

## IL WELFARE LOCALE NEL LIBRO BIANCO: VUOTI A RENDERE

di Maria Luisa Mirabile

---

### 1. PREMESSA

Le valutazioni di quanti in questi mesi hanno commentato criticamente il Libro Bianco del governo sul welfare divergono su un aspetto cruciale: se il documento sia da considerarsi sostanzialmente vuoto in quanto carente di linee effettive d'azione, o se – diversamente – sia da considerarsi un documento denso, quasi un manifesto della visione liberistica sui temi del sociale propria del governo in carica<sup>1</sup>.

Nello specifico campo del welfare locale, l'alternativa fra le due letture si ripropone con assoluta nettezza. Viene innanzitutto delineato uno scenario di limiti finanziari e strutturali del welfare in cui la crisi è letta come fattore di ulteriore restringimento delle risorse per la protezione sociale e non come elemento alla base di una maggiore centralità del welfare, anche in prospettiva anticiclica. A fronte poi dell'abbondanza di termini e concetti quali: persona, prossimità, comunità, il tema welfare locale, o territoriale che dir si voglia, non viene *in quanto tale* mai affrontato nel documento. Ciò ovviamente non significa che non se ne abbia una visione. Questa, anzi, alla luce dell'intero impianto del documento e nondimeno nelle sue pieghe, si connota per essere del tutto alternativa a quella che nel decennio precedente aveva determinato l'importante (anche se non sempre facile o felice) azione di ridisegno normativo e di riassetto organizzativo del sistema socio-assistenziale italiano.

### 2. SOTTRAZIONE DELL'OGGETTO

Sollecitata dal cambiamento dei sistemi occupazionali, sociali e demografici, da qualche decennio l'attenzione europea al welfare ha sempre più ricompreso l'ambito delle politiche socio-assistenziali. *Integrazione* (in particolare con il settore sanitario, ma anche lavorativo e non solo), *coordinamento istituzionale* e – su un altro versante – *attivazione* sono state alcune delle parole chiave che hanno accompagnato un inedito processo di *rescaling* istituzionale. Più di quanto non si faccia, oltre all'azione della UE andrebbero in tal senso osservati i processi di decentramento e riaccentramento delle responsabilità di welfare che da alcuni decenni attraversano i paesi europei<sup>2</sup>.

---

Maria Luisa Mirabile, responsabile dell'Area Welfare e diritti di cittadinanza dell'IRES nazionale e direttore de "La Rivista delle Politiche Sociali"; docente di Sociologia del Welfare comparato presso la Facoltà di Sociologia della Sapienza Università di Roma.

<sup>1</sup> Sui due tipi di critica, cfr. rispettivamente Toso (2009), Pennacchi (2009).

<sup>2</sup> Cfr. sull'argomento il fascicolo AA.VV. (2008); Kazepov (2009).

In Italia chiunque sia stato interessato in questi anni al welfare non ha potuto non imbattersi nell'insieme di analisi inerente le modificazioni comportate dall'introduzione nel 2000 della legge quadro di riforma dell'assistenza (n. 328). Altrettanto non evitabili sono state le considerazioni sugli effetti che la riforma del Titolo v della Costituzione (legge del 2001, n. 3) ha comportato sugli assetti testé definiti, scompaginandone la gran parte. Dopo la riforma costituzionale sono rimasti affidati al governo centrale ben pochi compiti; in sostanza quello fondamentale – ancora inevaso – di concorrere alla definizione e al finanziamento dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (fra cui, ad oggi, spiccano quelli relativi alla tutela della non autosufficienza e della famiglia) a cui è restata demandata la funzione di ricomporre su un piano di equità la grande disparità di servizi e prestazioni esistente fra le diverse aree del paese; un compito che comporterebbe azioni sistematiche di monitoraggio dei bisogni sociali territoriali e dei sistemi di offerta in essere (AA.VV., 2009), oggi resa ancor più indispensabile nella prospettiva dell'equità territoriale e alla luce del processo *in itinere* di federalizzazione dello Stato.

Alle regioni spettano dunque sostanzialmente tutte le responsabilità di programmazione, di spesa e di governo. Inutile dire che, anche grazie a ciò, il loro protagonismo – già sollecitato dalla 328 – non sembra affatto, neppure in epoca recente, declinato. È anzi probabilmente vero il contrario, anche se in effetti, in assenza dell'esercizio delle funzioni centrali “di sistema” relative al monitoraggio comportato dalla (inesistente) volontà di definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni, non sappiamo con sufficiente precisione e regolarità quante o quali di esse continuino a programmare secondo le indicazioni della legge 328, dunque in maniera integrata fra settori, tipi di intervento, livelli e ambiti organizzativi e gestionali, fra strutture d'offerta anche attraverso l'integrazione tra attori pubblici e quelli del terzo settore nella progettazione e gestione del sistema dei servizi (Mirabile, 2005).

### 3. MACERIE E RETORICA

In ordine sparso, sappiamo comunque che l'approccio basato sulla programmazione (regionale e di zona) e sull'integrazione (in cui particolare risalto ha assunto quella socio-sanitaria) hanno forse irreversibilmente indotto il sistema territoriale dei servizi sociali a compiere una profonda rivisitazione delle sue capacità. In tal senso, al di là dei deficit formali e sostanziali del documento, colpisce l'assenza di predisposizione ad un'analisi dello spazio sociale (territoriale) come luogo istituzionalmente costruito sulla base di processi di *rescaling* territoriale in vario modo oggi diffusi in tutta Europa. Come già accennato, l'omissione è velata da molte parole spese nella sottolineatura del (welfare) locale come puro spazio della prossimità. Una “requisitoria” sul Libro Bianco che volesse perorare la causa “anti-omissione”, potrebbe allora come minimo sostenere che gli autori del documento avrebbero dovuto avvalersi della consapevolezza (peraltro piuttosto diffusa) che la legge del 2000, n. 328, nata anche nella scia di esperienze di programmazione e di integrazione realizzate in Italia nel corso degli anni Novanta, posizionando le responsabilità pubbliche e private in un sistema organizzato di *governance* in tema di finanziamento, programmazione e gestione, ha innescato una serie feconda di processi e interazioni agite dal livello europeo, nazionale, regionale, comunale e di zona sociale (neonata creatura dell'allora nuovo impianto, con un forte significato di programmazione, come usa dire, “dal basso”). Si è trattato di processi necessari e perciò ampiamente promossi e vissuti (ovviamente in ma-

niera più o meno assonante con l'impianto della normativa nazionale) dalle varie regioni e realtà locali, le quali tutte – e non solo per necessità di ottemperare alla richiesta del legislatore centrale – hanno, con tempi e tipi di disegno propri, dato vita a normative sociali di nuova generazione e a processi di pianificazione sociale regionale e locale partecipata dalle rappresentanze sociali e dalla cittadinanza. Di questa intensa attività si sono avvalsi i cittadini, che hanno in tal modo potuto intravedere la possibilità di un welfare locale meno residualistico e stigmatizzante, con migliori condizioni di ascolto e accesso al sistema ed anche con un principio di sviluppo e integrazione dei servizi, nonché di un principio di universalizzazione. Ma se ne sono anche avvalsi i sistemi locali di servizio, sottoposti allo stress creativo di realizzare azioni di mappatura e di programmazione del sistema, di formazione e aggiornamento del proprio personale, di attuazione di modalità più trasparenti e certe di collaborazione con il terzo settore, il quale, anche grazie a tutto ciò, ha assunto l'attuale configurazione di attore centrale nelle governance territoriali (oltretutto come soggetto attuatore degli interventi). Non tenerne conto (come il Libro Bianco fa) non significa necessariamente essere all'oscuro di tutto questo, o burocraticamente rinunciare ad ingerire in ambiti di governo "altri" (considerazione che sarebbe peraltro errata, vista la già menzionata, importante, responsabilità centrale nella definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali). Significa piuttosto proseguire in quell'azione grave e sistematica di spiazzamento dei diritti sociali e dei percorsi di crescita civile del paese, caratteristica del governo in carica e fonte generalizzata di danni materiali e morali incommensurabili, che in un già gracile sistema di politiche sociali ci si augura non irreversibile.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. (2008), *L'Europa e le Regioni. Welfare fra federalismo e ricentralizzazione*, "La Rivista delle Politiche Sociali", n. 3.
- AA.VV. (2009), *Definire i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza*, "i Quid", n. 5.
- KAZEPOV Y. (a cura di) (2009), *La dimensione sociale delle politiche territoriali in Italia*, Carocci, Roma.
- MIRABILE M. L., (a cura di) (2005), *Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme, federalismo*, Donzelli, Roma.
- PENNACCHI L. (2009), *La rimozione della cittadinanza. Il futuro del modello sociale secondo il Libro bianco*, "La Rivista delle Politiche Sociali", n. 2, pp. 349-74
- TOSO S. (2009), *Pagine bianche nel Libro bianco*, disponibile su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 19 maggio.