

Appunti per il welfare che ci aspetta

A cura di Area politiche e servizi sociali e sanitari dell'IRS, | 29 giugno 2020

[A cura dell'Area politiche e servizi sociali e sanitari dell'IRS](#)^[note]Marcello Balestrieri, Ariela Casartelli, Claudio Castegnaro, Glenda Cinotti, Chiara Crepaldi, Ugo De Ambrogio, Carla Dessi, Francesco Di Ciò, Eleonora Gnan, Cecilia Guidetti, Daniela Mesini, Sergio Pasquinelli, Francesca Pepè, Federica Picozzi, Riccardo Sartori, Francesca Susani^[/note]

Il contesto

L'emergenza sanitaria interroga anche noi ricercatori, formatori, analisti e valutatori dell'Area politiche sociali e sanitarie dell'IRS (Istituto per la Ricerca Sociale). Un'emergenza che ha investito frontalmente il nostro lavoro, i nostri progetti di ricerca, formazione, accompagnamento che da più di tre mesi attraversano riconfigurazioni radicali. **Sentiamo l'urgenza di dire la nostra**, di dare il nostro contributo. Di analisi e di proposta. Lo facciamo da un punto di vista particolare, quello di un osservatorio agito da sguardi e professionalità diverse sul *welfare* sociale e territoriale. Una realtà vasta e multiforme, quella dei servizi sociali e sociosanitari, che sta mostrando una straordinaria resilienza e con cui quotidianamente ci interfacciamo, a livello di comunità locali, di regioni, a livello nazionale e anche europeo. **Sguardi diversi che mettiamo insieme in queste pagine**. Sguardi che vedono una realtà segnata da molte e drammatiche difficoltà. Ma anche una realtà che si sta ora aprendo a nuove possibilità e opportunità di cambiamento. O che almeno vuole farlo, aspira fortemente in questa direzione. Per anni abbiamo cercato di "Disegnare il welfare di domani" attraverso sintesi progressive^[note]Si vedano i numeri speciali di *Prospettive Sociali e Sanitarie*, [n. 20-22 del 2011](#), [n. 8-10 del 2013](#) e [n. 2 del 2016](#).^[/note], e con noi ci hanno accompagnato in tanti. Da molto tempo dedichiamo uno sguardo attento ai cambiamenti in atto nel Paese ([www.welforum.it](#) e [Prospettive Sociali e Sanitarie](#)) e in Lombardia ([www.lombardiasociale.it](#)). **Oggi questa crisi enorme porta con sé nuove possibilità**: non possiamo sprecare questa occasione. Nella consapevolezza che a nuove opportunità si accompagnano anche nuovi rischi: primo fra tutti quello di non osare il cambiamento possibile, di non cercare di superare i limiti del passato, di non capire che possiamo aprire una nuova stagione. Un documento scritto dunque a molte mani, che vuole essere aperto ad ulteriori contributi. Questo è il nostro provvisorio, ma convinto, punto di vista sulla situazione attuale e il futuro che ci attende. Un *work in progress* che desideriamo venga via via precisato, arricchito. **Il documento è diviso in due parti**. Nella prima proponiamo una analisi di scenari che oggi vediamo configurarsi davanti a noi per cinque grandi aree di bisogno, i nodi critici cui dobbiamo prestare attenzione nel prossimo futuro. Nella seconda parte identifichiamo alcune priorità di *policy* che questa analisi sollecita e alcune prime possibili azioni più specifiche, declinate in proposte. Priorità e proposte che non sono esaustive e che potranno essere approfondite: qui vogliamo tratteggiare un primo quadro d'insieme su alcuni ambiti del welfare sociale, che sono le nostre principali linee di lavoro. Seguiamo una suddivisione per grandi gruppi di popolazione e bisogni emergenti, ma siamo consapevoli della necessità di interventi complessivi, che travalicano singole aree o categorie. Crediamo infatti indispensabile, trattando di welfare, utilizzare una visione ampia, che generi benefici di sistema e superi quei contrasti che a volte affiorano tra gruppi diversi, che contrappongono per esempio i giovani agli anziani, gli italiani agli stranieri. Sono allora cinque i temi comuni che vogliamo sottolineare in apertura. Primo, **l'Europa**. Il punto di riferimento è oggi l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, una sostenibilità ambientale, economica e sociale che significa non compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni. Le sfide future richiedono risposte integrate che dobbiamo iniziare a immaginare in vista del prossimo ciclo dei Fondi europei 2021-27. Secondo, l'emergenza rende indispensabile il rilancio di **una nuova rete di servizi sul territorio**, sul lato sanitario (cure primarie, medicina di comunità) e su lato sociale (servizi sociali e sociosanitari). Con l'emergenza si sono introdotte misure che rischiano, se diventano nuova consuetudine, di rendere passive le persone, semplici utenti di prestazioni. Anche l'ultimo decreto Rilancio contiene misure risarcitorie che aiutano a "stare a galla", ma non a ripartire dopo: il rischio di un assistenzialismo di ritorno va contrastato riportando al centro relazioni aperte, emancipative, promozionali. Terzo, l'emergenza ha rivelato, ovunque, **l'utilità di alleanze tra terzo settore e istituzioni**: facciamo tesoro di queste esperienze. La co-progettazione e il *welfare* collaborativo, la crescita di ecosistemi connessi sono strade su cui investire guardando al futuro post virus, con i relativi meccanismi virtuosi ma senza dimenticarne le vulnerabilità. Quarto, i **giovani**. La ripartenza deve vederli protagonisti anche nei ruoli professionali dei servizi, dal *front*

line fino ai livelli di coordinamento e di direzione. **Occorre potenziare e qualificare meglio la formazione** per una nuova generazione di operatori, funzionari, dirigenti, unendo al rialzo conoscenze tecniche e competenze di ruolo, abilità digitali e intelligenza emotiva, propensione all'innovazione e valore dell'esperienza. Quinto, **si stanno moltiplicando le risorse**, le linee di finanziamento, le fonti possibili a seguito dell'emergenza. Dobbiamo evitare il rischio di inseguire queste diverse possibilità, creando pezzi di intervento che si giustappongono senza coordinamento. **Dobbiamo viceversa partire da un pensiero complessivo**, anche per ciascuna delle aree di bisogno che qui trattiamo, per poi utilizzare le risorse dentro tale disegno. Queste pagine vogliono avere anche questa funzione.

Cinque Scenari di Futuro

Nuove diseguaglianze e povertà

L'emergenza Covid-19 ha ampliato la povertà in termini di allargamento della platea ed acuirsi dei bisogni. Le prime analisi e stime evidenziano una marcata diminuzione degli occupati a fronte di un considerevole aumento degli inattivi, una preoccupante contrazione dei consumi ed un considerevole incremento delle richieste per bisogni primari, sostegno alimentare *in primis*. Di seguito gli scenari che è possibile tratteggiare:

- **Aumenteranno le diseguaglianze** – le conseguenze della pandemia porteranno ad un acuirsi delle differenze:
 - tra gruppi di popolazione,
 - tra territori più e meno deprivati,
 - tra *skills* e competenze professionali,
 - in termini di facilità di accesso ai servizi.
- **I poveri saranno sempre più poveri**: se già prima dell'emergenza sanitaria i redditi della popolazione più economicamente deprivata crescevano poco, la situazione si acuirà in questa fase, portando ad una polarizzazione della ricchezza decisamente maggiore.
- **Nuovi poveri allargheranno la platea**: basti pensare ai numerosi lavoratori che hanno già perso il lavoro o con buona probabilità lo perderanno in considerazione dell'impossibilità per le aziende di riaprire; ma anche ai giovani *neet*, ai minori di famiglie di lavoratori monoreddito, ecc.

I bambini e gli adolescenti

L'unico ruolo per cui bambini e ragazzi hanno ricevuto riconoscimento in questi mesi è stato quello di studenti. Ma le lezioni a distanza di fatto hanno incrementato la dispersione scolastica: una recente indagine Censis ci dice che "nel 40% delle scuole la **dispersione** è superiore al 5% della popolazione studentesca, con maggiori criticità nelle scuole del Mezzogiorno" E i bambini in età prescolare? Si è di nuovo tornati a parlare dei nidi come servizi per mamme che lavorano e non come diritto alla socialità e all'educazione dei bambini in tenera età. Il sistema educativo per i bambini fino ai 6 anni, pur gemmando soluzioni innovative finora impensate, ha funzionato ancor meno della scuola a distanza e su questa fascia d'età c'è stata scarsissima osservazione e sostegno a livello governativo. Ci immaginiamo quindi che alcune situazioni possano essersi aggravate e possano continuare a farlo nei mesi a venire, in particolare quelle dei minorenni:

- Appartenenti a **famiglie a scarso capitale culturale**, poco connesse e poco digitalizzate, per i quali la scuola non è più stata un diritto ma un nuovo elemento di esclusione e disuguaglianza;
- Che hanno faticosamente tenuto i rapporti con i **genitori a distanza**: perché allontanati, detenuti o separati;
- Che vivono in **nuclei familiari conflittuali**, o in contesti caratterizzati da violenza verbale, fisica, psicologica, senza più la presenza di educatori domiciliari o la frequenza di centri diurni per minori;
- **Con disabilità** che non riescono ad accedere alle terapie specialistiche, ai centri riabilitativi, a spazi di socialità.

La casa e la qualità dell'abitare

In stretta connessione con gli scenari relativi a disuguaglianze e povertà sopra citati, nei contesti abitativi possiamo prevedere le seguenti dinamiche:

- **Nei contesti privati** si verificherà un aumento delle difficoltà a sostenere le spese legate all'abitazione (affitto, mutuo e spese di condominio), anche da parte di chi fino ad ora ha potuto farvi fronte. Da qui il rischio che, superate le misure di garanzia che bloccano gli sfratti, si verifichi un aumento degli stessi e dei decreti ingiuntivi legati alla morosità, e dunque l'aumento di persone che si rivolgeranno ai servizi sociali per richiedere forme di supporto.
- **Nei contesti di Edilizia Residenziale Pubblica** aumenterà la morosità e rischiano di essere ancora più trascurate le necessità manutentive degli immobili.
- **Persone già vulnerabili e beneficiari di housing sociale** non saranno più in grado neanche di sostenere canoni concordati con il conseguente rischio di aumento di situazioni di morosità anche negli alloggi sociali.
- Vediamo il rischio concreto di un aumento di **conflitti di vicinato** già presenti o di nuovi conflitti, anche intrafamiliari, a causa della permanenza forzata nell'abitazione e dello stato di stress emotivo delle persone.

La popolazione migrante

- La popolazione migrante è stata **particolarmente colpita dall'emergenza sanitaria**. Intanto perché maggiormente concentrata su tipologie di lavori che richiedono una attività in presenza e l'impossibilità di lavorare da remoto: si pensi, per esempio, al settore delle pulizie, dell'assistenza domestica e familiare o della manodopera in agricoltura.
- Il tema del sovraffollamento abitativo e la difficoltà a mantenere il rispetto delle distanze ha riguardato da vicino i **centri di accoglienza**, in particolare quelli di medie-grandi dimensioni, luoghi già critici in una fase pre-Covid e che rischiano di essere ancora più esposti, oltre che poco presidiati da visite di monitoraggio da parte delle Prefetture vista in molti casi la sospensione delle attività ordinarie.
- Il Decreto Rilancio, pur facendo un passo avanti con le regolarizzazioni dei migranti nei settori dell'agricoltura e del lavoro domestico, genererà **ulteriori disuguaglianze**, escludendo ampi settori di popolazione straniera dall'esigibilità dei propri diritti. Questo lascerà spazio alle già diffuse pratiche di sfruttamento, **sacche di povertà e di microcriminalità** invece di generare circuiti positivi di valore sociale ed economico.

Disabilità e non autosufficienza

- La pandemia ha isolato e reso via via **più fragili le persone con disabilità**, giovani e adulte, **e le persone anziane non autosufficienti**. L'isolamento ha portato solitudine, fragilità, per gli anziani e per le persone con disabilità che hanno visto chiudere i centri diurni e l'educativa scolastica. La tragedia delle Rsa e Rsd impone un ripensamento sul modello su cui sono state costruite queste strutture.
- Il progetto di **Codice in materia di disabilità** non si è spinto oltre gli annunci da parte del Governo. **La legge 68 del 1999** sugli inserimenti lavorativi rimane una grande opera incompiuta e presenta profonde e durature criticità. La legge sul **"Dopo di noi"** procede con significative lentezze e con dimensione di presa in carico risibili rispetto alla domanda potenziale.
- Relativamente agli anziani, la demografia e il calo lento ma inesorabile dei caregiver familiari **terranno alta la domanda di assistenza**, nei confronti dei servizi pubblici e del lavoro privato di cura, mentre con la regolarizzazione ora avviata la realtà delle badanti potrà almeno in parte uscire dal mercato sommerso.

Priorità e Proposte

Nuove disuguaglianze e povertà

Una crisi economica di così ampie proporzioni renderà necessario intervenire con riforme strutturali e di sistema di medio-lungo periodo. Potrà essere finalmente l'occasione per **reformare il sistema di protezione sociale**, estremamente frammentato e caratterizzato da misure piccole e grandi stratificatesi nel tempo, categoriali e che lasciano tradizionalmente scoperte ampie porzioni di popolazione. Si dovrà provvedere ad una **riconfigurazione del Reddito di Cittadinanza**, rendendolo più inclusivo ed ampio rispetto alla platea intercettata, ad esempio agendo sulla scala di equivalenza e rendendola più favorevole alle famiglie numerose con figli, o abolendo il vincolo dei dieci anni di residenza che lo ha inibito a molti nuclei di stranieri, o anche abbassando le soglie economiche di accesso, in modo tale da rendere eleggibili anche i lavoratori non protetti dagli attuali ammortizzatori sociali. Di seguito quattro proposte concrete di lavoro con i servizi per il contrasto delle povertà e dell'esclusione sociale:

1. **Ripensare le modalità di presa in carico ed attivazione** delle persone e delle famiglie fragili, scongiurando un ritorno all'assistenzialismo, ma tenendo conto dell'effettiva praticabilità degli interventi;
2. Rafforzare l'integrazione e la collaborazione, sia istituzionale che operativa tra servizi, finalizzata al **superamento delle modalità di lavoro a compartimenti stagni** (tra sociale, sanità, lavoro, politiche educative, della casa, ecc.), nell'accompagnamento delle fragilità.
3. Promuovere **nuove e durature alleanze tra pubblico e privato sociale** nel sostegno delle povertà, dando piena attuazione all'art. 55 del Codice del Terzo settore.
4. Lavorare sulla ricomposizione degli interventi e delle risorse (PON, PO FEAD, Quota Servizi Fondo Povertà, ecc.) nella prospettiva di una più ampia **programmazione di sistema** degli interventi di contrasto alla povertà ed inclusione sociale sui territori.

I bambini e gli adolescenti

Va **ripensata l'alleanza sociale-educativa**, attraverso la stretta relazione tra scuole e servizi sociali, per rilevare situazioni di esclusione e di bisogno ed intervenire efficacemente in tempi rapidi per contrastare la dispersione scolastica. Occorre **potenziare la funzione di advocacy** riportando nei tavoli politici a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale) il tema dell'infanzia e dell'adolescenza, in sinergia con il terzo settore che si è fatto carico di insieme al pubblico di far fronte ai bisogni nuovi e generalizzati. Occorre promuovere la definizione di livelli **essenziali delle prestazioni per i minori**, che costituiscano un riferimento a livello nazionale e siano accompagnati da precise indicazioni di attuazione, che ne assicurino

l'esercizio. Di seguito quattro proposte concrete di lavoro:

1. Occorre **ripensare i servizi per i minori** e le loro famiglie in termini di risorse, metodi, tecniche, strumenti e finalità anche in direzione di garantire la **continuità dei progetti domiciliari** utilizzando nuove modalità, nuove metodologie e nuovi strumenti;
2. **Costruire reti e relazioni significative tra servizi sociali e scuole**, a partire dal sistema educativo 0-6 per continuare con le scuole dell'obbligo e contrastare povertà educativa e disuguaglianze;
3. È urgente ricostruire il sistema dell'integrazione socio-sanitaria attraverso il **raccordo tra i servizi sociali e quelli sanitari territoriali**, in particolare le NPI, i CPS, i SerT, i pediatri e i medici di base
4. **Sostenere con formazione e supervisione** tutti i professionisti che lavorano con i bambini, gli adolescenti e i loro genitori per mantenere alta la qualità di servizi e interventi.

La casa e la qualità dell'abitare

Occorre **ripensare le misure di sostegno all'accesso e al mantenimento dell'alloggio** in relazione all'allargamento della platea dei soggetti che necessitano di supporto, aumentando l'offerta abitativa sociale per offrire soluzioni abitative stabili e temporanee. Occorre **promuovere spazi di co-progettazione delle politiche abitative** tra pubblico e privato, coinvolgendo anche soggetti diversi rispetto ai tradizionali attori del welfare (es. enti proprietari di immobili, agenzie immobiliari, ecc.) che possono incrementare le risorse a disposizione e contribuire a dare risposte diversificate ai problemi abitativi. Anche attraverso la co-programmazione tra pubblico e privato prevista dall'articolo 55 del Codice del terzo settore. Di seguito quattro proposte concrete di lavoro:

1. Promuovere una **riorganizzazione dei tradizionali strumenti di analisi e gestione dei dati** per ricostruire informazioni dettagliate sullo stato del patrimonio immobiliare pubblico e reperire informazioni sul patrimonio privato sfitto e inutilizzato, quale risorsa strategica per costruire risposte differenziate rivolte alle diverse fasce di bisogno abitativo.
2. Accompagnare i territori a **consolidare nuovi dispositivi di governance** (es. Agenzie per l'abitare) in grado di favorire l'incontro tra domanda e offerta abitativa sociale e diversificare i propri servizi individuando strategie che consentano di contenere le nuove vulnerabilità e impedire che queste si trasformino in nuove situazioni di marginalità.
3. **Ripensare i servizi dedicati alla qualità dell'abitare**, con particolare attenzione alle relazioni di vicinato, alle relazioni intra familiari e allo sviluppo di pratiche solidali all'interno delle comunità condominiali.

La popolazione migrante

Occorre un **ripensamento e una riorganizzazione del sistema di accoglienza** per richiedenti asilo, particolarmente fragile nella prima accoglienza sul versante dell'integrazione degli ospiti e di un loro inserimento nella comunità. In assenza di un modello teorico-politico di integrazione condiviso, occorre **sistematizzare e divulgare le buone pratiche** che le istituzioni e le diverse comunità locali italiane hanno accompagnato e promosso attraverso un processo territoriale e "spontaneo" nelle località e nei contesti produttivi di insediamento dei migranti. Occorre un **ripensamento delle logiche di gestione dei flussi migratori** e della tutela dei diritti della popolazione migrante, a partire dalle reali esigenze in quanto cittadini e non da mere logiche di mercato. Di seguito quattro proposte concrete di lavoro:

1. In attesa di una riforma del sistema di accoglienza, a partire dalla revisione degli schemi di capitolato introdotti dal "Decreto Sicurezza", **occorre introdurre disposizioni attuative in grado di incentivare il ricorso ad un modello di accoglienza diffusa** che sia effettivamente in grado di promuovere l'autonomia degli ospiti, l'integrazione e la partecipazione attiva nelle comunità. Occorre, altresì, **facilitare gli scambi e le connessioni tra i modelli esistenti** (ex CAS e SIPROIMI) al fine di ridurre la frammentazione e ottimizzare le risorse presenti.
2. Occorre stimolare la **creazione di luoghi e spazi di riflessione e condivisione delle buone pratiche** di integrazione esistenti al fine di promuoverne la diffusione e trasferibilità nei territori.
3. Occorre un **pensiero strategico complessivo** in merito ai temi della regolarizzazione e della cittadinanza, a partire da un confronto sia nelle sedi istituzionali deputate (vedi ad es. sedi europee) ma anche dal riconoscimento effettivo dei diritti esigibili dei migranti, spesso dimenticati.

Disabilità e non autosufficienza

Per quanto riguarda le **persone con disabilità occorre uscire dallo stallo delle politiche**. Appare urgente discutere la riforma nel campo della valutazione/certificazione, come suggerito nel "Programma di Azione Biennale" del 2017. Occorre mettere in relazione le problematiche legate alla autonomia e alla vita indipendente ai cicli di vita delle persone e non allo spartiacque anagrafico dei 65 anni di età, soglia che determina discontinuità e forte disuguaglianza di trattamento. Occorre **ripensare alle residenze per disabili (Rsd) e per anziani (Rsa)**, dando un forte impulso a strutture nuove e diverse, il cosiddetto "abitare leggero", strutture medio-piccole rivolte a persone con capacità almeno parziali di autonomia. Per gli anziani nelle Rsa si tratta di una quota che oscilla tra il 10 e il 20% degli ospiti. Relativamente agli anziani, occorre

riformulare, prima ancora che potenziare, un sistema di aiuti domiciliari pubblici sostanzialmente residuale (in particolare per i Sad, i servizi gestiti dai Comuni) e a vasi non o raramente comunicanti tra interventi dei Comuni e delle Asl (Adi). Leggermente più diffusi, questi ultimi, ma limitati per durata delle prestazioni e circoscritti generalmente a attività di tipo infermieristico. Di seguito quattro proposte concrete di lavoro:

1. Il decreto Rilancio stanziava 734 milioni per il rafforzamento dell'Adi, ma parla anche di una integrazione con la componente sociale delle domiciliarietà. Sulla scia di questa iniziativa occorre **definire una strategia di rilancio dei servizi domiciliari**, per superare i limiti esistenti, dare la massima efficacia ai nuovi stanziamenti e creare una sinergia tra gli sforzi degli enti pubblici e delle famiglie. In questa direzione si inserisce, fra gli altri, il ruolo **dell'infermiere di comunità**, anch'esso introdotto dal decreto Rilancio e che prevede l'assunzione di 9.600 infermieri.
2. Occorre dare avvio a piani di **sviluppo di Comunità residenziali e di Housing sociale**, che offrono un sostegno alternativo alle Rsa orientato a favorire l'autonomia, con l'obiettivo di "restituire la persona alla comunità" e dove la persona con disabilità o con limitata autosufficienza gestisce la propria quotidianità condividendo però una serie di servizi.
3. Occorre far crescere a livello territoriale degli **sportelli "One stop shop"**, dove si giochi veramente una integrazione tra sociale e sanitario, che accompagni le persone giovani e adulte con disabilità e le loro famiglie a elaborare un progetto individuale di vita (art. 14 l. 328/2000).
4. Occorre fare uscire i **Progetti di vita indipendente** e i **Budget di salute** dalle sperimentazioni infinite, per valutarne la sostenibilità nel tempo e la replicabilità a livello territoriale.

Per partecipare alla consultazione, che ha l'obiettivo di arrivare ad un'agenda condivisa di priorità per il welfare che ci aspetta, [vai a questo link](#). Scarica qui la [versione dell'articolo in pdf](#)