

Per innovare l'assistenza sociale

Tiziano Vecchiato¹

Contenuti considerati

Della delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale vengono di seguito considerati e commentati i contenuti riguardanti la riforma assistenziale, relativa alla «riqualificazione e all'integrazione delle prestazioni socio-assistenziali in favore dei soggetti autenticamente bisognosi, al trasferimento ai livelli di governo più prossimi ai cittadini delle funzioni compatibili con i principi di efficacia e adeguatezza, alla promozione dell'offerta sussidiaria di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali» (art. 10, ddl C4566).

Le aree di intervento della riforma riguardano la valutazione della situazione economica dei cittadini, l'armonizzazione degli strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali a sostegno dei cittadini in situazione di bisogno, l'istituzione di un fondo «per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza», il trasferimento ai comuni della gestione della Carta acquisti, con il coinvolgimento delle organizzazioni no profit, l'attribuzione all'Inps di competenze in ordine all'erogazione della generalità delle prestazioni economiche e alla

¹ Documento presentato il 9 novembre 2011 nell'audizione alle commissioni riunite VI (Finanze) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame del disegno di legge C 4566, recante «Delega al Governo per la riforma fiscale ed assistenziale».

creazione di un'anagrafe generale delle posizioni assistenziali. L'obiettivo economico dell'intera riforma è di realizzare un «differenziale positivo, ai fini dell'indebitamento netto, di entità non inferiore agli importi indicati nell'articolo 11, comma 1, ossia 4.000 milioni di euro per l'anno 2013 e 20.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014» (art. 11, ddl C4566).

Questioni
considerate

Le successive osservazioni sono organizzate a partire da alcuni rilievi di natura costituzionale per poi considerare questioni di merito: il rischio di un approccio alla riforma che continua a trascurare il potenziale rendimento della spesa sociale, la composizione e la quantificazione della spesa per assistenza sociale, le criticità legate alla ripartizione attuale della spesa su base territoriale e per tipo di risposta, la mancanza di una valutazione di impatto della manovra, i potenziali di sviluppo esistenti, con particolare riferimento alla riconversione della spesa da trasferimenti a servizi. Le osservazioni si concludono con indicazioni di priorità di intervento.

Rilievi costituzionali

Una questione preliminare che emerge dalla lettura della delega riguarda la sua compatibilità con il dettato costituzionale. Il disegno di legge governativo in materia di riforma fiscale e assistenziale (C4566), richiamandosi alla lettera m) dell'art. 117 Cost. intende disciplinare, mediante decreto legislativo gran parte della materia assistenza sociale. Il testo, infatti, considera i criteri di valutazione e di accesso ai servizi, le prestazioni esistenti, gli assetti istituzionali e organizzativi mediante i quali procedere all'erogazione delle misure, attribuendo competenze e funzioni amministrative a regioni, comuni, enti pubblici (Inps).

Una tale estensione dell'intervento legislativo pone seri interrogativi circa cosa residui della competenza regionale in materia di assistenza sociale. È discutibile, infatti, che tutti i contenuti espressi dalla delega possano essere ricondotti alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale. L'impressione è che la stesura del disegno di legge non abbia tenuto conto, nella forma e nella sostanza, della riforma del titolo V e del disegno di attua-

Coinvolgere
gli enti
responsabili

zione del sistema di autonomie introdotto in costituzione da tale riforma. Oltre a toccare ambiti di intervento di pertinenza regionale, la stesura del disegno di legge ha mancato di attuare quel principio di leale collaborazione già pesantemente ridimensionato, in ragione della situazione di crisi economica, anche dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 10 del 2010. Secondo la Corte la compressione delle competenze regionali in ambito sociale poteva essere giustificata dalla gravità della situazione socioeconomica, pur riconoscendo l'importanza degli strumenti di collaborazione, come le intese o gli accordi, per stemperare la rigidità di una ripartizione verticale delle competenze legislative e le difficoltà insite nell'attuazione del dato normativo.

In realtà, proprio la situazione di crisi attuale, ancor più grave di quella del 2010, renderebbe necessario, se non dal punto di vista costituzionale almeno da quello politico-istituzionale, un forte coinvolgimento di tutti gli enti responsabili del governo della spesa nel definire le misure di intervento oggetto della delega. Questo coinvolgimento è invece escluso dalle disposizioni relative al procedimento di attuazione della delega (art. 10, comma 2), in cui si prevede solo l'intervento delle commissioni parlamentari competenti. Tenendo conto di questo, si richiamano quei contenuti della delega maggiormente suscettibili di non conformità alla Costituzione.

I punti maggiormente critici riguardano l'incidenza dell'intervento del legislatore statale in una materia sinora considerata di pertinenza regionale, nonché la riproposizione di un assetto istituzionale in cui lo stato continua ad esercitare quella funzione di indirizzo generale e coordinamento, ormai venuta meno con la riforma costituzionale del 2001.

Con riferimento al primo vizio di costituzionalità, i contenuti della delega relativi alla definizione dei requisiti di accesso alle prestazioni sociali generalmente intese (art. 10, comma 1, lett. a e b), la determinazione delle forme e dei modelli di gestione dei servizi sociali (art. 10, comma 1, lett. d, e, f), l'attribuzione della *social card* ai comuni (art.10, comma 1, lett. e), in assenza di una sua espressa qualificazione come livello essenziale di assistenza o come funzione fondamentale dell'ente locale, l'attribuzione all'Inps di fun-

Obiettivi
unitari
di politica
sociale

zioni di erogazione unitaria delle prestazioni economiche (art. 10, comma 1, lett. f), contrastano con l'assetto di competenze e di funzioni previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione, come peraltro già affermato dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

La previsione poi in sede di delega di obiettivi unitari di politica sociale, come «favorire l'integrazione e la razionalizzazione di prestazioni sanitarie, sociosanitarie e sociali»; «favorire la libertà di scelta dell'utente; diffondere l'assistenza domiciliare; finanziare prioritariamente le iniziative e gli interventi sociali attuati sussidiariamente via volontariato, non profit, organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), cooperative e imprese sociali», al di fuori della cornice dei livelli essenziali delle prestazioni, ripropone un modello di indirizzo politico unidirezionale, dallo stato alle autonomie, incompatibile con l'assetto istituzionale attuale, in cui ogni regione, con gli enti territoriali competenti, determina le politiche sociali rispondenti ai bisogni del proprio territorio.

Infine, l'istituzione di un nuovo fondo per l'indennità sussidiaria da ripartire tra le Regioni, per il finanziamento delle indennità di accompagnamento (art. 10, comma 1, lett. d), contrasta con le disposizioni costituzionali relative all'autonomia di entrata e di spesa note come «federalismo fiscale». In particolare, è contraria al divieto di introdurre vincoli di destinazione ai fondi statali, come ormai confermato da numerose pronunce della Corte Costituzionale, che hanno censurato norme statali istitutive di fondi finalizzati, come il fondo per le giovani coppie, il fondo nazionale per gli asili nido, lo stesso fondo nazionale per le politiche sociali. Il riferimento al «ove possibile e opportuno» utilizzo di meccanismi inerenti al federalismo fiscale, per responsabilizzare i livelli di governo coinvolti, a un utilizzo e controllo delle risorse (art. 10, comma 1, lett. c, punto 2), fa sembrare un'opzione politica quella che invece è una condizione costituzionalmente prevista, ovvero: la realizzazione su basi solidaristiche e cooperative di un sistema di autonomie in cui la responsabilità di spesa è condivisa, ognuno per le proprie competenze, tra i diversi livelli di governo.

Rischi di riproporre forme di assistenza compassionevole

La necessità di ridefinire la materia assistenziale e, in particolare, le condizioni di accesso e di fruizione delle risposte - monetarie e di servizio - era già stata identificata dalla legge n. 328/2000 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali). Essa prevedeva di operare sulla base del Capo V, dedicato alla ridefinizione degli interventi, servizi ed emolumenti economici del sistema integrato di interventi e servizi sociali, e in particolare dell'art. 24 (Delega al Governo per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo) e dell'art. 25 (Accertamento della condizione economica del richiedente). La ridefinizione era motivata dall'art. 1 (Principi generali e finalità): valorizzare tutti gli apporti solidali che contribuiscono al funzionamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Non sono quindi istanze nuove e il ddl C4566 le riprende parzialmente.

Oltre
l'assistenza
economica

Da qui un primo problema: il limite tecnico e strategico di affrontare parti di questioni più generali, di rilevanza limitata nel complessivo funzionamento delle risposte di assistenza sociale, concentrandosi in particolare sulle «risorse destinate a prestazioni economiche», senza guardare alla loro riconfigurazione organica nel sistema degli interventi e servizi e (soprattutto) senza investire la delega della loro trasformazione «da costo a investimento di welfare».

Senza questa visione l'assistenza sociale è ancora trattata dal ddl C4566 in termini di «assistenza economica». Non si guarda a essa come potenziale di investimento, conseguibile con parziale trasformazione da trasferimenti economici a servizi, tenuto conto che il rapporto tra trasferimenti e servizi è di quasi 9 a 1, cioè 89% delle risorse gestite in termini di trasferimenti e solo l'11% in termini di servizi. Le due componenti hanno tassi di rendimento molto diversi. Il rendimento dei servizi può essere misurato, infatti, anche sotto forma di posti di lavoro generati per erogare i servizi e con indici di efficacia dell'aiuto prestato. Se il ddl non guarda alla spesa per assistenza in termini di potenziale di sviluppo e di promozione delle capacità delle persone, viene persa un'altra occasione, visto che da molti anni si auspica questa trasformazione, senza che venga realizzata.

«Bonificare»
la spesa attuale

Si pensa inoltre di «bonificare» la spesa attuale solo razionalizzando e rendendo più trasparenti i criteri di accesso alle erogazioni, senza porre la questione richiamata dal comma 1 dell'articolo 38 della Costituzione. Sulla base di questo articolo possono essere meglio riconfigurate le condizioni di erogazione e le condizioni per fruire dei trasferimenti assistenziali, nonché per accedere a titolo gratuito o con riduzione del concorso alla spesa proporzionata alla condizione economica e alla gravità della condizione della persona. Va inoltre tenuto conto che il successivo comma 3 dell'art. 38 della Cost. chiede di investire in educazione e lavoro, cioè in aiuto e accompagnamento per favorire l'autonomia della persona, e non la dipendenza assistenziale.

La delega considera la ristrutturazione dei trasferimenti monetari, pur affermando che va promossa l'offerta sussidiaria di servizi, senza però farne un contenuto su cui intervenire con successivi decreti. I servizi, a risorse invariate, sono alimentabili solo con risorse da sottrarre ai trasferimenti. Se non si opera in questa direzione si perde un'occasione per far transitare il nostro sistema di assistenza sociale oltre i caratteri culturali tipici dell'assistenza e beneficenza pubblica, di matrice liberal socialista, che riduce l'incontro delle responsabilità a «riscossione di prestazioni» e non investe nel «rendimento dell'incontro tra diritti e doveri». Il danno è quindi aggiuntivo. Infatti, finché l'assistenza assolve a un mero compito assistenziale, continuerà a rappresentare un onere e non un fattore di sviluppo sociale.

Se applicassimo la stessa logica ad altre infrastrutture di welfare (ad esempio, sanità e istruzione) gli effetti sarebbero destrutturanti per la vita di molte persone e famiglie in condizione di bisogno. L'intero fondo sanitario prima di produrre assistenza e servizi sanitari produce occupazione di welfare, stimata in circa 650 mila posti di lavoro, senza contare l'indotto. La risorsa economica diventa in questo modo capacità di creare lavoro, di assistere, curare, promuovere salute. Quando l'evoluzione dei moderni sistemi di welfare ha fatto propria quest'opzione, ha moltiplicato il proprio rendimento, cioè la capacità di dare aiuto efficace e non solo assistenza, riducendo, ad esempio, il numero dei poveri e bisognosi, riducendo i tempi di permanenza in condizione di povertà ed esclusione sociale, incentivando la

fiducia che i bisogni, anche gravi, possono trovare risposte emancipanti (European Commission, 2010).

La spesa per assistenza sociale: valori in gioco e incertezza di impatto

A quanto ammontano le risorse per l'assistenza sociale? All'art. 11 (Disposizione finale) si dice che «Dall'attuazione della presente legge di delega, e in particolare dal riordino della spesa in materia sociale, nonché dall'eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali, devono derivare effetti positivi, ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a 4.000 milioni di euro per l'anno 2013 e a 20.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014».

Il fatto di sostenere che si possono ottenere così grandi benefici significa che si conoscono anche le dimensioni del problema. In realtà il ddl C4566 non le dichiara nell'analisi di impatto della regolamentazione, affermando anzi che «la delega in materia socio-assistenziale non incide sul mercato e sulla competitività» (ddl C4566, Analisi sull'Impatto della Regolazione, p. 23).

Dimensioni
della spesa
sociale

Il problema della dimensione della spesa sociale non è nuovo. Era stato sollevato e risolto dalla commissione Onofri (1997)². Nei rapporti annuali sulla povertà in Italia³, utilizzando la classificazione Onofri, abbiamo evidenziato che ad esempio nel 2007 la spesa per assistenza sociale valeva 47 miliardi, mentre l'Istat la indicava a 29 (Caritas Italiana e Fondazione «E. Zancan», 2008). Oggi siamo a oltre 51 miliardi. Nei rapporti sulla povertà abbiamo spiegato che la differenza tra il dato Onofri e il dato Istat nasce dalla non inclusione degli assegni al nucleo familiare e delle integrazioni al minimo delle pensioni nel computo della spesa

² Commissione incaricata dal Presidente del Consiglio dei Ministri di analizzare «le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale» e presieduta dal Prof. Paolo Onofri. La relazione finale della Commissione è stata redatta nel febbraio del 1997.

³ I rapporti sono 11, 5 pubblicati con le edizioni Feltrinelli e 6 con le edizioni il Mulino, l'ultimo (2011) è sul tema «Poveri di diritto».

per assistenza sociale, due prestazioni erroneamente classificate come spesa previdenziale, che invece sono assistenziali per le loro finalità e per come sono finanziate.

La Corte dei Conti in sede di audizione in commissione Finanze e Affari sociali (11 ottobre 2011) ha quantificato la spesa assistenziale in «da poco meno di 30 miliardi di euro» a circa 40. Negli stessi giorni la rivista *Prospettive sociali e sanitarie*, in occasione dei propri quarant'anni, ha quantificato la stessa spesa in quasi 62 miliardi. Ma in quest'ultimo valore sono conteggiate anche le detrazioni fiscali per i carichi di famiglia (circa 10,5 miliardi di euro), che però non sono spesa assistenziale, se per questa si intende la spesa necessaria a far fronte a situazioni di bisogno socio-economico e non invece il riconoscimento economico del valore insito nell'esercizio delle responsabilità familiari di cui agli artt. 29, 30 e 31 della Costituzione.

Il dibattito su questi temi è quindi aperto - e molto utile - se contribuisce a fare chiarezza e a trovare riferimenti unitari su questa materia. Il ddl C4566 all'articolo 11 parla di conseguire effetti positivi a regime dal 2014 di 20 miliardi di euro per ogni anno, grazie al riordino della spesa nonché «all'eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali».

Confusione
in materia
di spesa sociale

Si confondono e si sovrappongono quindi voci di spesa sociale con agevolazioni fiscali, prefigurando errori di metodo e di merito che possono creare vistose distorsioni, per ottenere maggiori entrate figurative nel breve periodo. Se ad esempio, per quantificare il valore del fondo sanitario si considerassero anche le detrazioni per spese sanitarie, l'entità del fondo sanitario risulterebbe strutturalmente modificata. Ma nella negoziazione tra stato e regioni non se ne tiene conto, visto che si tratta di voci diverse che non concorrono alla certezza delle risorse per finanziare i livelli di assistenza sanitaria, che invece sono condizione necessaria per garantire il diritto alla salute con costi e fabbisogni standardizzati. Lo stesso dovrebbe valere, ai sensi della legge n. 42/2009, per le altre spese di welfare, nelle materie identificate dall'art. 117 della Costituzione.

Con il «riordino della spesa sociale» quanti dei 20 miliardi di risparmio si intendono recuperare dalla spesa assi-

stenziale? Di quale spesa assistenziale si parla? Dei circa 30 miliardi conteggiati dall'Istat e in soglia minima dalla Corte dei Conti? Si pensa invece alla soglia massima di 40 miliardi indicati dalla stessa Corte? Si fa riferimento agli oltre 51 miliardi, come descritto nella successiva tabella?

Tab. 1 – Prestazioni assistenziali e relativa spesa delle amministrazioni pubbliche, 2009, valori in milioni di euro

Criteri di classificazione Istat		Criteri di classificazione Comm.Onofri	
Interventi	Importo	Interventi	Importo
Pensione sociale	3.970	Pensione sociale	3.970
Pensione di guerra	908	Pensione di guerra	908
Pensione agli invalidi civili	14.543	Pensione agli invalidi civili	14.543
Pensione ai non vedenti	1.125	Pensione a non vedenti	1.125
Pensione ai non udenti	172	Pensione a non udenti	172
Altri assegni e sussidi	4.979	Altri assegni e sussidi	4.979
Servizi sociali	8.072	Servizi sociali	8.072
		Assegni familiari	6.390
		Integrazioni al minimo pensioni	11.500
Totale	33.769	Totale	51.659
Percentuale sul Pil	2,2	Percentuale sul Pil	3,4

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2010; Bosi P., 2008

Criticità su cui intervenire

La confusione sulla spesa assistenziale e la non dichiarazione dell'incidenza dell'abbattimento di spesa riconducibile alla delega contribuiscono a non far sembrare destabilizzanti i tagli al sociale. Nel contempo non è ancora stato individuato l'ammontare di risorse necessario per il finanziamento integrale dei Lea sociali, di cui alla legge n. 42/2009. Attuare la razionalizzazione di spesa nelle dimensioni ipotizzate - senza capire se e quanto peserà in questo recupero la «eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale» - significa operare un taglio che se applicato alla sola spesa per assistenza inciderebbe tra il 30% e il quasi 70%, a seconda dell'unità di misura considerata. Definire il risultato senza identificare il totale da cui sottrarlo rappresenta una grande criticità, che il

ddl deve chiarire per meglio identificare il campo di azione e i limiti della delega in materia assistenziale.

Le ragioni per evidenziare questa criticità nascono anche dal fatto che il ddl stesso dichiara che il raggiungimento dell'obiettivo è conseguibile intervenendo sui trasferimenti economici per indennità (il cui importo è inferiore al risultato atteso), sull'eliminazione o riduzione di regimi di favore fiscale, conseguendo vantaggi dall'offerta sussidiaria di servizi (che comportano comunque costi garantiti nei Lea). Sono entità tecnicamente molto diverse che aumentano la discrezionalità invece che identificare la responsabilità delegata.

Lea e risorse

Va inoltre tenuto conto che la legge n. 42/2009 prevede che la prima fase del federalismo fiscale sia impegnata a riequilibrare le diverse capacità territoriali di risposta. Per questo, all'interno dello schema di finanziamento integrale, gli interventi che rientrano nei livelli essenziali di assistenza dovranno essere assicurati con le risorse messe a disposizione come pure con una trasformazione strutturale della rete di risposte. Questo comporterà oneri aggiuntivi da governare in tempi definiti, per garantire infrastrutture di welfare necessarie a configurare l'erogazione dei Lea in condizioni di maggiore equità di quella attuale.

Attualmente il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza sociale può contare su oltre 43 miliardi di euro, gestiti dallo Stato e da amministrazioni a esso collegate e da circa 7 miliardi di euro a disposizione degli enti locali. A questa capacità si aggiunge il cofinanziamento degli utenti (circa 2 miliardi di euro) che è anch'esso risorsa strutturale, insieme con i benefici indiretti conseguenti a detrazioni e deduzioni fiscali, che sono di circa 11 miliardi di euro, ma di cui solo 1 miliardo, secondo una stima della Cisl, riconducibile a vantaggi fiscali per persone con disabilità.

I comuni italiani hanno oggi una capacità media di finanziamento dei Lea sociali pari a circa 111 euro *pro capite*, su scala nazionale, ma con grandi differenziali: da un minimo di 30 euro *pro capite* (Comuni della Calabria) a un massimo di oltre 280 euro *pro capite* (Comuni della Provincia Autonoma di Trento). Lo sforzo di riequilibrio e perequazione non sarà facile, a partire dal superamento dei deficit infrastrutturali appena richiamati.

Concorso diretto delle famiglie

Va poi quantificato il concorso indiretto che le famiglie garantiscono in termini di lavoro di cura intrafamiliare. Nel caso delle persone non autosufficienti il contributo della famiglia rappresenta un risparmio strutturale di spesa sanitaria per giornate di degenza in residenze sanitarie e assistenziali, stimabile, ad esempio, su base annua per la regione Veneto in 869 milioni di euro, per l'Emilia Romagna in 861 di milioni euro, per la Toscana in 830 milioni, per la Liguria in 256 milioni, per il Piemonte in 924 milioni, per la provincia autonoma di Trento in 65 milioni di euro (Vecchiato, 2011).

In questo quadro un'altra grande criticità da affrontare è la mancata attuazione di quanto previsto dalle modifiche costituzionali in materia di assistenza sociale, le cui conseguenze sono ben evidenziate dalla vicenda della social card, culminata nella discussa sentenza n. 10/2010 della Corte costituzionale. Il mancato trasferimento di responsabilità e compiti gestionali sulla materia assistenziale (salvo la definizione del Lea) determina una gestione transitoria perdurante di quote ingenti di spesa sociale ancora in capo allo stato. Questa situazione è incompatibile con il disegno costituzionale, se solo si pensa, come abbiamo detto, che dei 51 miliardi di euro, più di 43 sono attualmente gestiti a livello statale.

Approccio assistenzialista

Sul piano più propriamente strategico, una terza grande criticità è rappresentata dall'approccio assistenzialista, che non viene messo in discussione ma semplicemente rimodulato nelle forme di calcolo e di attribuzione dei trasferimenti. In questo modo continueremmo ad avere una spesa scarsamente produttiva, basata per l'89% in trasferimenti e per solo l'11% in servizi, garantiti dagli enti locali. La spesa sociale dei comuni tra il 2003 e il 2008 ha registrato un aumento del 28,2% a prezzi correnti, che corrisponde a un aumento del 13,5% se si considera l'ammontare a prezzi costanti (Istat, 2011). La spesa media *pro capite* è passata da 90 euro nel 2003 a 111 euro nel 2008, ma l'incremento è di soli 8 euro *pro capite* se calcolato a prezzi costanti. In rapporto al Pil, si passa dallo 0,39% del 2003 allo 0,42% del 2008.

Si tratta di un sistema totalmente sbilanciato e senza adeguato rendimento in termini di esito, ovvero con scarso

impatto sugli indici di inclusione sociale, integrazione lavorativa, riduzione della povertà, che misurano tecnicamente il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'art. 38 della Costituzione ai commi 1 e 3.

Potenziali di sviluppo

Il rapporto tra risorse economiche, posti di lavoro generati e servizi erogati è base tecnica per misurare le inefficienze da affrontare, visto che teoricamente, se tutta la spesa per assistenza sociale fosse trasformata in servizi finanzierebbe almeno 350 mila posizioni lavorative di welfare. Si tratta di un parametro ideale, visto che comunque una parte dei trasferimenti, come già avviene, va garantita a sostegno della non autosufficienza e per il contrasto della povertà. Una parte di questa spesa, inoltre, potrebbe essere riconvertita in forme di sostegno previdenziale per quanti svolgono all'interno della famiglia lavoro di cura per le persone non autosufficienti, riconoscendo il loro concorso ai risultati assistenziali e il risparmio di risorse professionali. Una tutela previdenziale di questa natura, oltre che un giusto riconoscimento del bene sociale ed economico generato, contribuirebbe a prevenire la carenza di reddito da pensione in età anziana per chi ha dedicato una parte della propria vita a lavoro di cura non remunerato.

Un patrimonio sottoutilizzato

Come abbiamo evidenziato, il valore economico destinato alla produzione di servizi di assistenza sociale è oggi molto contenuto rispetto ad altri settori di welfare, con un patrimonio sottoutilizzato che invece può rappresentare una leva di innovazione e sviluppo. Una misura di tale potenzialità è la diffusione capillare del lavoro di assistenza remunerato di tipo domiciliare, per assistere persone non autosufficienti, con costi quasi totalmente a carico delle famiglie. In questo modo si è data contemporanea risposta a due bisogni: di reddito a migliaia di donne immigrate e, nello stesso tempo, di servizi domiciliari non garantiti dall'offerta istituzionale a un grande numero di famiglie. Se questa innovazione di risposta non si fosse realizzata, si sarebbero resi necessari tassi di ricovero fuori della portata e della capacità delle strutture pubbliche e accreditate, con notevoli costi aggiuntivi per regioni e comuni.

Potenziali
del lavoro
di cura

Questo «esperimento spontaneo» ci offre la possibilità di considerare le conseguenze di un'esplosione non governata di bisogni e risposte (se non con sanatorie e regolarizzazioni) di lavoro di cura negli ultimi 10 anni e ancora più necessario in futuro. Ha rappresentato una sorta di studio preventivo di impatto di come poter fare di più e meglio nei prossimi anni, dandoci la possibilità di prefigurare e governare nuova occupazione di welfare, a vantaggio di molti giovani e donne interessati a operare in questo settore.

Il fabbisogno occupazionale da qui al 2060 può essere quantificato, grazie ai previsti incrementi di spesa pubblica per assistenza sociosanitaria a persone non autosufficienti, stimati dal ministero dell'Economia e delle Finanze (2010) in circa 23 miliardi di euro (quasi 500 milioni di euro per anno). I potenziali di lavoro di cura per diverse tipologie di bisogno possono quindi rappresentare un investimento congiunto, istituzionale e delle famiglie, a vantaggio di quanti sono interessati a operare professionalmente nel welfare, affrontando positivamente bisogni primari, cioè di primaria importanza. I tagli di breve periodo, ottenuti con la delega, non devono assolutamente compromettere queste potenzialità.

Investire nella riconversione da trasferimenti a servizi

Come abbiamo appena visto, i vuoti di risposte di welfare hanno reso necessarie innovazioni di risposta a carico delle persone e delle famiglie. È pensabile che i Comuni possano riqualificare la propria spesa, ma non possono aumentare significativamente la capacità di risposta senza il trasferimento di risorse loro dovute, dopo le modifiche costituzionali. Un terzo della spesa sociale media *pro capite* dei comuni (111 euro) è destinato a trasferimenti monetari e due terzi a servizi. Tenendo conto di questo aspetto e che le altre prestazioni assistenziali erogate a livello centrale sono trasferimenti economici, abbiamo evidenziato in precedenza che la spesa assistenziale è composta per l'89% da erogazioni monetarie e per l'11% da servizi. È una misura del potenziale che abbiamo a disposizione.

Nel contempo, il quadro è molto critico se confrontato con altri paesi che hanno saputo bilanciare la capacità di

risposta nelle tre forme: del trasferimento, dell'erogazione di servizi alla persona e alla famiglia, del beneficio fiscale. Nel nostro caso lo sbilanciamento è enorme. Per questo è necessario intervenire per aumentare il rendimento delle risorse, senza spesa aggiuntiva.

È inoltre noto che l'attuale spesa per assistenza sociale ha un impatto molto basso sulla riduzione della povertà, come documentato nei confronti europei, prima e dopo i trasferimenti. Questa criticità evidenzia ancora di più l'insufficienza della sola revisione dei trasferimenti, che diventerebbe un'ulteriore misura residuale. Sotto questo profilo, infatti, la *social card* ha aggiunto inefficienza a un sistema erogatorio già poco interessato all'aiuto efficace e impegnato ad affrontare l'emergenza, come evidenziato nelle rendicontazioni istituzionali.

Recenti sperimentazioni, promosse da diocesi, fondazioni bancarie, enti non profit, finalizzate alla gestione di fondi di solidarietà, dei prestiti sull'onore e di altre forme contrattuali di accompagnamento hanno invece conseguito indici di efficacia positivi, visto che oltre il 70% dei soldi messi a disposizione di persone povere sono stati restituiti pur essendo tutte persone tecnicamente in condizione di non solvibilità⁴. Ma in realtà sono state capaci di onorare responsabilmente buona parte degli impegni presi, grazie all'aiuto ricevuto, ripartendo con le proprie gambe, senza cadere nei circuiti della dipendenza assistenziale.

Infine, non vanno dimenticate le possibilità di rendimento dei servizi sociali di interesse generale, e tra questi dei servizi alle persone e alle famiglie, chiaramente delineate nelle analisi della Banca d'Italia (Bripi F. e altri, 2011) quando si evidenziano i loro benefici anche economici. A questi si aggiungono i potenziali di rendimento se tali servizi fossero meglio gestiti, governati in modo unitario e soprattutto verificati nei loro esiti in modo diretto e indipendente. Questo tema è trasversale alle diverse aree di intervento at-

⁴ Tra le esperienze più significative si segnala quella del Fondo straordinario di Solidarietà della Fondazione Cariparo, delle diocesi di Padova, Rovigo e Chioggia, della Provincia di Padova e della Fondazione Antonveneta (Rapporto di valutazione 2011 predisposto dalla Fondazione Zancan su «Gli effetti del fondo straordinario di solidarietà della Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo», non pubblicato).

Ragioni
del deficit
di sviluppo

tualmente oggetto di riforma. Com'è stato sottolineato dalla Banca d'Italia con riferimento alla delega in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali «la valutazione permetterebbe alle agenzie di sviluppo e agli enti pubblici che gestiscono i programmi di aiuto di concentrarsi su quelli che hanno dato effettiva prova di efficacia. L'*accountability* ne uscirebbe rafforzata. Per evitare conflitti di interesse, l'attività di valutazione dovrebbe essere svolta da soggetti indipendenti da quelli che gestiscono i programmi; questi ultimi dovrebbero piuttosto impegnarsi nella raccolta e nella diffusione delle informazioni, al fine di stimolare analisi indipendenti» (Franco D., 2011).

Se l'Italia ha accumulato deficit di sviluppo è anche perché buona parte dei 51 miliardi della spesa per assistenza sociale non è stata e non viene sottoposta a valutazione, non ha reso esiti apprezzabili ed è stata gestita senza guardare al suo potenziale di investimento ma purtroppo come «peso assistenziale».

Da dove cominciare

Investimenti di sistema e non settoriali

L'equità del sistema federale dipende dal modo con cui si affrontano i nodi descritti, facendo leva sui principi di autonomia, partecipazione, eguaglianza, sussidiarietà, sostenibilità e responsabilità. Senza di essi i poteri rischiano di essere utilizzati per riparare e non per investire. Per evitare questo rischio il capo II della delega «Riforma assistenziale» andrebbe trattato per come è espresso nel titolo del capo, e cioè di «riforma assistenziale» per portare a frutto i risultati delle tre riforme degli ultimi dieci anni: la legge n. 328 del 2000, la riforma costituzionale del 2001 (legge Cost. n. 3 del 2001) e la legge n. 42/2009.

È cioè necessario dare continuità ad azioni di sistema e non a interventi settoriali di dubbia legittimità costituzionale. Si contribuirebbe in questo modo a realizzare la grande opera, avviata a partire dal trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle responsabilità e delle funzioni in materia di assistenza sociale, secondo un disegno di riforma avviato

Affrontare
le sfide
della crisi

negli anni settanta (Dpr n.616 del 1977), consolidato con le c.d. leggi Bassanini della fine degli anni '90 (in particolare con la legge n. 59 del 1997 e il decreto legislativo n. 112 del 1998) e con la legge quadro n. 328 del 2000, e poi costituzionalizzato con la modifica del titolo V del 2001.

Se questo non è stato ancora possibile, nel corso di quarant'anni di provvedimenti, socialmente ed economicamente apprezzabili ma spesso settoriali, può essere accelerato oggi, affrontando le sfide della crisi, trovando il coraggio di passare da un welfare compassionevole, governato con regole burocratiche, a un welfare di «investimento in nuova cittadinanza». La differenza sta nell'incontro delle responsabilità che si fanno carico di concorrere al superamento del bisogno e di contribuire allo sviluppo di capacità umane ed economiche. Oggi più di ieri molti sarebbero disposti a capire le ragioni dei cambiamenti necessari e l'urgenza di favorire la trasformazione da soldi a servizi.

Ma, per puntare a questo traguardo, bisogna che la delega superi l'ossessione di equilibrio finanziario per raggiungerlo veramente, privilegiando il rendimento della spesa sociale e non i vantaggi apparenti di breve periodo. Non fare questo è non fare federalismo, come sta avvenendo, dilatando i tempi e i costi per riconfigurare poteri, ma senza vantaggi, se non per gli organi e gli apparati, per le persone e le famiglie.

Recuperare i crediti per servizi fruiti da chi non ne aveva titolo

La delega dovrebbe inoltre creare le condizioni per recuperare il credito per servizi fruiti a titolo gratuito da chi non ne aveva titolo. Sono gli evasori accertati, che non solo hanno contribuito al deficit di introiti fiscali, stimati in 120-130 miliardi di euro, ma, nello stesso tempo hanno anche utilizzato servizi di assistenza sociale, sanitaria, educativa, senza averne titolo. Se infatti non hanno finanziato l'assicurazione collettiva (basata sulla solidarietà fiscale) per poterne fruirne a titolo gratuito, o con concorso alla spesa al momento dell'accesso, sono tenuti al loro pagamento. Le amministrazioni responsabili della loro erogazione vanno quindi messe in condizione di recuperare questi crediti, al valore di costo di tali servizi. È una proposta meglio articola-

Recupero
dell'evasione
fiscale

lata nell'ultimo rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia (Caritas italiana, Fondazione Zancan, 2011).

Se la capacità di recupero fosse solo al 5% dell'intero valore dell'evasione si otterrebbero due risultati: un gettito aggiuntivo di 6,5 miliardi di euro e un forte scoraggiamento alla evasione fiscale, oltre che all'utilizzo illegittimo di risposte di welfare. In questo senso andrebbe letto, in termini non opzionali ma costituzionalmente dovuti, il riferimento della delega alla necessità di responsabilizzare gli enti nel controllo delle risorse (art. 10, comma 1, lett. d, punto 2), anche in coerenza con i contenuti relativi al contrasto all'evasione fiscale e al recupero delle risorse di cui agli articoli 25 e 26 della legge n. 42 del 2009. Sarebbe inoltre un modo per non ricorrere a forme ingiuste di taglio lineare, visto che chi ha rubato due volte (non pagando le imposte e utilizzando servizi senza pagarli) avrebbe motivo di riconciliarsi non solo con il fisco ma anche e soprattutto con il patto di solidarietà sociale, necessario per promuovere il bene comune.

La valutazione della condizione della persona

Una criticità strutturale del sistema dell'assistenza sociale è insita nell'interpretazione formale di quanto previsto nel comma 1 dell'articolo 38 della Costituzione: «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale», dove il criterio per avere benefici è agganciato alla capacità economica della persona. Se i sistemi di valutazione dei mezzi, polverizzati tra migliaia di amministrazioni, non vengono unificati e resi affidabili, potranno garantire soltanto verifiche burocratiche senza valutazioni tecniche e professionali dei richiedenti, come avviene ad esempio in ambito sanitario, prima di trasformare la domanda di aiuto in un diritto ad avere risposte appropriate. L'alternativa è di continuare a giustificare disuguaglianze ingiustificate, che causano perdite di credibilità e di efficacia, penalizzando i sistemi locali di welfare che funzionano con buoni risultati.

A quest'obiettivo la delega vorrebbe guardare con più determinazione. Ma se vengono previste solo revisioni dei criteri amministrativi, senza la possibilità di integrare giuridicamente i risultati della valutazione amministrativa con i

risultati di valutazioni professionali verrà a mancare la «diagnosi di capacità» necessaria per condividere responsabilità con le persone sui risultati attesi. Il governo amministrativo e professionale dell'accesso ai sistemi di welfare è la regola aurea per la loro sostenibilità. Anche l'assistenza sociale ne ha bisogno per fare dell'universalismo selettivo quello che l'articolo 38 della Costituzione prevede: dare aiuto in condizioni di equità, per ragioni di giustizia, valorizzando la dignità e le potenzialità di ogni persona.

L'apporto delle famiglie ai risultati di welfare

Insieme con la valutazione dei mezzi va introdotta la possibilità di verificare il valore di sostituzione di risposte professionali da parte di chi svolge lavoro di cura intrafamiliare, per persone non autosufficienti. Le stime sul valore di sostituzione in alcune regioni, prima citate, ci dicono quanto questo fenomeno sia economicamente ed eticamente rilevante, e da valorizzare, anche per gli effetti sociali ed economici che esso realizza.

Valutare
il contributo
dei familiari

La possibilità tecnica di valutarlo consente di utilizzare la quantificazione di tale valore per il calcolo dei requisiti di accesso e per riconoscimenti in protezione sociale (previdenziale o di altra natura) che possono incentivare l'impegno di coesione e solidarietà sociale. Pertanto la «revisione degli indicatori della situazione economica equivalente» va integrata con la valutazione del concorso al risultato assistenziale che la famiglia già garantisce, misurabile ad esempio con il risparmio di apporto professionale per garantire prestazioni, comunque appropriate, previste nei livelli essenziali di assistenza.

Risposte per la non autosufficienza

Nella delega un tema centrale è il riordino dei trasferimenti, senza chiedersi cosa essi rappresentano nell'attuale sistema di welfare. Nel nostro paese il fondo per la non autosufficienza è stato sostanzialmente costituito nel 1980 con la legge n. 18/1980, istitutiva dell'indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili. Per la cultura di 30 anni fa si era trattato di garantire un'indennità di accompagnamento in favore degli invalidi civili totalmente

inabili a causa di minorazioni fisiche e psichiche. L'esigenza di un indennizzo non nasceva dalla condizione della persona ma dall'incapacità delle istituzioni di garantire aiuti, abbattimento delle barriere, servizi necessari a chi viveva in queste condizioni. È stato, in un certo senso, l'avvio di un grande cantiere per la promozione e la tutela dei diritti delle persone con disabilità.

Il fondo
per la non
autosufficienza

Quello che si è fatto dopo lo conosciamo e ci parla del grande sforzo per dare risposte ai problemi dell'inclusione scolastica, lavorativa, sociale. Continuare a chiamare oggi indennità quello che in buona parte non è più tecnicamente un indennizzo, significa non guardare al senso rinnovato di tale fondo, che a tutti gli effetti è diventato nel tempo «fondo per la non autosufficienza». Viene ad esempio così utilizzato da persone che ricevono risposte residenziali e dalle strutture che le ospitano. Il piccolo fondo nazionale denominato «per la non autosufficienza», istituito con la legge finanziaria del 2007 (legge n. 296 del 2006), non è altro che un tentativo simbolico, economicamente e strutturalmente inadeguato, per introdurre in una delle maggiori aree di bisogno sociosanitario un ulteriore strumento settoriale di intervento, ma senza riordinare e riqualificare quelli esistenti. Come abbiamo detto, sono ben più sostanziosi e ricchi di potenzialità se ridefiniti e meglio finalizzati.

Nel contempo, fare parti uguali fra disuguali continuerà a rappresentare un'ingiustizia, visto che molte persone in condizioni di disabilità vivono in condizioni di povertà, deprivazione e altre forme di svantaggio. Si tratta quindi di chiedersi se non sia il momento per rivedere la gestione di questo fondo, per meglio finalizzarlo alla riduzione delle disuguaglianze «fra quanti ne beneficiano», tenendo conto della situazione economica, della gravità e delle complessità della condizione di ogni persona. Sarebbe una sfida etica, di grande solidarietà, da approfondire con quanti beneficiano di questa legge.

Da azioni simboliche ad azioni strutturali

Parlare di misure aggiuntive e sovrastrutturali che aggiungono senza ristrutturare, non porterà a risultati apprezzabili. Come abbiamo detto, il fondo sociale, il fondo per la non autosufficienza, la *social card*, sono sovrastrutture, fi-

Far fruttare
il rendimento
del capitale

nanziariamente poco rilevanti, se viste nel sistema complessivo di spesa per assistenza sociale. Non riconoscere questa peculiarità, pur riconoscendo il valore simbolico che hanno espresso, significa continuare a non guardare i veri problemi. In questo modo le scelte istituzionali e politiche continuano a considerare fattori aggiuntivi e non strutturali.

La modifica del titolo V chiede invece di ridefinire i fondamentali, in termini di titolarità e gestione, con risorse strutturali e non concessorie. La delega può quindi contribuire a questa trasformazione, avviando una stagione in cui far fruttare il rendimento del capitale e non soltanto bonificare i trasferimenti, aggiungendo altri oneri amministrativi, senza tener conto che le misure «aggiuntive» aumentano il livello complessivo di inefficienza.

Va cioè superato un modo di intendere e gestire le politiche di assistenza sociale di tipo giuridicista, dopo che liberalismo e socialismo hanno liberato l'individuo senza chiedergli, come invece fa la Costituzione, di essere persona, di non chiudersi nel proprio tornaconto, di non puntare alla «riscossione» dei diritti, ma di impegnarsi per far incontrare diritti e doveri, farli fruttare per sé e per tutti. In mancanza di questo salto di cultura e, potremmo dire, di civiltà del prendersi cura, non sarà possibile far rendere economicamente e socialmente i valori in gioco. Per raggiungere questo traguardo servono clausole di responsabilizzazione, tenendo conto che non si possono aiutare le persone senza di loro, senza il loro impegno, senza l'incontro solidale. Non è quindi solo un problema di regolazione finanziaria delle risorse, ma di vero e proprio co-investimento, potendo misurare i suoi risultati con i guadagni di cittadinanza e di emancipazione conseguiti insieme con le persone dalle comunità locali.

Livelli essenziali di assistenza con copertura finanziaria preventiva

La prospettiva dei livelli essenziali di assistenza sociale, da sviluppare nella transizione federalistica del nostro sistema istituzionale, può avere nuove risposte, come abbiamo visto, anche dall'attuazione del ddl C4566. Può avvenire con particolare riguardo al rapporto tra livelli di assistenza e di cittadinanza responsabile, basati su una più matura rappresentanza dei diritti e a una altrettanto più responsabi-

Oltre il vincolo
delle risorse

le esercizio dei doveri. L'alternativa è di affidare alla solidarietà sempre più incerti diritti di welfare, a scapito dei più deboli.

Questa prospettiva è facilitata dal fatto che il provvedimento che fissa i livelli essenziali è «legge di spesa». Deve quindi rispettare il vincolo di copertura finanziaria di cui all'art. 81 della Costituzione. Verrà quindi meno la possibilità di sostenere che i diritti sono condizionati dalla disponibilità delle risorse, visto che i diritti, nei loro contenuti «essenziali», non potranno essere subordinati alle disponibilità finanziarie, perché la copertura finanziaria è preventiva, secondo i criteri stabili dalla legge sul federalismo fiscale. Le risorse a disposizione prima documentate non sono poche e va superata la propensione a concentrarsi sui resti e non sull'intero patrimonio.

È un passaggio tecnicamente e giuridicamente possibile, che chiama a uno sforzo di collaborazione e di responsabilità tutti i livelli istituzionali, evitando le contraddizioni costituzionali dell'approccio centralistico prima evidenziato. La situazione di crisi attuale rende necessario, politicamente e istituzionalmente, un forte coinvolgimento di tutti gli enti responsabili del governo della spesa nel definire le misure di intervento oggetto della delega. Se ben interpretata, questa prospettiva avrà non poche conseguenze, in particolare quella di vedere Stato, Regioni e autonomie locali impegnate nel porre ogni persona che ne abbia titolo in una posizione di «titolare di diritto soggettivo», ancorato a doveri da esercitare non solo a carico delle istituzioni ma anche delle persone. I rapporti tra le parti in gioco (persone, servizi, istituzioni) sono quindi destinati a evolvere in modo positivo, se oggi, in un momento di crisi si troverà il coraggio di scelte urgenti e necessarie per facilitare un profondo rinnovamento del nostro sistema di assistenza sociale. La possibilità di passare da trasferimenti a servizi, da riscossione a rendimento dei diritti, da costi a investimenti non nasce oggi, ha radici lontane, da meglio riconoscere e valorizzare nelle scelte future.

Riferimenti bibliografici

- Bosi P. (2008), *L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, il Mulino, Bologna.
- Bripi F. e altri (2011), *La qualità dei servizi pubblici in Italia, questioni di economia e finanza, occasional paper n. 84*, Banca d'Italia.
- Caritas Italiana, Fondazione «E. Zancan» (2008), *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Caritas italiana, Fondazione «E. Zancan» (2011), *Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- European Commission (2010), *Second Biennial Report on social services of general interest*, SEC(2010) 1284 final.
- Franco D. (2011), *Audizione del Capo dei Servizi Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia sullo schema di decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, V commissione di Bilancio, www.banccaditalia.it.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2010), *Relazione generale sulla situazione economica del Paese - 2009*, disponibile su www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/dfp.rgse.asp.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2010), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario - 2009*, Rapporto n. 11, disponibile su www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivit--d/2010/.
- Vecchiato T. (2011), *Invecchiamento e sostenibilità dei sistemi regionali di welfare*, in «Studi Zancan», 1, pp. 9-21.