

# VERSO UNA NUOVA ASSISTENZA SOCIALE

TIZIANO VECCHIATO

DIRETTORE FONDAZIONE ZANCAN, PADOVA

*La crisi attuale rende necessario, politicamente e istituzionalmente, un forte ripensamento e coinvolgimento di quanti sono responsabili del governo della spesa. Se ben affrontata potrà aprirci a nuovi scenari di welfare, non necessariamente riduttivi, visto che porre ogni persona che ne abbia titolo in una posizione di «titolare di diritto soggettivo», ancorato a doveri equivalenti, può portare ad un maggiore rendimento delle risorse*

## RISCHI DI RIPROPORRE FORME DI ASSISTENZA COMPASSIONEOLE

La situazione di crisi generalizzata pone non poche domande a chi si occupa di diritti delle persone e potenzialità del nostro welfare. Da una parte il dibattito si muove dentro binari tradizionali, delineati dalla L. n. 328/2000 poi ridefiniti dalla riforma costituzionale del 2001, dalla L. 42/2009 sul federalismo fiscale e infine dal Ddl C4566/2011, che delega al governo la revisione dell'assistenza sociale. È un contesto giuridico in continua trasformazione che rende difficile parlare di una materia univocamente identificata a cui associare soluzioni affidabili e sostenibili. Si è visto quanto difficile sia stato parlarne nei mesi scorsi in occasione della discussione nelle commissioni finanze e assistenza sociale del Ddl. Infatti molto del dibattito si è risolto in rivendicazioni su come tutelare i diritti acquisiti.

Ma non è il solo problema di un welfare poco interessato al proprio futuro, visto che non pochi bisogni sono senza risposta e senza speranza di diventare diritti. È, in un certo senso, una contesa tra poveri e ricchi di diritti, non abbastanza considerata. Ha radici nella confusione tra assistenza sociale e assistenza economica. Anche per questo, non si guarda all'assistenza sociale come investimento, non si pensa al suo potenziale di rendimento sociale. Una strada è la progressiva trasformazione del nostro welfare «da trasferimenti economici a servizi» per le persone e le famiglie, finanziando lavoro di cura e di promozione sociale. Il rapporto tra trasferimenti e servizi è quasi 9 a 1, cioè l'89% delle risorse è gestito in termini di trasferimenti e solo l'11% in termini di servizi.

Non ci si chiede se sia legittimo che lo Stato continui ad amministrare il 90% di queste risorse, dopo la revisione costituzionale del 2001, che attribuisce ai governi locali e regionali la

responsabilità in materia di assistenza sociale. Si opera come se la vecchia assistenza sociale fosse un sistema di trasferimenti economici da amministrare e non governare, senza chiedersi se questo può coesistere con il ridisegno federalistico delle responsabilità. Sono in gioco i criteri di finanziamento, gestione, erogazione dei livelli essenziali di assistenza, mentre coesistono una precedente era geografica di welfare in un ambiente istituzionale e sociale investito da profonde istanze di rinnovamento.

Le due componenti prima richiamate (trasferimenti e servizi) hanno tassi di rendimento molto diversi. Il rendimento dei servizi è misurabile in posti di lavoro generati, in efficacia dell'aiuto prestato, in concorso al risultato, reso possibile dall'incontro di capacità professionali e non professionali. Il problema non è di poco conto: riconfigurare il sistema degli interventi e servizi sociali «da costo a investimento di welfare».

Il nostro sistema di assistenza sociale ha le sue radici recenti nell'assistenza e beneficenza pubblica, di matrice liberale e socialista. In modi diversi hanno ridotto l'incontro delle responsabilità personali e sociali a «riscossione di prestazioni» senza investire nel «rendimento dell'incontro tra diritti e doveri». Finché l'assistenza sociale continuerà a rappresentare un onere e non un fattore di sviluppo sociale non si faranno passi avanti nella tutela dei diritti delle persone più deboli, con risposte positive, emancipanti e non soltanto assistenziali.

## LA SPESA PER ASSISTENZA SOCIALE

Il problema di come quantificare la spesa sociale era stato affrontato dalla commissione Onofri (1997)<sup>1</sup> e abbiamo utilizzato questa soluzione nei rapporti annuali sulla povertà in Italia<sup>2</sup>, evidenziando ad esempio nel 2007 che

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. La differenza tra il dato Onofri e il dato Istat nasce dagli assegni al nucleo familiare e dalle integrazioni al minimo delle pensioni che non sono spesa previdenziale ma spesa riconducibile all'assistenza sociale.

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

<i>Criteri di classificazione Istat</i>		<i>Criteri di classificazione Comm. Onofri</i>	
<i>Interventi</i>	<i>Importo</i>	<i>Interventi</i>	<i>Importo</i>
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
<b>Totale</b>	<b>33.769</b>	<b>Totale</b>	<b>51.659</b>
Percentuale sul Pil	2,2	Percentuale sul Pil	3,4

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

Attualmente oltre 43 miliardi di euro sono gestiti dallo Stato e da amministrazioni a esso collegate, e soltanto circa 7 miliardi dagli enti locali. Gli utenti concorrono con circa 2 miliardi di euro. C'è chi quantifica anche le detrazioni e deduzioni fiscali di circa 11 miliardi di euro, di cui un miliardo, secondo una stima della Cisl, è riconducibile a vantaggi fiscali per persone con disabilità.

Un risultato è che i comuni hanno una capacità media di finanziamento residuale dei Lea sociali, pari a circa 111 euro *pro capite*, su scala nazionale, 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).

C'è poi il finanziamento indiretto garantito dalle famiglie, in termini di lavoro di cura per persone non autosufficienti. Rappresenta un

risparmio strutturale di spesa sanitaria, misurabile in minor ricorso a giornate di degenza in residenze sanitarie e assistenziali. Il minor onere per i fondi sanitari regionali è stimabile, su base annua, per la Regione Veneto in 869 milioni di euro, per l'Emilia-Romagna in 861 milioni euro, per la Toscana in 830 milioni, per la Liguria in 256 milioni, per il Piemonte in 924 milioni, per la Provincia auto-

noma di Trento in 65 milioni di euro (Vecchiato, 2011). L'assistenza sociale è quindi un grande sistema di responsabilità per prendersi cura dei bisogni delle persone, non va ridotto ad una amministrazione burocratica di trasferimenti economici, visto che può dare molto di più, a parità di risorse investite.

Diventa quindi urgente e necessario mettere in discussione l'approccio assistenzialista, che persiste in diversi modi antichi e moderni, di cui la *social card* è una delle ultime espressioni. La spesa sociale dei comuni tra il 2003 e il 2008 ha regi-

strato 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. Sono indici di sostanziale mantenimento ma di non rendimento delle risorse, e non potrebbe essere diversamente senza una ridefinizione di questa materia, da trasferimento a investimento.

**Potenziali di sviluppo.** Se tutta la spesa per assistenza sociale fosse trasformata in servizi finanziarierebbe almeno 350 mila posizioni lavorative di welfare. Una simile soluzione non è proponibile visto che una parte dei bisogni, soprattutto per affrontare l'emergenza alimen-

tare e abitativa richiede anche trasferimenti. Si tratta quindi di un parametro estremo, che ci chiede di identificare una soglia adeguata per ottimizzare il rendimento che servizi e trasferimenti insieme, in modo bilanciato possono garantire.

Una parte di questa spesa potrebbe ad esempio essere riconvertita in forme di sostegno previdenziale a quanti svolgono lavoro di cura in famiglia per persone non autosufficienti. Di fatto concorrono al raggiungimento dei risultati assistenziali e, contemporaneamente, a ridurre l'apporto di lavoro professionale. Prevedere forme di tutela previdenziale per chi garantisce un apporto così prezioso sarebbe un modo di riconoscerne il valore etico ed economico. Contribuirebbe a prevenire la carenza di reddito da pensione in età anziana e a ridurre il rischio di povertà, soprattutto per molte donne.

Il patrimonio è quindi sottoutilizzato e non considerato una possibile leva a servizio della innovazione dei sistemi locali di welfare. Una misura di bisogno, e quindi anche di potenzialità di investimento, è la grande diffusione del lavoro domiciliare di assistenza, remunerato per assistere persone non autosufficienti, con costi a carico delle famiglie. Si realizza così una risposta a due bisogni: un lavoro per migliaia di donne immigrate e un servizio domiciliare autogenerato, che non viene garantito, come dovrebbe essere, dall'offerta istituzionale nei livelli essenziali di assistenza sociosanitaria. Senza di questa capacità sarebbero necessari ricoveri nelle residenze sanitarie e assistenziali ben oltre le capacità delle attuali strutture pubbliche e private accreditate. I costi aggiuntivi per comuni e regioni andrebbero ben oltre le soglie di guardia, con una crisi sistemica di notevoli proporzioni.

Per questo la capacità che le famiglie hanno dimostrato nell'affrontare una indiscutibile emergenza sociale, al di fuori di ogni programmazione, ci dice come e quanto i problemi non dovrebbero essere subiti ma governati, avendo la possibilità, come in questo caso, di sviluppare nuova occupazione di welfare a servizio delle persone e delle famiglie, con oneri da meglio ripartire tra i soggetti interessati.

Il fabbisogno occupazionale da qui al 2060 per dare risposte alle persone non autosufficienti è strettamente connesso agli incrementi di spesa pubblica necessaria per dare assistenza sociosanitaria alla crescita del numero di persone non autosufficienti. Il valo-

re stimato dal ministero dell'Economia e delle Finanze (2010b) è di circa 23 miliardi di euro (quasi 500 milioni di euro di incremento per anno). I potenziali di lavoro di cura sono quindi prefigurabili, con riferimento a diverse tipologie di bisogno, in una logica di investimento e di occupabilità, che può interessare quanti vorranno operare professionalmente nel welfare a servizio di persone non autosufficienti.

### **Investire nel passaggio da trasferimenti a servizi.**

I Comuni possono riqualificare una parte significativa della propria spesa aumentando la capacità di risposta professionale e riducendo il trasferimento in denaro ai richiedenti aiuto che non ne hanno reale bisogno o che non saprebbero gestirli in modo adeguato. Un terzo della spesa sociale *pro capite* dei comuni (in totale medio 111 euro *pro capite*) è destinato a trasferimenti monetari e due terzi a servizi. Il resto dei trasferimenti economici collegati a prestazioni assistenziali è erogato dallo Stato a livello centrale, per un totale complessivo di quasi 44 miliardi di euro. Sono misure di distorsione e di inefficienza ma anche di potenziale sviluppo del nostro sistema di welfare se veramente si volesse affrontare il problema, per investire aumentando il rendimento delle risorse, senza spesa aggiuntiva.

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. Si tratta di una criticità aggiuntiva che evidenzia l'insufficienza dei trasferimenti, che aiutano senza però incidere nella riduzione del problema.

Sperimentazioni, promosse da diocesi, fondazioni bancarie, enti non profit hanno privilegiato forme diverse di gestione delle risorse a disposizione, trasformandole in fondi di solidarietà, prestiti sull'onore, altre forme di accompagnamento. Gli indici di efficacia sono stati positivi. Ad esempio oltre il 70% dei soldi messi a disposizione delle persone povere o in difficoltà economica, respinte dal credito ordinario, sono stati restituiti<sup>3</sup>. Sono state cioè capaci di onorare le loro responsabilità, facendo fruttare l'aiuto ricevuto, dimostrando di saper ripartire, senza cadere nella dipendenza assistenziale.

Infine, non vanno dimenticate le possibilità di rendimento dei servizi sociali di interesse generale. I servizi alle persone e alle famiglie sono tra questi. Le analisi della Banca d'Italia (Bripi F. e altri, 2011) evidenziano il loro apporto nel ridurre il rischio di povertà e nel promuove-

re inclusione sociale. Se tali servizi fossero, non solo meglio gestiti, ma soprattutto governati in modo unitario e verificati nei loro esiti, l'impatto sociale sarebbe ancora migliore.

Com'è stato sottolineato dalla Banca d'Italia «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 un rendimento apprezzabile, viene gestita senza guardare ai suoi potenziali, non è vista come un investimento ma un costo e un «peso assistenziale».

#### LINEE DI AZIONE

**Investimenti di sistema e non settoriali.** La transizione ad un sistema sociale dove le materie di welfare sono governate da regioni e comuni non è altro che l'attuazione delle previsioni costituzionali a cui il dibattito sul federalismo ha contribuito forzando e accelerando processi che aspettavano da decenni di avere ricadute più territoriali e più solidali. L'equità di un sistema federale diventa quindi punto di garanzia e di verifica. I principi di autonomia, partecipazione, eguaglianza, sussidiarietà, sostenibilità, responsabilità non sono quindi obiettivi ma mezzi e condizioni perché le persone possono meglio realizzare l'incontro tra diritti e doveri. Il rischio a cui assistiamo è di perdere di vista questa priorità mettendo in primo piano le prerogative degli enti, i loro diritti, le loro funzionalità guardando tutto questo come a un fine da raggiungere e non all'ennesimo tentativo di parlare di regole del gioco evitando di giocarlo veramente. In questo modo non si investe in nuova socialità. Ad esempio per evitare questo rischio il capo II della delega (Ddl C4566/2011) dal titolo «Riforma assistenziale» andrebbe trattato così come è espresso, «riforma assistenziale» per implementare l'apporto di tre riforme degli ultimi dieci anni in materia di servizi alle perso-

ne: 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 investire in azioni di sistema, senza soffermarsi su interventi settoriali, che confondono i mezzi con i fini e di dubbia legittimità costituzionale. Si contribuirebbe in questo modo a realizzare la grande opera, avviata con il trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle responsabilità e delle funzioni in materia di assistenza sociale, avviato negli anni settanta (Dpr n. 616 del 1977), consolidato con le c.d. leggi Bassanini della fine degli anni '90 (con la legge n. 59 del 1997 e il decreto legislativo n. 112 del 1998), con la legge quadro n. 328 del 2000, poi costituzionalizzato con la modifica del titolo V del 2001.

Dopo quarant'anni di provvedimenti e in questa direzione, ma spesso settoriali, è oggi necessario affrontare le sfide della crisi con strategie in grado di facilitare il passaggio da un welfare compassionevole a un welfare di «investimento» in nuova cittadinanza. Un modo per verificarlo è l'intensità dell'incontro delle responsabilità per il superamento del bisogno e non soltanto per riscuotere prestazioni assistenziali, contribuendo anche in questo modo allo sviluppo sociale ed economico. Ma, per puntare a questo traguardo, bisogna compensare l'ossessione di equilibrio finanziario per poterlo raggiungere, imparando a guardare al rendimento della spesa sociale e non solo a come meglio trasferirla.

La lotta all'evasione si fa anche recuperando i crediti per servizi fruiti da chi non li ha finanziati. Il livello di evasione viene stimato in minori introiti fiscali, pari a circa 120-130 miliardi di euro. Chi non ha pagato le tasse non ha diritto a fruire dell'assicurazione collettiva, basata sulla raccolta fiscale, che mette a disposizione risposte per la salute, l'istruzione, l'assistenza sociale a titolo gratuito e con un concorso alla spesa (nel caso soprattutto dell'assistenza sociale). Pertanto chi utilizzata in modo fraudolento di questi servizi lo fa a suo rischio, cioè accettando il rischio di essere chiamato a pagare il costo dei servizi fruiti senza averne titolo.

Le amministrazioni responsabili non ricorrono a questa possibilità e ad esempio non iscrivono a bilancio questi crediti, non si rivalgono nei loro confronti, non tutelano i cittadini fruitori dei loro servizi che ne subiscono i danni diretti e indiretti. È una proposta

formulata nell'ultimo rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia (Caritas italiana, Fondazione Zancan, 2011) per tutelare i diritti dei poveri, dare loro maggiore speranza sulle capacità economiche per garantire gli aiuti necessari.

Se ad esempio il volume del recupero di questo credito di welfare fosse anche soltanto del 5% dell'intero valore dell'evasione, si otterrebbe un gettito di 6,5 miliardi di euro e probabilmente sarebbe non poco scoraggiata l'evasione fiscale di chi non si rivolge all'offerta privata di welfare, a proprie spese. La delega fiscale e assistenziale (Ddl C4566/2011) parla di 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. Non mancano quindi questi e altri riferimenti normativi per azioni a forte impatto simbolico per facilitare l'innovazione delle politiche e delle pratiche di welfare. Chi ha rubato due volte danneggiando chi paga le tasse e i propri figli (in modo più astratto si dice «future generazioni») non pagando imposte e utilizzando servizi senza averne diritto, potrà meglio riconoscersi come non cittadino, extracomunitario, senza la necessaria dignità sociale.

**Ripensare le modalità di valutazione della condizione della persona.** Una criticità strutturale del sistema dell'assistenza sociale è insita nell'interpretazione puramente formale del 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». Il criterio principale per avere benefici è la capacità economica della persona. I sistemi di valutazione dei mezzi sono polverizzati tra migliaia di amministrazioni, non sono unificati, non sono affidabili, prevalgono le verifiche burocratiche non integrate da valutazioni tecniche. Non è quindi difficile ottenere benefici senza averne bisogno e diritto. Le disuguaglianze si amplificano a danno dei più deboli e fragili. Si ottiene così il risultato contrario: metodi e strumenti amministrativamente giustificati alimentano ingiustizie persistenti proprio nell'area di welfare, che invece dovrebbe essere il terreno elettivo per promuovere i diritti dei più deboli e combattere le disuguaglianze sociali.

Le sole strumentazioni burocratiche non

possono bastare, anche dopo che fossero unificate e meglio utilizzate, ma senza la possibilità di integrare giuridicamente i risultati della valutazione amministrativa con i risultati di valutazioni professionali finalizzate a produrre «diagnosi di capacità» e non solo di bisogno. Per aumentare il rendimento delle risorse è infatti necessario che la valutazione della domanda (gravità del bisogno) sia strettamente legata alla valutazione della capacità (misurabile con la responsabilizzazione necessaria per far fruttare le capacità). Entrambe sono necessarie per far incontrare diritti e doveri, per condividere responsabilità con le persone sui risultati attesi e da raggiungere insieme. «Non posso aiutarti senza di te» dovrebbe diventare criterio regolativo dell'accesso così da trasformare il governo amministrativo e professionale in una logica di sostenibilità e di investimento. L'assistenza sociale ne ha grande bisogno per fare dell'universalismo selettivo quello che l'articolo 38 della Costituzione vuole: dare aiuto in condizioni di equità, con giustizia, valorizzando la dignità e le capacità 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 prima esemplificata per alcune regioni è possibile e utile per rendere più trasparente l'incontro delle responsabilità. Ci dicono quanto questo riconoscimento possa essere economicamente ed eticamente prezioso, da valorizzare ulteriormente, per potenziare il rendimento della spesa sociale e sanitaria.

La possibilità tecnica di valutare il valore dell'apporto non professionale consente di meglio definire i requisiti e i benefici in accesso e in uscita dai servizi, ad esempio con successivi benefici di protezione sociale (previdenziale o di altra natura) per chi ha garantito lavoro di cura non professionale contribuendo anche in questo modo alla coesione e alla solidarietà sociale. In questa prospettiva la «revisione degli indicatori della situazione economica equivalente» va necessariamente integrata con la valutazione del capacità e del concorso al risultato assistenziale che le persone e le famiglie possono garantire, misurando i frutti e il rendimento dei talenti, in termini di benefici per le persone, in

termini di maggiore sostenibilità, in termini di garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

**Risorse per la non autosufficienza.** Nel nostro Paese il fondo per la non autosufficienza è stato sostanzialmente costituito già nel 1980 con la legge n. 18/1980, per garantire una indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili. Per la cultura di 30 anni fa l'esigenza di un indennizzo non nasceva dalla condizione della persona in condizione di disabilità, ma dall'incapacità delle istituzioni di garantirle aiuti necessari, abbattimento delle barriere e altre forme di aiuto. È stato, in un certo senso, l'avvio di un percorso di promozione e tutela dei diritti delle persone con disabilità.

Ha fatto seguito un grande sforzo per dare risposte ai problemi dell'inclusione scolastica, lavorativa, sociale. Ancora oggi, soprattutto a livello locale, le risposte nazionali sono state integrate con risposte locali basate sulla integrazione delle risorse pubbliche e private per incrementare le garanzie attuali e future al durante e dopo di noi. Continuare a pensare in termini di indennità quello che non è più tecnicamente un indennizzo, significa non guardare alle potenzialità di tale fondo, innovando le condizioni di esercizio e di fruizione per dare di più a chi ha più bisogno. Continuare a fare parti uguali fra disuguali diventerà un'ingiustizia sempre più evidente. Non è solo un problema di valutazione delle funzioni della persona ma anche delle sue condizioni di vita. Molte persone con disabilità vivono in

condizioni di povertà, deprivazione e grande svantaggio mentre altre, che ricevono analoghe risposte, non convivono quotidianamente con gli stessi problemi. Si tratta quindi di chiedersi se non sia il momento per un salto di qualità nell'utilizzo delle risorse a disposizione, per ridurre le disuguaglianze «fra quanti beneficiano» delle stesse misure, affrontando la sfida etica, investendo in maggiore solidarietà e giustizia, con il contributo propositivo di quanti beneficiano delle risposte previste da questa legge.

**Le innovazioni richiedono un ripensamento dei riferimenti culturali tradizionali.** Un modo per farlo è il superamento di modi di intendere le politiche di assistenza sociale di tipo giuridicista, dopo che liberalismo e socialismo hanno «liberato e tutelato» l'individuo senza chiedergli, come fa la Costituzione, di «diventare persona», di non chiudersi nel proprio tornaconto, di non puntare alla «riscossione» dei propri diritti, senza impegnarsi a far incontrare diritti e doveri, facendoli fruttare per sé e per tutti. In mancanza di un salto culturale ed etico, potremmo dire, di civiltà del prendersi cura, non è pensabile un maggiore rendimento delle risorse destinate all'assistenza sociale. Non si possono aiutare le persone senza di loro, senza il loro impegno, senza l'incontro solidale di diritti e doveri. Non è quindi solo un problema di regolazione finanziaria delle risorse, ma di co-investimento, di misurazione dei risultati, dei guadagni di cittadinanza conseguiti.

La ridefinizione dei livelli essenziali di assisten-

### Tra nord e sud

In Italia esiste una linea virtuale, geografica e storica, che segna la separazione tra chi dimora al di sopra o al di sotto di quella linea. Delle persone non autosufficienti, quelle che abitano al Nord si ritrovano con servizi che favoriscono loro un'esistenza assistita; invece a chi abita al di sotto di quella stessa linea, la carenza dei servizi favorisce in loro isolamento e disperazione. Grosso modo, questo tipo di considerazioni vale anche per il dilemma dello staccare la spina o del suicidio bianco. Dove funzionano i servizi sociosanitari si può - di fatto al di là del diritto - staccare la spina per ideologia, mentre l'altra parte si rischia di staccarla solo per disperazione. Lo stesso dicasi del suicidio bianco.

**Giacomo Panizza**, in *Oggidomani anziani*, n. 3/2011

za sociale, nella transizione federalistica, può cercare nuove risposte facendo attenzione al rapporto tra livelli di assistenza e cittadinanza, basati su una più matura rappresentanza dei diritti e una altrettanto più responsabile esercizio dei doveri. L'alternativa è di affidare alla solidarietà sempre più incerti diritti di welfare (Vecchiato T., 2010).

Il provvedimento che fisserà i livelli essenziali è «legge di spesa». Dovrà quindi rispettare il vincolo di copertura finanziaria di cui all'art. 81 della Costituzione, riducendo la possibilità di sostenere che i diritti sono condizionati dalla disponibilità delle risorse, visto che, una volta finanziati, non potranno essere subordinati alle disponibilità finanziarie, dopo una copertura finanziaria preventiva. Le risorse a disposizione prima documentate non sono poche e va quindi rapidamente superata la propensione

a concentrarsi sui resti e non sull'intero patrimonio.

La crisi attuale rende necessario, politicamente e istituzionalmente, un forte ripensamento e coinvolgimento di quanti sono responsabili del governo della spesa. Se ben affrontata potrà aprirci a nuovi scenari di welfare, non necessariamente riduttivi, visto che porre ogni persona che ne abbia titolo in una posizione di «titolare di diritto soggettivo», ancorato a doveri equivalenti, può portare ad un maggiore rendimento delle risorse. La possibilità di passare da trasferimenti a servizi, da riscossione a rendimento dei diritti, da costi a investimenti non è di oggi, ha radici lontane, da meglio riconoscere e valorizzare con scelte necessarie per facilitare un profondo rinnovamento del nostro sistema di assistenza sociale.



### 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, Roma.
- 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.
- 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*, Camera dei deputati, 28 marzo.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2010a), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e sociosanitario - 2009*, Rapporto n. 11.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2010b), *Relazione generale sulla situazione economica del Paese - 2009*, disponibile su [www.tesoro.it](http://www.tesoro.it).
- Vecchiato T. (2010), *Verso incerti diritti di welfare*, in Grosul. Appunti sulle politiche sociali, 5, pp. 1-6.
- Vecchiato T. (2011), *Invecchiamento e sostenibilità dei sistemi regionali di welfare*, in «Studi Zancan», 1, pp. 9-21.

### Note

- 1 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.
- 2 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 diritti».
- 3 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).