è sufficiente per equilibrare le spese per l'affitto o per il mutuo, quelle del nido piuttosto che dell'assistenza dell'anziano, per gli alimentari o per l'istruzione.

In conclusione, a livello regionale e locale è possibile aumentare il ben-essere, sintetizzato dal potenziale sociale familiare, migliorando il grado di familiarità delle politiche e dei territori tramite il riconoscimento della famiglia come soggetto titolare di diritti e doveri di cittadinanza non in termini strumentali ma nell'ambito di un welfare civile di tipo familiare secondo i principi di sussidiarietà e solidarietà intra-interfamiliare e sociale, specificando il sistema degli interventi in quanto molteplici sono i bisogni che richiedono beni relazionali, difondendo il senso di responsabilità nella comunità locale in quanto la famiglia assieme agli altri attori sociali si fanno, in base alla situazione, garanti, promotori, referenti, gestori del sistema di relazioni territoriali.