



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

**11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Lavoro, previdenza sociale)

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELLA SOLIDARIETÀ  
SOCIALE FERRERO SULLE LINEE PROGRAMMATICHE DEL  
SUO DICASTERO

*(Le comunicazioni del Ministro della solidarietà sociale sono state svolte anche nella seduta dell'11 luglio 2006)*

9<sup>a</sup> seduta: giovedì 13 luglio 2006

Presidenza del presidente TREU

**I N D I C E****Seguito delle comunicazioni del ministro della solidarietà sociale Ferrero  
sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 5, 10
* FERRERO, <i>ministro della solidarietà sociale</i> . . . . .	6, 7
PICCONI (FI) . . . . .	3, 7

---

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-Ind-MA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democratici cristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.*

*Interviene il ministro della solidarietà sociale Ferrero.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,40.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito delle comunicazioni del ministro della solidarietà sociale Ferrero sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero**

\* PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito delle comunicazioni del ministro della solidarietà sociale Ferrero sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Colleghi, ricordo che nella seduta dell'11 luglio il Ministro, che ringrazio per essere di nuovo tra noi, aveva svolto la sua relazione introduttiva e che si era poi avviato il dibattito. Invito pertanto i senatori che intendano intervenire a prendere la parola, dopodiché avrà luogo la replica conclusiva del Ministro.

PICCONI (FI). Signor Presidente, signor Ministro, della relazione del Ministro, che ringrazio per la presenza e per quanto ci ha riferito e ci vorrà dire oggi, prenderò in esame la parte iniziale per svolgere alcune riflessioni.

Sul problema dell'immigrazione, a fronte delle osservazioni di qualche collega sullo spaccettamento dei Ministeri, e quindi sul fatto di aver sostanzialmente sganciato le politiche dell'immigrazione da quelle del lavoro, il Ministro ha sostenuto la debolezza della legge Bossi-Fini in merito alle quote di entrata, soprattutto in relazione all'impossibilità delle imprese di assumere a distanza, e quindi di regolamentare le entrate in relazione ai posti di lavoro. La possibilità di fare entrate quote consistenti di lavoratori stranieri con visti provvisori per la ricerca del lavoro equivale di fatto ad una liberalizzazione vera e propria e va in una direzione completamente opposta a quella che noi abbiamo sempre sostenuto. Se ne possono discutere le motivazioni politiche e culturali, ma resta il fatto che si tratta di una scelta. Non vorrei però che dietro lo schermo di un tale permesso provvisorio si nasconda la volontà di liberalizzare l'ingresso degli immigrati anche senza lavoro, con tutte le conseguenze che conosciamo e che la recente storia ci ha insegnato.

Desidero chiedere al Ministro un paio di chiarimenti. Ho apprezzato alcuni passaggi della relazione, soprattutto rispetto alla rete di asili nido che il Ministro pensa di realizzare. Sto vivendo questa esperienza da un'altra prospettiva, come sindaco di una cittadina che ha attivato un sistema di asili nido (ne abbiamo aperti due), che nella Regione Abruzzo, in rapporto agli abitanti, registra il maggiore numero di posti disponibili. Il sostegno che può essere fornito dallo Stato per la costruzione di asili nido rappresenta certamente un aspetto importante e incentivante. Occorre prendere in seria considerazione anche il problema delle rette, sia per evitare che siano troppo elevate e inaccessibili per le famiglie a basso reddito, sia per non sovraccaricare di oneri le finanze comunali. Cerchiamo di non fare come gli americani, che costruiscono una miriade di ospedali, che poi però nessuno fa funzionare. Vorrei sottolineare, quindi, la necessità di sostenere un programma che, oltre alla costruzione degli asili nido, contribuisca anche alla loro gestione, altrimenti il rischio è che i Comuni ricevano i finanziamenti per costruire asili nido che però non saranno in grado di gestire e, quindi, avranno poi altre destinazioni.

Non condivido lo «spacchettamento» del Ministero del lavoro, ma come in tutte le cose anche in questa può esservi qualche aspetto positivo. Uno di questi è la possibilità di fare finalmente chiarezza sulle risorse allocate per la solidarietà sociale e su quelle che invece, come evidenziato da più parti e da alcuni colleghi, vengono destinate a questo comparto sotto mentite spoglie. Potremo così meglio capire quanto lo Stato destina a tale comparto, con la conseguenza di individuare in maniera chiara il ritorno in termini di efficienza dell'investimento. Aver nascosto sotto altre voci (pensioni o altro) interventi attinenti alle politiche sociali non ha contribuito alla chiarezza sia in termini finanziari, sia in termini di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi stessi.

Non ho compreso bene il passaggio relativo alle Regioni. Mi sembra che qualche collega, anche della mia parte politica, sia d'accordo con una maggior presenza dello Stato nei confronti delle Regioni e mi chiedo se ciò sia compatibile con la necessità, più volte dichiarata dalla mia parte politica ma anche dall'attuale maggioranza, di garantire un maggior decentramento, con una maggiore partecipazione dal basso e con il coinvolgimento del cittadino e degli enti locali. Non vorrei che la voglia di controllare porti ad un indebolimento del decentramento nel settore della solidarietà, perché è nel decentramento che si possono attivare maggiori sinergie con il territorio e con i cittadini stessi. Pensiamo, ad esempio, alla possibilità di creare un programma sinergico serio con le imprese, che peraltro hanno una responsabilità sociale della quale si debbono far carico: è un aspetto da tener presente e da sviluppare. Del resto, sembra che da questo punto di vista stia crescendo una diffusa sensibilità, e se si realizzano programmi per incentivarla e sostenerla si possono ottenere buoni risultati.

Indipendentemente dalle linee politiche che il suo Ministero intende adottare, mi aspetto sostanzialmente una messa a sistema dell'intero comparto della solidarietà sociale, affinché esso acquisisca la capacità di darsi obiettivi all'interno dei quali, con l'individuazione delle risorse disponibili

e dei mezzi da utilizzare, si realizzi un sistema di solidarietà sociale pubblico più strutturato ed efficiente. Spesso, infatti, in questo comparto i criteri di efficienza ed efficacia degli interventi sono stati trascurati in nome di un'assistenza priva di controllo, non strutturata e caratterizzata da finanziamenti a pioggia.

Le rimetto queste mie riflessioni, signor Ministro, ringraziandola anticipatamente per le risposte che vorrà darmi.

\* PRESIDENTE. Vorrei svolgere anch'io due annotazioni. Innanzitutto, torno a sottolineare un punto che è stato toccato in modo diverso da alcuni interventi: il rapporto tra l'area del *welfare* o della solidarietà sociale e quella del lavoro.

A prescindere dalla modalità con cui si è realizzato lo «spacchettamento» del Ministero, non vi è dubbio che le tendenze dei modelli sociali europei siano per una crescente distinzione tra i due settori. Il *welfare* italiano è nato e si è sviluppato come laburistico, cioè strettamente legato alle attività di lavoro; questo storicamente è stato importante, poiché ha gettato le basi del patto sociale del secolo scorso; però ha avuto un limite che oggi si vede più chiaramente, vale a dire è stato un *welfare* limitato al lavoratore tradizionale, ossia il maschio adulto. Da tempo invece – da noi forse un po' in ritardo – ci si muove verso un *welfare* dei cittadini, che è universale. Vi è quindi una distinzione rispetto al fondamento laburistico del *welfare*. E lo si vede in parte nel settore delle pensioni e soprattutto in rapporto ad altri istituti, come quello del reddito minimo o, più in generale, gli istituti di opportunità.

Da questo punto di vista si deve valorizzare e dare contenuto alla distinzione che si è realizzata tra i due Ministeri. Naturalmente distinzione non vuol dire separatezza, e quindi ci devono essere comunque alcuni nessi, in primo luogo un comune orizzonte politico: è chiaro, infatti, che il *welfare* dipende ancora dalle politiche economiche e del lavoro. Il ministro Ferrero ha accennato, ad esempio, alla diversa distribuzione della povertà tra i giovani e gli anziani, dovuta ad un certo tipo di sistema pensionistico che ha storicamente ridotto la povertà degli anziani; ma, cambiando il sistema pensionistico, probabilmente avremo anche una diversa distribuzione della ricchezza. Questo per dire che i nessi ci sono.

La seconda osservazione è che occorre un chiarimento a proposito del *welfare* universale di cittadinanza. Da parte dell'opposizione sono stati avanzati rilievi critici fondati sul concetto che il nostro tipo di *welfare* è assistenzialistico, passivo, di mero sostegno. Se così fosse sarebbe una degenerazione del sistema: l'obiettivo è invece sostenere una cittadinanza attiva.

Il *welfare* universale deve superare quello tradizionale, che, in sostanza, riparava i danni del lavoro; esso non è risarcitorio, ma è un *welfare* che deve dare opportunità a tutti i cittadini. Naturalmente, perché sia così, occorre che ci siano meccanismi di attivazione e di incentivazione; non basta una politica di meri trasferimenti; serve una politica che deve essere resa attiva per evitare la degenerazione.

Si tratta di una prospettiva complessa e problematica, che implica non solo uno spirito e un'etica sociali attivi, ma anche istituzioni, soprattutto locali, che siano in grado di promuovere ed effettuare i controlli, aspetto che nella nostra tradizione è piuttosto debole (penso ai servizi per l'impiego, agli ammortizzatori sociali, alle varie forme di reddito minimo). Questa è una sfida importante.

In ogni caso, questa nostra Commissione, che ha una competenza ampia, che ricomprende le materie di tre Ministeri e magari – speriamo – anche di qualche altro, (dal momento che cercheremo di estendere la nostra competenza anche al lavoro pubblico, come avviene alla Camera dei deputati) può e deve svolgere un ruolo importante di valorizzazione dei nessi tra le diverse materie.

FERRERO, *ministro della solidarietà sociale*. Signor Presidente, ringrazio tutti i commissari per i rilievi emersi nella discussione e per i toni di questo incontro, che indicano come sia possibile ragionare positivamente nel merito delle questioni.

Condivido le considerazioni svolte poc'anzi dal presidente Treu e riprenderò nel mio ragionamento alcuni rilievi emersi, proprio a partire dal suo intervento.

A me pare che la questione del rapporto con le Regioni e della loro autonomia dovrebbe essere vista con l'ottica di garantire che alcuni diritti risultino esigibili su tutto il territorio nazionale, perché questo oggi non è, e nei fatti c'è una disparità di diritti tra i cittadini a seconda del luogo in cui vivono. Bisogna quindi avere non solo normative, ma modalità di funzionamento e di interrelazione tra Stato centrale, Regioni e Comuni che garantiscano una tale omogeneizzazione.

Il secondo punto è che le forme di gestione dei servizi per forza di cose devono essere assolutamente articolate, e quindi non deve prevalere un elemento centralistico; inoltre le forme di controllo su questi diritti e sulle forme di gestione devono funzionare anche sul versante territoriale.

Ad esempio, penso che la possibilità di costituire comitati di partecipazione da parte degli utenti e delle associazioni di autotutela dei diversi soggetti (pensiamo all'*handicap* e quant'altro) sia un punto decisivo per il buon funzionamento dei servizi, perché solo una capacità di controllo dal basso fa sì che essi funzionino bene. Questo potrebbe andare di pari passo con l'obiettivo di rendere più visibili, e in questo senso controllabili, i livelli dei servizi esistenti.

Porterò un esempio, per capirci: il Ministero del *welfare* – e quindi la gestione precedente la mia – ha predisposto un sistema informatico che a me pare molto buono e di cui stiamo iniziando a discutere con le Regioni. Si tratta di una sorta di «pagine gialle» del sociale che, raccogliendo i dati sui servizi presenti sul territorio, permette da qualsiasi parte d'Italia di avere una visione chiara e sintetica della realtà in una determinata zona.

In un sistema di questo tipo il Ministero ha un rapporto con le Regioni che non consiste solo nel trasferire denaro, ma anche nel monitorare e tentare di garantire un livello di servizi tendenzialmente omogeneo. A

me sembra che sarebbe importante che le Regioni, e in particolare i Comuni, decidano le forme di gestione attraverso cui i servizi vengono realizzati (il tipo di relazione che deve esserci tra l'elemento pubblico in senso stretto, il privato sociale e quant'altro), che svolgano forme di controllo direttamente sul territorio (comitati di partecipazione), e permettano anche forme di visibilità. È uno schema che cerca di tenere assieme i vari elementi, ridefinendo il modo in cui si è articolato in questi anni il sistema e tentando di evitare estremizzazioni di localismo o di centralismo. Mi pare che questo dovrebbe essere l'orientamento.

Non so se riusciremo a definire esattamente l'ammontare delle risorse destinate al settore sociale. Più o meno la loro disponibilità è nota; ad esempio, è facile individuare il *quantum* assegnato all'INPS, che ammonta a circa 65 miliardi di euro annui. Si tratta, quindi, di cifre molto significative.

Molto più difficile è riuscire a definire con esattezza i confini tra il settore previdenziale e quello assistenziale, ma questo è un dibattito ormai più che ventennale; peraltro, temo non riusciremo a definirli neanche questa volta, nonostante i due Ministeri competenti abbiano tutto l'interesse a farlo, ma l'operazione presenta comunque alcune complicazioni.

Sono d'accordo con quanto osservato dal senatore Piccone circa la questione degli asili nido. Il problema consiste non solo nella necessità di realizzarli materialmente, ma anche di disporre di risorse sufficienti al loro funzionamento, che permettano anche costi accessibili per la popolazione.

Importante sotto questo profilo è la previsione, già presente nel disegno di legge finanziaria per l'anno prossimo, di modificare le modalità con cui gli enti locali sono tenuti a gestire i propri bilanci, affidando loro, nei fatti, maggiore autonomia ed evitando di fissare tetti di spesa che in realtà impediscono, anche laddove le risorse sono disponibili, di compiere determinate operazioni.

PICCONI (FI). Questo dovrebbe avvenire nell'ambito del Patto di stabilità?

\* FERRERO, *ministro della solidarietà sociale*. Sì; si tratta di responsabilizzare maggiormente gli enti locali, riservando loro maggiore autonomia senza fissare il tetto della spesa a livello centrale.

In merito all'immigrazione, ho già annunciato nella precedente seduta l'impegno del Ministero ad elaborare l'ipotesi del permesso per ricerca di lavoro, ancora in fase di definizione. Questo non si traduce necessariamente in ingressi illimitati, perché è chiaro che sarà necessario individuare delle forme idonee a gestire tale modalità di accesso. Il passaggio, a mio parere qualitativo, da riesaminare, si basa sul fatto che le attuali modalità di accesso rendono pressoché impossibile l'ingresso legale. Al momento si registra uno sbilanciamento per ragioni strutturali su un versante di illegalità. È quindi necessario agire su più livelli, senza pretendere di risolvere il problema, di enorme valenza storica, facendo leva su una sola misura. I

settori di intervento devono essere quindi molteplici: la cooperazione con i Paesi di provenienza, i progetti di formazione, il permesso di soggiorno per ricerca di lavoro, il tentativo di ragionare in qualche modo facendoci carico delle motivazioni migratorie. Sono tutti elementi di un mosaico che devono consentire di intercettare il più possibile gli episodi di clandestinità, ragionando su numeri diversi dai 270.000 permessi di ingresso previsti dall'ultimo decreto flussi, che non è una cifra realistica, ma senza nemmeno arrivare ad ipotizzare due milioni di richieste l'anno. Non credo sia possibile abolire la clandestinità, ma ritengo che possiamo ridurla a livelli fisiologici, molto più limitati rispetto a quelli attuali, per tentare di padroneggiare maggiormente il fenomeno e, quindi, di portare a legalità e visibilità la gran parte dell'immigrazione clandestina. Non abbiamo la presunzione di risolvere completamente il problema, anche perché un solo intervento in tale settore – come dicevo prima – non è sufficiente.

Dal mio punto di vista dobbiamo cambiare radicalmente indirizzo e linea politica, nella consapevolezza che è necessario agire su più tasti. A tal proposito, sottolineo l'importanza di un intervento che investa le seconde generazioni. Sovente, infatti, il problema dell'immigrazione viene trattato sul piano dell'emergenza, che ovviamente va affrontata, ma trascurando la prospettiva del medio periodo; dobbiamo altresì concentrarci sui dati relativi alla dispersione scolastica e sui problemi di integrazione irrisolti, aspetti rilevati anche in questa sede nella scorsa seduta.

Il presidente Treu ha poi sottolineato alcuni elementi relativi al cosiddetto «spacchettamento». Capisco che possono essere avanzati dei rilievi critici, ma voglio segnalare due aspetti che depongono a favore dell'operazione realizzata dal Governo. Indubbiamente lo «spacchettamento» consente di prestare al settore del sociale un'attenzione maggiore rispetto al passato. Il Ministero del *welfare* del precedente Governo, infatti, così come era costituito, si occupava in maniera prevalente e con un'attenzione politica al versante del lavoro, lasciando ai margini le politiche sociali. L'istituzione di uno specifico Ministero della solidarietà sociale se non altro obbliga il titolare ad occuparsi a tutto tondo del settore. Credo poi che qualche elemento di sovrapposizione e di incertezza dei confini dei vari Ministeri potenzialmente competenti in materia potrebbero essere addirittura benefici, dal momento che la politica in parte è anche fatta di competizione e di concorrenza.

Un accordo tra vari Ministeri sul tema delle politiche sociali potrebbe, a mio avviso, aiutare a porre in una posizione un po' più centrale tale questione, evitando che siano unicamente Ministeri quale quello dell'economia, che controlla l'erogazione delle risorse, a decidere le politiche da attuare. A mio avviso, quindi, lo «spacchettamento» può determinare, alla fine, effetti positivi sotto il profilo dell'attenzione da dedicare a determinate tematiche. Basti considerare che, nell'ambito della manovrina, quello della solidarietà sociale è l'unico settore, oltre a quello dei lavori pubblici, ad avere recuperato risorse finanziarie. Se fosse stato un Ministro del *welfare* ad occuparsi anche di tali aspetti, difficilmente avrebbe chiesto



ed ottenuto stanziamenti per rimpinguare il Fondo nazionale per le politiche sociali.

Sono poi stati avanzati dei rilievi molto critici in merito al reddito minimo di inserimento. Capisco che si sono verificati problemi in materia, ma le osservazioni del senatore Viespoli mi sono sembrate eccessive. È indubbiamente necessario effettuare un'attenta valutazione delle politiche di contrasto alla povertà che sono state impostate in questi anni, nel tentativo, sia pure con risorse scarse, di impostarne di più efficaci. Lo dico perché nel passaggio dal *welfare* lavoristico, che citava il presidente Treu, alla situazione attuale, si pongono problemi di individuazione delle forme di intervento, a differenza del tipo di composizione sociale con cui si era abituati a lavorare vent'anni fa. Oggi è necessario svolgere una riflessione più approfondita e articolata su quali possano essere le misure più efficaci di contrasto alla povertà. Da questo punto di vista la relazione della Commissione di indagine sulla povertà, predisposta a fine luglio, presto sarà a disposizione del Parlamento per essere discussa, mentre a settembre è in programma un convegno su questo tema.

Come Ministro mi riprometto di promuovere, in fase di definizione della legge finanziaria, una sorta di stati generali del sociale, provando a fare un'operazione come quella che le grandi istituzioni economiche fanno sul versante dell'economia. In sostanza, si tratta di capire in che condizioni si trova oggi il Paese sul versante del sociale, in modo da tentare un bilancio che consenta di individuare le misure più efficaci nel contrasto alla povertà. Credo che il reddito minimo di inserimento possa essere uno degli strumenti disponibili e sarà meno critico di quanto si pensa.

Condivido la proposta avanzata dal senatore Bobba circa la realizzazione di un testo unico che provi a mettere ordine nelle normative relative al terzo settore. Si tratta di un lavoro che dobbiamo provare a mettere in piedi assieme: Ministero, Commissioni parlamentari e quant'altro. L'idea di arrivare, dopo una lunga fase costituente che ha dato luogo ad una proliferazione legislativa disomogenea, ad un quadro normativo coerente, rappresenta un ottimo obiettivo di legislatura, che condivido pienamente.

Sulla questione del servizio civile è stato sollevato qualche dubbio interpretativo. Non credo assolutamente che il servizio civile debba diventare obbligatorio, ma ritengo che occorra lavorare per allargarne la sfera di azione e qualificarne i progetti.

Nel corso degli anni, in particolare in quest'ultimo, sono sorte agenzie che fanno progettazione senza utilizzare i volontari del servizio civile, ma appaltandoli, per così dire, ai Comuni. Non mi sembra un fatto positivo. Credo che dovremmo valorizzare la progettualità proveniente direttamente dalle comunità locali o dalle associazioni che poi utilizzano i volontari, in modo che il volontario del servizio civile si innesti all'interno di un tessuto di costruzione del volontariato e ne sia un moltiplicatore, e non una sorta di corpo estraneo che alla fine viene a sostituire lavoro. Questo infatti è il rischio, se non peggio. Mi è capitato di esaminare progetti con un numero esorbitante di persone su attività che difficilmente trovavano una giustificazione. Credo che dovremmo lavorare sul servizio

civile rivedendo, dopo questa prima fase di crescita, anche i regolamenti e le normative per allargare, ma anche per qualificare, il rapporto con il territorio.

L'ultima questione riguarda il problema degli anziani. Accanto alle iniziative messe in campo dal Ministero della salute – come l'utile convenzione tra l'associazione dei medici e l'ANCI per garantire in estate un utile interfaccia sul problema dell'assistenza agli anziani – stiamo proponendo alle associazioni di volontariato un'attivazione straordinaria per la presa in carico degli anziani, in particolare per il mese di agosto. Conoscete le criticità esistenti da questo punto di vista. Si inserisce nell'idea di *welfare*, che il presidente Treu richiama, il fatto che l'intervento dello Stato non debba consistere soltanto nell'erogazione di servizi pesanti (sanità e quant'altro), ma anche nel tentativo di agire da moltiplicatore di elementi di costruzione e di relazione. In estate molti disagi non nascono dalla necessità di garantire interventi d'urgenza sul versante sanitario, quanto dall'opportunità di non lasciare anziani per 15 giorni chiusi nei loro appartamenti da soli senza vedere nessuno. Si tratta di tentare di attivare – in una campagna il cui *slogan* potrebbe essere «adotta un vecchietto» – le energie gratuite del volontariato nello stabile o nel quartiere, cercando di integrare ciò che fanno già altri grandi Comuni, come Torino e Roma, con le iniziative messe in piedi dal Ministero della salute, per dare un contributo sul versante del rapporto con le associazioni di volontariato e costruire una rete di attenzione.

\* PRESIDENTE. Nel ringraziare il ministro Ferrero per la sua replica, che mi è sembrata molto attenta, a conclusione di un dibattito senz'altro utile e costruttivo, e, rivolgendogli i miei migliori auguri di buon lavoro, dichiaro concluse le comunicazioni del Governo.

*I lavori terminano alle ore 9,20.*



