



**legautonomie**  
associazione autonomie locali

I Livelli Essenziali di Assistenza  
la spesa sociale e l'articolo 119  
della Costituzione.

**Problemi aperti e prospettive**

Seminario nazionale  
Roma, 24 giugno 2003 - Sala L. Di Liegro, Provincia di Roma

Trascrizione, non corretta, degli interventi svolti.

L'indice rispetta l'ordine degli interventi.

---

Leda COLOMBINI, Responsabile politiche sociali Legautonomie

Poiché le comunicazioni non hanno funzionato come avrebbero dovuto, per la prima volta abbiamo meno partecipazione di quella che sarebbe stata necessaria. Questo è, tra l'altro, il terzo seminario che in pochi mesi la Lega delle Autonomie ha fatto, proprio su queste questioni dei LEA. La prima volta per collegarlo direttamente alle novità che erano state introdotte dal Titolo V della Costituzione, anche per stabilire gli orientamenti corretti nella sua applicazione, in rapporto alla legge di riforma della legge di assistenza, la 328; il secondo per entrare più nel merito, per cominciare a porre con forza il problema della regolamentazione dei LEA, a livello nazionale, anche partendo dai primi criteri che

stabiliva l'art. 12 della 328, per rendere fermi e fruibili i LEA. Adesso siamo di fronte allo scoglio più grosso, proprio per dare concretezza sia ai livelli essenziali dell'assistenza, sia alla sua collocazione costituzionale, a garanzia del diritto dei cittadini da un capo all'altro del paese, che è quello delle risorse. Questa volta, appunto, è dedicato alle risorse, è dedicato alle risorse nel momento in cui è aperto nel paese il dibattito intorno al documento di programmazione economica, che dovrà fissare le scelte sia di indirizzo di sviluppo economico, sia le scelte di spesa per quello che riguarda lo sviluppo e lo stato sociale. Quindi un momento molto importante per cercare di far sentire le esigenze che vengono dai cittadini e dal paese, e perché le scelte siano corrispondenti sia al nuovo Titolo V della Costituzione ed ai principi che sono stati stabiliti dalla 328 di riforma dell'assistenza, e dall'altro lato alla legge di riforma della sanità. Sono due temi molto sentiti, ed affrontare questi nel modo corretto e giusto è decisivo anche per la coesione sociale e per lo sviluppo dei rapporti partecipativi di democrazia nel nostro paese. L'introduzione a questo nostro seminario la farà il nostro vicepresidente, on. Enrico Gualandi, poi seguiranno le due relazioni di merito, che sono svolte dalla dott.ssa Nerina Dirindin dell'università di Torino, e dal consigliere di Stato, dott. Paolo de Ioanna, e su queste due noi vi proponiamo un'inversione, perché il consigliere affronta la questione dei fondi nazionali a disposizione del 119 della Costituzione, mentre la dott. Dirindin entra più nel merito della spesa sociale. Quindi ci pare che abbiano una consequenzialità migliore, svolta in questo modo. Io, senza indugi, dò la parola ad Enrico Gualandi per l'introduzione.

---

Enrico GUALANDI, Vice Presidente Legautonomie

I temi che affrontiamo credo saranno al centro, soprattutto da parte delle forze sociali, e più conseguenti della preparazione degli strumenti finanziari per il prossimo triennio e per la Finanziaria 2004, che si dice il Governo si appresti entro una settimana a presentare. Certamente, a quello che è a nostra conoscenza, le scelte del governo non prevedono una legislazione sui livelli essenziali di assistenza e certezze per la conseguente spesa sociale, e nel contempo, per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 119 della Costituzione, che prevedeva un'autonomia di entrate e di spese per gli enti locali e le regioni, che hanno ricevuto nuove funzioni nel sociale, ma non certamente nuove risorse. La stessa legge La Loggia, la 131, che dovrebbe dare attuazione al nuovo Titolo V della Costituzione, fa riferimento esplicito solo al secondo comma, lettera P dell'art. 117, riguardante la legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, ma non vi è nessun riferimento esplicito all'esigenza di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e che erano previsti, dal punto m, secondo comma dell'art. 117, e tanto meno si fa riferimento ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che dovrebbero dare certezze di autonomia di entrate e di spese agli enti locali, con un riferimento a quest'alta commissione che è stata insediata in ritardo, e che dovrebbe proporre alcune linee non ancora ben determinate, soprattutto a livello di governo. I livelli essenziali delle prestazioni sociali, l'entità della spesa sociale, l'autonomia di entrata e di spesa di comuni, province e regioni restano così condizionati - credo si possa prevedere ad una settimana dalla presentazione della bozza di DPEF - dalla manovra finanziaria annuale di governo. Siamo alla vigilia della presentazione del DPEF 2004, ma il confronto sui livelli essenziali delle prestazioni e della spesa sociale avverrà in assenza di una legislazione statale di applicazione della lettera M del comma 2 dell'art. 117, ma certamente in presenza di una certezza: quella dei preannunciati tagli ai

trasferimenti dovuti dallo stato agli enti locali che, per il 2004, sono già previsti con un taglio del 3%. Il governo sembra persistere nella strada scelta con l'art. 46 della Finanziaria del 2003 che, ignorando il Titolo V della Costituzione, ha previsto di determinare i livelli essenziali delle prestazioni (ha preso a prestito questo dalla dizione della nuova Costituzione) non con una legge approvata dal parlamento, ma delegando tutto ad un decreto del presidente del Consiglio, e si dice "nei limiti delle risorse ripartibili del fondo nazionale per le politiche sociali, tenendo conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale delle regioni e degli enti locali, nel rispetto delle compatibilità finanziarie del DPEF2. Quindi, da un lato la propaganda del governo parla di risorse a sostegno della famiglie di nuova istituzione, poi nei fatti si è tentato di tagliare il fondo nazionale per le politiche sociali, provocando la protesta di tutte le regioni, rientrando quasi del tutto, anche se qualche taglio ai fini della politica centralistica del governo è rimasto. Quindi, il disegno, neanche troppo nascosto, è quello di sostituire il sistema dei servizi alla persona, erogati dagli enti locali, con i cosiddetti buoni acquisto di prestazioni erogate direttamente dai privati, quindi un governo molto attento ai mercati privati, e poco alla necessità di garantire su tutto il territorio nazionale diritti sociali uguali per tutti. Intanto una riduzione di risorse in alcuni settori di criticità sociale c'è comunque stata, ad es. il contributo dello stato per l'affitto ai bisognosi è passato da 361 milioni di euro del 2001 a 35 milioni di euro nel 2003; il reddito minimo di inserimento, di cui fruivano, in via sperimentale, circa 200.000 cittadini, vede diminuire lo stanziamento da 222 milioni di euro nel 2002 a 35 milioni di euro nel 2003, con la sospensione totale degli interventi a partire dal 30 giugno. I comuni, nel 2000, dai dati in nostro possesso, avevano assunto impegno per spese socio-assistenziali, pari a circa il 12% della loro spesa complessiva. Con i tagli annuali e i loro trasferimenti sono stati obbligati, in molti casi, a ridurre i servizi all'infanzia e agli anziani, che sono anche i due momenti qualificanti di intervento sul territorio. Ad es., le iscrizioni agli asili nido ed alle scuole materne sono bloccate pur in presenza di un aumento delle nascite, dovute alla presenza anche di un incremento demografico nazionale per la presenza di extra comunitari; mentre si promettono, con l'art. 91 della legge finanziaria 2003 contributi ai privati per servizi di asilo nido aziendale, i comuni devono continuare a sostenere per tutte le scuole dell'infanzia gli o neri dei costi della refezione, dei trasporti, del riscaldamento, dell'illuminazione, delle manutenzioni e addirittura del materiale didattico. Ora, è indubbio che la spesa sociale in Italia è al di sotto della media nazionale, e dai dati dell'Eurostat emerge che l'Italia è l'ultima in Europa per il sostegno alle famiglie, all'infanzia, ai disabili e agli indigenti. Ora, il libro bianco sul welfare del ministro del lavoro a parole dice che necessit a investire nel sociale, che vanno affrontati i problemi dell'invecchiamento, è superata la carenza di servizi sociali, però dall'altra critica l'unica legge esistente, cioè la legge quadro di riforma del sistema sociale, ne taglieggia il fondo sociale, mentre il governo prevede nel 2004 un taglio ulteriore del 3% dei trasferimenti dovuti agli enti locali. Intanto mi sembra che anche i tavoli di discussione suo libro bianco sono praticamente statici, e le autonomie locali e regionali, nessuno è escluso. Tutto ciò mentre con la stagnazione produttiva - qui c'è un errore nel testo che avete, meno 0,1% della produzione industriale, non del PIL, che poi questo è il dato di gennaio, a febbraio la diminuzione della produzione industriale è stata della 0,3%,- e dall'altro lato una maggiore inflazione che fa sì che cresca la domanda di sostegno sociale, aumentando anche i cittadini che varcano la soglia di povertà, e quindi in una situazione dove i più colpiti dallo stesso caro vita sono gli anziani, le famiglie che non riescono a sopportare il caro affitti e l'aumento delle tariffe, anche dei servizi comunali, e di fatto anche nelle realtà degli enti locali si manifestano situazioni di malcontento e di protesta da parte dei cittadini. Gli enti locali, quindi, e le regioni non possono non impegnarsi ad attivare la società civile, dai sindacati al

volontariato, rivendicando nuove leggi per un federalismo solidale, e certezze. Purtroppo, come abbiamo constatato, l'art. 119 della Costituzione, che doveva permettere di finanziare integralmente le funzioni attribuite agli enti locali e regioni rischia di rimanere inapplicato. Lo stesso ministro, on. La Loggia, ha affermato che l'argomento ha bisogno ancora di un periodo di gestazione; inoltre siamo già in presenza di una proposta di legge del governo per nuove modifiche al Titolo V della Costituzione, che prevede di sottrarre alla legislazione concorrente, Stato-regioni, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, attribuendole esclusivamente alla legge statale, ed eliminando così il concorso legislativo delle autonomie regionali nella determinazione del sistema finanziario e tributario. Si potrebbe quasi dire che questa apertura di un secondo fronte fa sì che sia una proposta funzionale a bloccare e rinviare l'applicazione concreta dell'art. 119. Se si vuole quindi impedire il blocco delle riforme occorre promuovere un'azione per ottenere risultati, penso anche parziali, ma coerenti con l'art. 119, inserendo nella legge finanziaria 2004 -2006 norme sulle compartecipazioni erariali, per l'istituzione del fondo perequativo e per interventi speciali che tengano conto anche dei livelli essenziali delle prestazioni socio-sanitarie e assistenziali. Le regioni e gli enti locali devono richiedere da subito un preventivo confronto preparatorio del DPEF 2004-2006, avanzando proposte per contribuire alla legge finanziaria e prevedendo coerenti misure legislative per un nuovo sistema finanziario e tributario federalista. In particolare, ci permettiamo in maniera molto schematica di sollevare alcuni problemi che non potranno non interessare l'impegno degli enti locali e della società civile. In primo luogo, privilegiare i servizi socio-sanitari con la scelta dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e civili su tutto il territorio nazionale, proponendo di allineare almeno l'Italia ai livelli medi europei; ai fini del patto di stabilità interno sarebbe necessario considerare nel disavanzo finanziario le maggiori spese per il potenziamento e lo sviluppo dei servizi sociali per l'infanzia e gli anziani, attivando così un stimolo ad andare su questo terreno. Secondo luogo, portare a regime un sistema di compartecipazione ai cespiti erariali sui consumi, in sostituzione degli attuali trasferimenti agli enti locali, fra l'altro la scelta che ormai si sta delineando in diverse sedi, anche culturali, di compartecipazioni su IVE (incomprens.) appare quella territorialmente più e equilibrata e che meno può squilibrare la situazione finanziaria del sistema locale. In terzo luogo, istituire un fondo nazionale perequativo, senza vincoli per i territori con minore capacità fiscale per abitanti, ma anche qui i criteri di ripartizione dovrebbero tener conto di indicatori legati ai bisogni, standard essenziali delle prestazioni e politiche di bilancio sociale virtuose, espressione di una rete di piani sociali di zona, in cui c'è bisogno di un impegno, sia degli enti locali, sia della società civile per dimostrare, per sostenere una rete di servizi sul territorio. In quarto luogo, prevedere risorse aggiuntive per interventi speciali, per rimuovere squilibri sociali e garantire adeguate strutture per l'effettivo esercizio dei diritti alla persona. In quinto luogo, prevedere forme di imposte di scopo, per opere, servizi socio-assistenziali aggiuntivi, anche con le addizionali facoltative, decise con maggioranze qualificate o forme di partecipazione dei contribuenti delle comunità locali interessate. Infine, pensiamo che vada affrontato il nodo di unificarne l'ICI, tutte le imposte e tasse che gravano sugli immobili, praticando, minori aliquote per la prima casa, ma anche aiuti alle nuove coppie. Questi alcuni nodi da affrontare, in presenza di preoccupanti segnali di controriforme, di ritorni indietro rispetto alla conquiste costituzionali, che hanno riconosciuto pari dignità istituzionali a comuni, province, regioni e stato, e precisi diritti di cittadinanza. Credo sia necessario rilanciare una stagione riformatrice, sviluppando e sostenendo, come istituzioni locali e società civile, un ampio movimento per la piena affermazione dei diritti di cittadinanza, articolato sul territorio, capace di elaborare ed affermare programmi di sviluppo civile e sociale dal basso, anche perché è dai livelli

decentrati che sarà possibile individuare i bisogni e mobilitare risorse, ed anche rilanciare una stagione riformatrice. Per quello che ci riguarda, come Lega delle Autonomie Locali, moltiplicheremo il nostro impegno, per iniziative a livello locale e regionale, collaborando con la società civile organizzata al fine di impedire quella sorta di controriforma strisciante, ma non tanto, che oggi è in atto nel nostro paese.

---

Paolo DE IOANNA, Consigliere di Stato

Ringrazio gli organizzatori del seminario che mi hanno dato modo di svolgere qualche considerazione su una tematica su cui da circa un anno sto riflettendo. E mi sembra che, nella discussione che si è aperta tra gli studiosi e gli operatori, fondamentalmente alcune linee interpretative avanzate circa 12-16 mesi fa sono passate, le trovo anche nell'introduzione del presidente Gualandi, mentre ci sono alcuni punti di tipo istituzionale - mi riferisco in particolare all'utilizzo della legge finanziaria come strumento di coordinamento - su cui il continuo ad avere qualche perplessità. E allora io mi concentrerò, perché fondamentalmente questa mia esposizione è un po' un aggiornamento, una specie di discussione continua che vado facendo con me stesso da un anno e mezzo su questo tema, naturalmente uno discute se non ha tutte le risposte, perché io penso di mancare di molte risposte in questo periodo, ho appreso alcune cose e mi sono confermato su altre. Quindi mi concentro su due questioni di cornice che forse fanno un po' da battistrada ai temi più specifici che poi affronterò la prof.ssa Dirindin con interventi in materia sociale. La prima questione è che mi piace riprendere un punto che io avevo posto all'inizio di questa discussione con altri studiosi di questa materia - io mi considero un pratico, non uno studioso - e, dicevo, attenzione che tutte le questioni del cosiddetto federalismo in realtà possono diventare esplosive nella misura in cui danno ai cittadini, ai soggetti partecipi di questo progetto politico, la sensazione di essere vincenti o perdenti in un gioco redistributivo. Cioè, il problema delicato del federalismo, anche nelle esperienze internazionali, qual è? Abbiamo esperienze riuscite, Belgio, Canada, e esperienze un po' guidate dall'alto; esperienze terribili, fallite. Ora qui il punto è che non deve innescarsi un conflitto nel quale regioni o cittadini hanno la sensazione di poter perdere o guadagnare, perché questa è proprio la situazione che rompe non la solidarietà solo in senso etico generale, a cui naturalmente tutti siamo legati per ragioni civili, ma rompe il funzionamento stesso dello stato democratico. Il bilancio pubblico è una sorta di velo che consente a tutti di contribuire in modo indistinto alle spese che riguardano tutti. I sistemi federali tendono a rendere evidenti i processi redistributivi, gli spostamenti perequativi tra aree. Tutto questo va bene, nella misura in cui aumenta l'efficienza, la solidarietà; come diceva un mio amico economista un po' sentimentale, "fa aumentare il volersi bene da Canicattì a Bolzano", ma se invece tutto questo a poco a poco aumenta un conflitto distributivo, e quindi aumenta le ragioni della divisione, bè, io credo che noi avremo fatto opera non buona per le generazioni che vengono, e lasciamo un paese in maggior conflitto. Allora, questo è un passaggio molto delicato, io ho proprio la sensazione che questo sia uno di quei passaggi bipartisan, in cui una classe dirigente responsabile, sia essa di centro destra o centro sinistra, dovrebbe avere il dovere di fermarsi un attimo, perché, se si sbaglia adesso, e si può sbagliare, in termini redistributivi, in termini di livelli essenziali, in termini di visione dei prossimi anni, si innescano dei processi anche molto sottili rispetto ai quali è molto difficile tornare indietro. Questa osservazione di carattere generale, che ha anche dei supporti teorici (di cui vi faccio grazia!) si incrocia in Italia con una situazione concreta, ne parlavo poco fa con l'amico La Padula, in questo anno io mi sono reso conto praticamente che le regioni forti non hanno

bisogno molto di coordinamenti, di interventi dall'alto, in fondo il Titolo V - come la Corte Costituzionale ha chiarito nella sentenza 302 del 2002, riprendendo una linea interpretativa che c'era già in precedenza - ha detto molto chiaramente che nelle materie concorrenti le regioni non devono aspettare nessuno, i principi generali dell'ordinamento e dello stato sono ricavabili dalla cornice delle leggi in vigore, e quindi le regioni, se sono capaci e vogliono andare avanti, lo facciano. Ora, questo, che è inevitabile e perfettamente corretto rispetto al meccanismo innestato, significa che una serie di regioni, in particolare le regioni che hanno un vantaggio competitivo, che sono quelle che hanno più spinto per il federalismo, e che sono più mosse da ragioni egoistiche buone, sono quelle che sono quelle che sono in condizione di fare, di modificare, di cambiare l'assetto anche nel campo dei livelli essenziali, con un'azione di tipo normativo, regolamentare, amministrativo, rispetto alla quale anche qui è molto difficile capire che cosa accadrà, che cosa è accaduto. E quindi questo richiede da parte delle organizzazioni sociali, dai partiti, una mobilitazione e un controllo vero. Perché, che cosa è accaduto in concreto nelle regioni che hanno inserito i buoni per la scuola dal punto di vista redistributivo? Qui ci sono analisi che sembrano confermare il carattere regressivo dal punto di vista redistributivo di questi processi, cioè sono paradossalmente che danno a chi più ha e tolgono a chi meno ha. Ora, tutto questo deve diventare senso comune, deve diventare fatti, questo o non perché c'è una contrarietà alla concorrenza, al mercato, io credo che ormai fanno parte del patrimonio di un pensiero riformista moderno le liberalizzazioni, se sono un elemento di concorrenza, di competizione tra uguali, e vanno bene, ma il problema è che noi ci troviamo di fronte ad una situazione nella quale, sotto il velo della privatizzazione e della spinta al privato si fanno operazioni regressive, si toglie concorrenza al limite, perché si toglie libertà e parità tra i contendenti, e si privilegiano poi manovre, o comunque scelte, molto discrezionali. Io invito me stesso e invito gli operatori del settore ad una grande, non solo vigilanza politico-democratica, ma ad un'analisi sul campo di quello che accade. Ora le regioni del sud, siano esse di centro destra o di centro sinistra, guardando un po' i dati della spesa sanitaria e lo sforzo fiscale che devono fare per mantenere i livelli essenziali sanitari come sono fissati oggi, si sono resi conto, con un po' di numeri, che se vogliono mantenere gli attuali livelli sanitari, come fissati dagli standard sacramentali e dai documenti votati e confermati da questo governo, si trovano inevitabilmente in una sorta di lenta progressiva via all'aumento delle imposte e delle tasse locali. E' già avvenuto ed avverrà. Allora noi sappiamo già, sulla base della situazione attuale, che per mantenere nel campo sanitario i livelli essenziali attuali, le regioni meno favorite devono fare uno sforzo fiscale supplementare. Anche qui ci sono numeri e dati, se n'è accorto Bassolino e se n'è accorto anche il pugliese, Fitto; questo allora è un dato positivo del federalismo, perché, se il dibattito politico avviene in un clima di trasparenza e di confronto su dati, questo può creare anche alleanze diverse, situazioni diverse, come vuole una logica federale, anche alleanze che interpretano insieme, purché ci sia trasparenza e chiarezza su questi punti. Queste due premesse mi confermano della bontà di quella linea interpretativa dell'art. 119, che mi sembra essere passata contro interpretazioni differenti nei mesi passati, che non sono peraltro del tutto spente, in base alla quale il 119 disegna uno schema omogeneo di finanziamento, di tutte le funzioni che vengono esercitate dalle regioni, dai comuni, dalle province e dalle future città metropolitane. Cioè, questo schema di finanziamento è lo stesso per tutti e quattro i livelli, e prevede il concorso di tributi ed entrate proprie, con partecipazione a tributi erariali e fondo perequativo. Questi tre elementi, indistintamente, senza finalizzazione di scopo, alimentano i bilanci degli enti, regioni, comuni e province, e devono coprire tutti i compiti trasferiti alle regioni, ai comuni, alle province, e tra questi compiti ci sono sia i compiti che

rientrano nella competenza esclusiva di questi enti, sia i livelli essenziali sociali e di cittadinanza, di cui parla l'art. 117, lettera M della Costituzione. Ora, non mi infilo in un discorso complicato sul Titolo V, né voglio aprire discussioni; a mio modo di vedere, per quanto imperfetto come tutte le cose umane, e quindi anche il Titolo V ha tante cose discutibili, tuttavia ormai l'analisi costituzionale e giuridica ha posto bene in chiaro che nel Titolo V ci sono elementi di quadratura che consentono un'interpretazione ragionevole, e gli elementi di quadratura sono esattamente nei principi fondamentali dell'ordinamento e nelle materie di competenza esclusiva dello Stato. Naturalmente nei principi fondamentali dell'ordinamento, che sarebbe bene che la legge dello Stato ribadisse, ci sono tutti quei criteri che ci insegnano gli studi di scienza delle finanze, evitare la sovrapposizione di base imponente, evitare la proliferazione di regimi fiscali competitivi che intralcino il mercato, semplificazione dei tributi, cioè ci sono tutti quegli elementi che sono già nella nostra legislazione fiscale, che forse potrebbero essere resi più nitidi. C'è naturalmente un principio di equilibrio dei bilanci pubblici, che viene non solo dall'art. 81 della Costituzione, ma viene anche dai criteri di convergenza europei, ed è un principio ed un criterio che si impone a tutti i soggetti che sono titolari di poteri di prelievi obbligatori e di spesa. Queste tre fonti devono concorrere a finanziare, e i livelli essenziali sono una competenza esclusiva dello Stato insieme alla perequazione, quindi non è un caso che la perequazione finanziaria e i livelli essenziali sono due questioni che vanno determinate con legge statale, e comunque sono nella competenza esclusiva dello Stato. Naturalmente non è cosa facile stabilire qual è la procedura per determinare i livelli essenziali, ma anche qui non si tratta di partire da zero, si tratta semplicemente di trovare una procedura concordata, concertata, che riconosca l'esistente, che parta da quel bagaglio di diritti sociali riconosciuti e già attivati dalla struttura fiscale di bilancio italiana, e su quella base - una base ricognitiva, storica, che parte dall'esistente - individuare un percorso che muova verso che cosa? Ecco il punto, qui c'è il problema della perequazione, la perequazione deve immaginare uno scenario di livellamento, di creazione di standard uguali nei livelli essenziali, e questa è una prospettiva del tutto ragionevole sulla base dell'art. 3, dell'impianto della nostra Costituzione. Ci può essere una prospettiva di ragionevole divaricazione nelle prestazioni, a partire da livelli essenziali, e questa può essere una linea. Allora, il problema dell'interpretazione delle fonti di finanziamento è cruciale perché chiude il campo, e questo mi sembra un punto acquisito nel dibattito della sinistra, delle forze che vanno a discutere col governo, chiude il campo a quelle interpretazioni che pur autorevolmente, e con molti argomenti, erano state avanzate, secondo cui i livelli essenziali di cittadinanza e sociali, di cui all'art. 117, lettera M, possono finanziarsi e coprirsi anche utilizzando il quarto comma dell'art. 119, cioè i trasferimenti specifici che lo Stato può dare alle regioni particolarmente disagiate. Voi direte: ma che c'entra questo? Questa cosa è importante, perché se noi partiamo dall'idea teorico-pratica che tutti i livelli essenziali, siano essi nella gestione delle regioni, comuni e province - lasciamo poi stare il discorso sulle modalità organizzative, perché quando diciamo livelli essenziali pensiamo a sanità, scuola e previdenza, non pensiamo ad un modello statalista, centralizzato, pensiamo ad un modello pluralista, che ammette diversificazioni organizzative, il federalismo è un campo d'elezione per sperimentare novità e innovazioni amministrative - tuttavia ci deve essere questo nucleo che viene garantito attraverso la definizione di standard, che devono essere fatti valere, quale che sia l'ente che esercita e che rende concreto e attuale nella sfera giuridica del cittadino il livello essenziale. Allora, se noi utilizziamo i tre canali, perequazione, fondo perequativo, tributi propri e compartecipazione, ci muoviamo in una logica dentro la quale il sistema fiscale deve trovare un suo assetto perequativo, che risolve il discorso dei livelli essenziali, dentro

queste tre fonti. Se noi stacciamo da queste tre fonti il quarto comma e ammettiamo che sia un affare solo dello stato garantire i livelli essenziali, con una fiscalità generale che va solo a favore delle regioni meno favorite, in realtà questo meccanismo non a caso viene sostenuto da alcuni economisti perché consente un molto maggiore ampliamento dell'autonomia fiscale delle regioni favorite, delle regioni più ricche. Cioè, in fondo qui il problema cruciale è che molti dicono: ma che abbiamo fatto a fare il federalismo, se non divarichiamo ulteriormente le capacità fiscali e i livelli essenziali tra nord, centro e sud? Se dobbiamo mantenere la situazione attuale, che l'abbiamo fatto a fare? Bè, questo è il punto cruciale, non abbiamo fatto il federalismo per divaricare ulteriormente i livelli essenziali, l'abbiamo fatto per rendere più efficiente la spesa pubblica, più equa, l'abbiamo fatto per rendere più trasparenti i processi, ma certo non per divaricare i diritti di cittadinanza. Se questo è vero, allora diventa cruciale per chi sostiene questa tesi, per ragioni pratiche e teoriche dimostrabili, che il quinto comma, i grandi trasferimenti finalizzati non devono servire a finanziare i livelli essenziali, i livelli essenziali devono stare tutti dentro la concorrenza di queste tre fonti che indica il 119, cioè compartecipazione, tributi propri e fondo perequativo. Naturalmente poi si pone la questione su quali sono i tributi sui quali si può applicare la compartecipazione, è un problema molto complicato, ma gli studiosi ci dicono che fondamentalmente bisogna utilizzare tributi che si riferiscono a beni che stanno sul territorio, non si muovono, e dunque beni immobili, e tutto quello che ha a che fare con l'ambiente, e probabilmente l'idea di utilizzare le imposte indirette, l'Iva, o la benzina non è sbagliata, ha un senso, mentre io guarderei con maggiore perplessità l'utilizzo dell'IRPEF, ma tuttavia questo è un problema aperto, non voglio entrare nel campo degli economisti. Diciamo che è il problema cruciale, c'è una certa prevalenza nell'immaginare che vadano valorizzate le imposte che si riferiscono a beni immobili, e qui la proposta del presidente Gualandri di fare dell'ICI un'imposta unica mi sembra un'ipotesi molto interessante. I tributi propri, le entrate proprie dovrebbero essere a fronte del finanziamento delle competenze esclusive, quindi creare un Leg di retto tra il prelievo obbligatorio locale e le prestazioni locali che il cittadino riceve. Questo mi pare, una volta garantiti i livelli essenziali, abbastanza ragionevole ammettere che le regioni a più alta capacità fiscale possono offrire, facendo inequilibrio finanziario, livelli più elevati, una volta che sono stati assolti i doveri di solidarietà. Il fondo perequativo, a questo punto, una volta preordinata a monte con legge statale, la formula dei livelli essenziali, la perequazione non deve fare altro che consentire in modo trasparente trasferimenti interregionali che garantiscano i livelli essenziali. In termini logici e pratici, prima bisogna fare i livelli essenziali, e poi si deve fare la perequazione. Non è un caso - e vengo alla seconda parte - che l'art. 117 prevede tra le materie di competenza concorrente l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento fiscale. Ecco, questo ha delle conseguenze pratiche, questa fase della legislatura ci ha messo di fronte atteggiamenti tra il dilatorio e lo schizofrenico, perché noi ci troviamo di fronte ad un'illusione sistematica di quelli che sono i nodi di fondo, quelli del 119, cioè quali sono i livelli essenziali, come si determinano e come si scelgono i tributi statali su cui si opera la compartecipazione, e dunque come si riorganizza la perequazione. Su questi temi, in due anni e tre mesi di discussioni, mi pare che sono venute discussioni e proposte da parte dell'opposizione, non voglio fare polemiche però mi pare che da parte del governo sia venuto quasi nulla, salvo questa alta commissione (le commissioni più sono alte e più mi lasciano perplesso), e poi c'è una sorta di rinvio sulle questioni vere. C'è questo testo che, pensando di risolvere le questioni della ripartizione legislative delle competenze, fondamentalmente abolisce la competenza concorrente, e a me personalmente, ma a molti studiosi più attrezzati di me, pare un cattivo servizio, perché il problema del federalismo non è quello di definire col bilancino chi

è competente in che cosa, le competenze fondamentali il 117 le assegna già allo stato per le questioni di competenza statale, le altre competenze sono tutte molto intrecciate, e non credo che basti fare un'operazione chirurgica di neo accentramento statalista per risolvere i problemi di una vera innovazione normativa; il federalismo, se funziona nelle regioni che hanno funzionato, dimostra che se c'è collaborazione leale, come dice la Corte Costituzionale, tra stato e regioni, ci sono materie oggettivamente concorrenti, dove bisogna mettere insieme il collaborare, pensi amo al territorio, pensiamo a tanti aspetti dell'assetto idrogeologico, cioè, voglio dire, mi sembra una semplificazione abbastanza rozza quella di pensare che basta ricentralizzare alcune materie per risolvere i problemi. Terza questione, se i problemi dei livelli essenziali sono già complessi con l'attuale Titolo V, immaginate poi se noi diamo la sanità e la pubblica istruzione in competenza esclusiva alle regioni, e con questa formula che lascia i livelli essenziali inalterati, diventa un pasticcio terribile, e qui purtroppo c'è un certo bricolage costituzionale, questi usano la costituzione per dividere, non per unire. Purtroppo la costituzione, come diceva un teorico del centro destra, Petroni, che è uno studioso, "attenzione, tutte le volte che si muove qualcosa nella politica del diritto in materia federale, bisogna stare attenti a non rimuovere quelle che sono le basi del costituzionalismo", cioè le costituzioni, al di là del nostro grado di attaccamento sentimentale alla storia del nostro paese, hanno una funzione tecnica molto precisa, fissano dei limiti oltre i quali non si va, altrimenti non si riesce più a legiferare. Ora, purtroppo, in questa materia ci troviamo di fronte ad un doppio rischio, l'esplosione di conflitti redistributivi tra aree, quindi tra cittadini; la Lega, per ragioni elettorali del tutto comprensibili, soffiava esattamente su questo tipo di risentimento proprietario, è ingiustificato, illogico o quello che volete, ma tuttavia paga in termini elettorali e corporativi. Dall'altra parte c'è una sorta di sottile opera di smottamento dei fondamenti della Costituzione, perché noi stiamo ragionando sul Titolo V, ma la prima parte della Costituzione è rimasta inalterata, i principi di eguaglianza dell'art. 3, ma tutto il patrimonio di diritti sociali e di cittadinanza fissati dalla prima parte rimane inalterato. E questa prima parte non è semplicemente una parte programmatica enunciata, voi non lo ricordate ma gli anni '50 furono oggetto di un indecoroso conflitto interpretativo tra la Corte di Cassazione ed i giuristi più seri, perché la Corte di Cassazione pretendeva che tutte le norme della prima parte della Costituzione erano norme programmatiche, quindi tutto sommato erano acqua fresca. La Costituzione, alla Corte Costituzionale dopo un lungo percorso di giurisprudenza, questi diritti sono diventati diritti attivabili, diritti che hanno la loro forza, naturalmente vanno esercitati in ragione di quelle che sono le coerenze economiche, di quella che è la ricchezza del paese, però la Corte è molto chiara nel dire che l'universalità del diritto all'istruzione, alla previdenza, alla sanità sono elementi fondanti di una cittadinanza democratica e partecipativa. Bene, poiché non si ha il coraggio di attaccare direttamente la prima parte della Costituzione attraverso interpretazioni capziose del Titolo V, in fondo si dice che abbiamo passato il guado. Ci sono regioni forti che questo tipo di erosione della prima parte lo praticano ormai, o pensano di praticarlo perché in fondo leggono, come dire, la prevalenza del mercato non come una prevalenza di regole di trasparenza e concorrenza che fa comunque salvi i diritti di cittadinanza, ma come una sorta di cambio di crinale. Qui ci vuole lo sforzo dei giuristi, per tenere questo enorme insieme e interpretarlo in modo coerente, bisogna capire quali sono i punti critici. Il primo punto è tenere, e qui mi pare che nelle rielaborazioni che leggo nei documenti ufficiali mi pare che questo sia passato, i livelli essenziali sono una materia che va predeterminata e va finanziata con il concorso di questi tre elementi, compartecipazione tributi propri e fondo perequativo.

Vengo all'ultima questione. Naturalmente c'era un mio testo, ho detto in modo confuso delle cose che altrove ho cercato di sistemare, chi avesse voglia di approfondire questi temi, c'è uno scritto. La questione della finanziaria, qui ho sentito il pres. Gualandri che diceva "ma, in fondo il governo nella finanziaria deve fissare i principi perequativi: io su questo sarei più cauto, nel senso che si fa di necessità virtù, quindi un governo che deve governare... (fine lato A). Però attenzione, questo mi era sembrato di poterlo dire già due anni fa e continuo a dirlo: votato il Titolo V e stabilito il coordinamento costituzionale e finanziario in materia concorrente, la legge finanziaria dello Stato non può essere utilizzata esattamente come è stata utilizzata fino all'entrata in vigore del nuovo Titolo V, per una ragione giuridico-costituzionale, perché non può più lo Stato coordinare in materie nelle quali la competenza è concorrente. Ora, la finanziaria è lo strumento legislativo ordinario che è più disponibile nei poteri della maggioranza, ed è anche logico che sia così, è lo strumento che ha il percorso più protetto, è lo strumento col quale tutti i governi, del centrodestra, del centrosinistra hanno fatto le cose che hanno ritenuto di fare negli ultimi anni. Non possiamo impedire a qualsiasi governo ed anche a questo di fare le cose che ritiene di dover fare, però bisogna dire con molta chiarezza che lo strumento attuale non è adatto, è inidoneo: non si può più usare la finanziaria se non in condizioni di emergenza, per fare la perequazione. Noi abbiamo bisogno -e qui c'è un altro equivoco che alcuni esponenti di questo governo utilizzano- di una legge di stabilità, alla tedesca: in Germania la legge di stabilità è una legge interposta tra la Costituzione e la legge ordinaria; l'idea di fare della legge finanziaria, come io ho ascoltato da esponenti, una legge di stabilità è proposizione chiaramente e incostituzionale. Di poche cose sono convinto, ero e rimango convinto che il decreto tagliaspesa era incostituzionale, l'ho detto e i fatti mi sembra che mi diano ragione, di continuare a dire -e qui forse le regioni lo dicono- che la finanziaria può diventare la legge di stabilità e che il documento di programmazione fissa le linee della stabilità del coordinamento, che si fanno in finanziaria, è palesemente incostituzionale, perché la legge di stabilità deve essere una legge organica che dà garanzie, ai comuni innanzi tutto, alle province e alle regioni su quella che è l'area nella quale la loro autonomia è costituzionalmente protetta, cioè deve essere una legge che protegge le invasioni arbitrarie dello Stato e che chiarisce quali sono i percorsi dentro ai quali l'autonomia fiscale di regioni, province e comuni si può esercitare come cornice, soprattutto a protezione dell'autonomia fiscale, dell'autonomia impositiva dei comuni e delle province. Ora, invece, se noi pensiamo che tutti gli anni, come abbiamo fatto in passato, il DPEF, la maggioranza va nel DPEF, fissa le regole e se le vota con la finanziaria, noi facciamo in termini istituzionali esattamente l'opposto di quello che vuole un sistema federale, un sistema che si sviluppa verso il federalismo. Naturalmente ci vogliono dei tempi, però questa questione è stata posta in modo chiaro due anni e mezzo fa, e in due anni e mezzo, per ragioni politiche strumentali che io capisco bene, il governo ha continuato ad usare la finanziaria come il luogo con il quale dà e toglie: ripeto che secondo me questo problema andrebbe posto in modo netto, dove? Probabilmente in questa alta commissione, ma purtroppo la commissione è molto alta, i tempi corrono, la legislatura passa e il governo fa quello che crede, e qui naturalmente ognuno gioca le carte che può giocare, la politica è fatta anche di questo, però mi permetto di dire che questo gioco non è vincente, e non è neanche a somma zero, è a somma negativa per le autonomie, perché se si stabilizza una situazione nella quale, come è avvenuto in un contesto costituzionale diverso, il governo con la finanziaria ridestabilizza il quadro della fiscalità locale, bè, siamo non solo nell'inattuazione del Titolo V, siamo in una situazione totalmente schizofrenica in cui non attuiamo il Titolo V con tutte le complessità che ha, mettiamo in cantiere, per ragioni politico-propagandistiche, una improbabile devolution i

cui costi non sono tenibili, e non affrontiamo le questioni bipartisan sulle quali una classe dirigente seria si deve misurare, che sono quelle dei luoghi della concertazione. E' chiaro che la conferenza unificata non tiene, non ce la fa, quindi qui tutto il terreno della camera delle regioni, che potrebbe essere un eccellente terreno di riforma istituzionale non conflittuale, andrebbe un po' rilanciato, per la semplice ragione che i sistemi federali che funzionano, pensiamo a quello tedesco, i Länder tedeschi non hanno autonomia normativa, non fanno le tasse e le imposte, ma hanno un potere di veto su tutte le leggi federali che li riguardano. Questa è la procedura verso la quale noi dovremmo avviarci, avere un luogo di sintesi, delle priorità, dell'interesse generale, ma un luogo vero, concertato, non una legge finanziaria che si approva in 90 giorni nella piena disponibilità della maggioranza, poi con questo clima, con questa maggioranza mi pare molto difficile avviare un dialogo. Allora, detto ciò, queste premesse fanno un po' da cornice, e concludo che mi sembra che sulla questione dei livelli essenziali l'impianto interpretativo sia abbastanza consolidato, l'idea che i trasferimenti specifici debbano essere utilizzati mi sembra, salvo poche eccezioni, scartato; sui discorsi di cornice istituzionale ci rimane moltissimo da fare, e forse bisognerebbe col governo discutere, pur avendo ben chiaro che c'è un atteggiamento elusivo, e poi invece bisognerebbe, settore per settore, quantificare i livelli essenziali. Nel dare la parola alla prof.ssa Dirindin, vi dico semplicemente che non si parte da zero, anzi abbiamo, in campo sanitario soprattutto, ma non solo, una serie di livelli di partenza che sono un elemento da sviluppare, e non solo da difendere. Quindi si tratta di partire riconoscendo l'esistente. Quindi, questa è l'operazione, bisogna guardarsi bene da operazioni un po' insidiose che tendono, in nome del federalismo, a smontare i trasferimenti dei livelli storici esistenti e a ripartire da un improbabile piano zero, che non si saprebbe come costituire. Quindi, bisogna partire dall'esistente, anche con le sperequazioni territoriali che esistono, e da lì individuare un percorso di perequazione e di avvicinamento verso un punto di maggiore cittadinanza tra nord e sud, che è poi credo sia la ragione per cui ci siamo imbarcati in questa vicenda, almeno chi ha vissuto questa vicenda come un'occasione di trasparenza, efficienza, e non di divisione. Vi ringrazio.

---

Raffaella MILANO, Assessore politiche sociali Comune di Roma

Grazie, mi scuso per questa interruzione e per questo ritardo, ma c'era un esame di terza media a cui non potevo mancare. Siamo stati con il sindaco questa mattina a vedere due esami di terza media di due splendide signore di 92 anni, che si sono preparate per affrontare questa prova, sono persone seguite da un nostro centro diurno, e che oggi, devo dire brillantemente, parlando di Verga ed altri autori, con la prova di inglese, hanno preso questo diploma, sono arrivate a questo traguardo. Quindi, con il sindaco non potevamo mancare a questo momento, che non è così estraneo alla logica del vostro incontro di oggi, perché quando parliamo di livelli essenziali di assistenza, nel campo sociale, parliamo anche grazie alla 328 di questo, cioè di una qualità della vita, non solo del disagio estremo, ma anche di consentire una vita serena, ricca e piena, a persone in tutto l'arco della loro vita. Io voglio ringraziare la Lega delle autonomie locali che, come sempre, sceglie per le sue iniziative di approfondimento dei nodi critici, e noi come amministratori, come enti locali, viviamo questo come una delle maggiori criticità che abbiamo davanti. Eravamo partiti con un quadro di riforme, da una parte la riforma delle politiche sociali, la legge 328, e dall'altra il 229, quindi l'idea di questi LEA e di questi Liveas come una piattaforma di diritti concreti, esigibili, in qualche modo, anche da parte dei cittadini, ci troviamo invece con un'interpretazione di questi LEA sanitari che marcano il

ritrarsi del servizio sanitario nazionale, dalla sfera dell'integrazione, quindi il caricare sul comune e sull'assistenza sociale responsabilità che prima atenevano al benessere anche sanitario - pensiamo anche a cosa è successo nel campo della riabilitazione - quindi con un tecnicismo esasperato, e nel contestuale diminuzione di risorse anche sul fronte sociale. Quindi improvvisamente i comuni si trovano con maggiori responsabilità, perché la sanità non c'è la fa e quindi, di fatto, abbandona il campo dell'integrazione e, allo stesso tempo, con minori risorse. Quindi, questo, purtroppo è il quadro, che è tutto l'opposto di quello che la legge di riforma in qualche modo indicava, con il fondo unico, con il percorso che si era avviato. Da qui la centralità di questo tema di discussione e dal quale peraltro i comuni sono rimasti fortemente assenti, da tutte le sedi istituzionali di definizione, e questo la dice lunga sul rapporto tra poteri e responsabilità. Noi abbiamo degli enti locali con delle enormi responsabilità, pensiamo al sindaco che è il tutore, il garante della salute della propria popolazione, dopo di che, se passiamo ai poteri effettivi, per esercitare queste responsabilità, troviamo il deserto. E questo non è un problema di confini tra comuni e regioni, purtroppo ha a che vedere molto con la vita quotidiana delle comunità, non è un problema di strapparsi competenze tra un ente ed un altro, non è una semplice regolazione di competenze, è davvero uno di quei nodi che sta rischiando di far fallire questa riforma delle politiche sociali, che l'Italia ha aspettato per 100 anni, che ha creato delle enormi aspettative, non solo nei cittadini, ma negli operatori, nei servizi, ha dato vita ai piani di zona, noi abbiamo fatto il piano regolatore sociale, c'è un mondo del sociale che ha aspettato questa riforma quadro, e l'ha praticata e l'ha percorsa, ed oggi stiamo assistendo ad un terribile ritorno indietro. Quindi, il tema che voi avete posto al centro mi sembra fondamentale, anche in relazione ad un altro art. del Titolo V, l'art. 118. Anche qui noi, passando in un articolato della costituzione in cui ai cittadini, singoli e associati, veniva riconosciuto un ruolo forte di esercizio di funzioni pubbliche, e questo ruolo deve essere incoraggiato e sostenuto da tutti i livelli di governo, rischiamo anche qui di arrivare al paradosso che la sussidiarietà sia intesa semplicemente come il fatto di allontanarsi dalle sfere del dolore sociale, dalle sfere del disagio e di dare un po' di aiuto a chi poi se ne deve far carico da solo. Questo non è la sussidiarietà, lì si parla di una combinazione avanzata di responsabilità civiche e di responsabilità pubbliche, non si parla di un ritrarsi di responsabilità, quello che invece poi vediamo nella pratica di azioni quotidiane, basta pensare all'uso degli assegni di cura, invece della rete di servizi, dove praticamente monetizziamo quel poco che si può dare alle famiglie, dopo di che devono aprire le pagine gialle e trovare da soli una soluzione. Non è questo un sistema di welfare in grado di affrontare i problemi gravissimi che le città hanno ed anche di portare avanti invece le cose positive e belle, come il fatto di poter prendere la licenza me dia a 92 anni. Grazie.

---

Nerina DIRINDIN, Università di Torino

Ringrazio anch'io per l'invito e per l'occasione di potermi confrontare ancora una volta con Legautonomie e con i partecipanti. Il tema che tratterò, che è quello che conosco un po' meglio, è quello della spesa sociale, e soprattutto della spesa sanitaria. Alcuni dati sono già stati presentati dal presidente nella sua relazione introduttiva, io cercherei di darne un po' una griglia di lettura, pensando soprattutto a quali riflessioni possiamo fare insieme pensando ai prossimi anni, con riguardo da un lato al fabbisogno, l'annoso problema della sostenibilità della spesa sanitaria sociale in generale, e dall'altro quali sono le prospettive che possiamo in qualche modo mettere in agenda in questi momenti in cui i documenti di programmazione o la legge finanziaria invitano a fare riflessioni un po' più puntuali su

questi temi. Incomincio con la spesa sociale. E' già stato detto, i dati sono dell'Eurostat e sono stati ripresi anche nella relazione generale della situazione economica del paese, la spesa sociale in questi ultimi anni (il dato che possiamo confrontare con gli altri paesi risale al 2000, ma abbiamo anche il dato sul 2001 e provvisorio sul 2002) per prestazioni sociali in Italia è 25,2% del PIL, un quarto del PIL è destinato alle voci che normalmente sono considerate per la protezione sociale, cioè previdenza, assistenza e sanità. Questo dato continua ad essere, ancorché lievemente di meno che in passato, notevolmente inferiore alla media degli altri paesi europei. Se ci confrontiamo con la media dei 15 più importanti paesi europei con i quali normalmente ci si confronta tutti quelli dell'area euro, più qualcun altro, vediamo che abbiamo, rispetto a questi paesi, due punti di PIL in meno destinati alla spesa sociale. In passato questi due punti di PIL erano superiori, si sono lievemente ridotti nella seconda parte degli anni '90, grazie ad alcuni interventi che, in via ancora qualche volta sperimentale, per far crescere questo settore sono stati messi in atto, in questi ultimi anni l'andamento è un po' ballerino, ma restano sostanzialmente due punti di PIL in meno. Non solo, a questo bisogna aggiungere un altro elemento, che è chiaro se noi guardiamo la composizione della spesa sociale, se ci confrontiamo con gli altri paesi quanto a importanza relativa delle diverse voci di spesa, vediamo che sulla tradizionale previdenza, mettendo insieme le prestazioni per la vecchiaia e per i superstiti, pur con qualche differenza nell'applicazione che deriva dall'applicazione delle regole di contabilità che usa l'Eurostat, ma che sostanzialmente ci consentono di confrontarci con gli altri paesi, noi abbiamo sulla previdenza in Italia 15,4 punti di PIL, contro una media dei 15 paesi con i quali ci si confronta di 12 punti di PIL, ovvero abbiamo sulla previdenza tre punti di PIL in più del resto dei paesi. Questi due dati ci consentono di capire tutte le sofferenze dello stato sociale, se lo consideriamo al netto della previdenza, perché spendiamo due punti di PIL in meno rispetto agli altri paesi, e per di più ci manca, per tutta la parte dello stato sociale che non è previdenza, quei tre punti di PIL che invece la previdenza assorbe di più degli altri paesi e, pur facendo qualche forzatura all'analisi, sostanzialmente tre più due fa cinque, abbiamo oltre 5 punti di PIL in meno, al netto della previdenza, che rispetto agli altri paesi possiamo destinare ai servizi sociali e sanitari. Cinque punti di PIL sono una cifra enorme, e questo spiega le grosse sofferenze che alcuni settori hanno nei confronti della media dei paesi e soprattutto dei paesi più vicini a noi, Francia e Germania, con i quali ci si confronta più facilmente, sia perché hanno un livello di sviluppo pari al nostro, e quindi è più ragionevole confrontarsi con loro perché è a parità di questa condizione importante, sia perché sono paesi più simili a noi sotto vari aspetti. Abbiamo quindi destinato alla spesa sociale, al netto della previdenza, 5 punti di PIL in meno. Casualmente faccio un po' un collegamento che può essere considerato un po' ardito, ma è tanto per fissare le idee. Se vogliamo, questi 5 punti di PIL sono in qualche modo corrispondenti a quello che noi stiamo spendendo adesso per gli interessi sul debito pubblico, fortunatamente, grazie alla piccola riduzione del debito pubblico che c'è stata (piccola perché inevitabile che, salvo interventi drastici che tutti noi auspichiamo siano evitati, il debito pubblico non può che scendere molto lentamente), e grazie alla riduzione di tassi di interesse, la spesa per interessi sul debito pubblico, è scesa al di sotto di 6 punti di PIL, quindi abbiamo questa voce, meno 5 punti di PIL sulla spesa sociale, al netto della previdenza, però abbiamo 5 punti di PIL che spendiamo per gli interessi sul debito pubblico. E' ovvio che il collegamento non è così diretto, ma certamente questo spiega la gabbia nella quale il nostro sistema è prigioniero, il debito pubblico - sulle cui responsabilità non entriamo in questa sede - pesa così gravemente sulla situazione della finanza pubblica e assorbe una quota di risorse così rilevante che per fortuna si è dimezzata negli ultimi anni grazie alla caduta dei tassi di interesse, che però è ancora più

di 5 punti di PIL, e che sono in qualche modo quelli che potrebbero essere, se non avessimo un debito pubblico così rilevante, più facilmente destinati all'aumento della spesa sociale. Ho fatto questo collegamento per arrivare ad una prima conclusione, che mi permetto di sottoporre alla vostra attenzione: la spesa per interessi, ci auguriamo tutti, continuerà a diminuire, perché c'è stata questa riduzione di spesa per interessi nel 2002, dopo la discesa dei tassi di interesse che è stata stabilita proprio qualche settimana fa, la spesa per interesse già quest'anno, nei prossimi 6 mesi, diminuirà, e quindi avremo nel bilancio pubblico un risparmio legato alla riduzione da un lato che prosegue lentamente nel debito pubblico, ma soprattutto di mezzo punto di tasso di interesse, che si riflette anche sui tassi di interesse che sono pagati dallo stato sui titoli del debito pubblico. Allora, io credo che in questo contesto di grande difficoltà della finanza pubblica, un primo quesito che si potrebbe porre è: a vantaggio di chi vanno i benefici che derivano dalla finanza pubblica dalla riduzione del tasso di interesse? Anche se molto piccoli, anche se immaginiamo che siano sol o 0,10 o 0,20 punti di PIL, perché certamente i benefici non sono così immediati, devono andare a scadenza i titoli, però, anche se sono così piccoli, il primo quesito è domandarsi se è possibile immaginare che ci sia una richiesta, o una proposta da parte dei decisori di orientare una parte dei benefici che, senza nessun intervento, grazie alla caduta dei tassi di interesse, si hanno anche nella finanza pubblica italiana, alla spesa sociale. Anche se fosse solo 0,10 o 0,20 punti di PIL, voglio dire, sono una cifra non così marginale per un settore in crescita e che è così sofferente. Anzi, credo che in prospettiva bisognerebbe in qualche modo legare i vantaggi che continueranno ad esserci in questo settore ad una riconversione della spesa, e non semplicemente ad una riduzione della pressione fiscale, ad una riconversione della spesa su questo settore, che è il vero settore su cui bisogna investire nei prossimi anni. Faccio il passo successivo andando a vedere quali sono le più importanti voci di spesa all'interno di questa spesa sociale, sempre lasciando da parte le pensioni, e come sappiamo la più importante è quella della sanità. La sanità che, nel 2002, secondo le stime sulla spesa, ha intorno a 6,3 punti di PIL. Ricordiamo che i dati del 2002 sono ancora provvisori, ma già nel 2001 davano l'indicazione della spesa sanitaria pubblica sul PIL quasi a 6,2 punti di PIL; questo è un dato importante, perché molto spesso sono noti i dati con riguardo agli ultimi anni '90 che portavano la spesa sanitaria sul PIL su livelli ancora inferiori ai sei punti. In realtà - io ho dimenticato purtroppo i miei lucidi a Torino, ma tanto non ci sarebbe stata possibilità di proiettarli - se si guarda la spesa sanitaria pubblica in Italia dal '92 al 2002, 10 anni di servizio sanitario nazionale, la spesa è fatta a V, cioè ci sono stati i primi 3-4 anni che sono stati di netta riduzione della spesa sanitaria pubblica, abbiamo perso un punto di PIL che, su 6,3, è una cifra enorme di contributo che ha dato la sanità pubblica al risanamento della finanza pubblica a partire dal la svolta del '92 e poi, a partire dal '96 c'è stato un recupero. E siamo arrivati nel 2002 sostanzialmente agli stessi livelli del '92, quindi abbiamo recuperato in termini di punti di PIL esattamente quello che avevamo perduto nei primi anni '90. La spesa sanitaria in Italia è ancora inferiore a quella della media di quei 15 paesi con i quali, proprio sulla base dei dati che sono stati riportati nella relazione generale sulla situazione economica del paese, si è abituati a confrontarsi, ancora inferiore a circa un punto di PIL. Gli altri paesi hanno più di 7 punti di PIL sulla sanità, mentre noi siamo appena di poco superiori a 6 punti di PIL. Allora qui nasce un secondo aspetto sul quale vorrei soffermarmi in questa sede, un aspetto delicato su cui abbiamo avuto occasione di discutere anche in altri seminari, sappiamo che tutto il centro sinistra chiede che la spesa per il servizio sanitario nazionale possa essere incrementata in maniera consistente verso quel 7% che negli altri paesi è stato già raggiunto. Io mi permetto qualche motivo di perplessità per le ragioni che sintetizzo rapidamente, che richiedono una premessa: il

grande allarme sulla spesa sanitaria, che è stato, dal mondo della comunicazione al mondo politico, più volte urlato negli anni '90 e ancora recentemente, sul fatto che la spesa sanitaria è troppo elevata e quindi non è sostenibile, e che quindi bisogna trovare modalità alternative di finanziamento del servizio sanitario nazionale, va analizzata domandandosi perché è presente questo grande allarme, nel senso che nessun dato, di nessun tipo, da nessuno raccolto, documenta oggettivamente che c'è un allarme sulla spesa sanitaria pubblica e sulla spesa sanitaria totale in questo momento in Italia. Se ci confrontiamo con il resto dei paesi europei, spendiamo un po' meno di quello che spendono gli altri paesi, se confrontiamo la dinamica negli ultimi 10-20 anni, ma soprattutto negli ultimi 10 anni, ci accorgiamo che la nostra spesa non è aumentata, non solo, ma siamo confortati da un dato molto importante, che dovremmo tenere presente, e che è che in tutto il mondo sviluppato, soprattutto nell'ambito europeo, ma non solo, negli ultimi 20 anni i paesi che hanno una maggiore incidenza del finanziamento pubblico nel settore sanitario hanno governato la dinamica della crescita della spesa sanitaria molto meglio dei paesi che hanno una grande incidenza del settore privato, cioè un maggior intervento pubblico aiuta a tenere sotto controllo la dinamica della spesa sanitaria che è destinata a crescere con lo sviluppo economico, ma che può crescere più o meno rapidamente, e questa diversa velocità non è indipendente dall'aver più o meno settore pubblico. Per una ragione molto semplice, i dati ci dicono: che dove c'è più privato, ovviamente il settore privato non ha nessun interesse a tenere sotto controllo la spesa sanitaria, anzi spinge all'aumento della spesa sanitaria, mentre invece, dove c'è un forte intervento pubblico, se il regolatore pubblico è lungimirante o se, come nel nostro caso, ha anche dei forti vincoli di risanamento della finanza pubblica, è costretto a tenere sotto controllo la dinamica, e quindi ha delle performance migliori in termini di governo della spesa complessiva. Non solo, ma se guardiamo le previsioni per i prossimi decenni in Italia sulla spesa sanitaria pubblica, i dati sono della Ragioneria Generale dello Stato, proprio perché l'Unione Europea ha richiesto che facesse delle previsioni non solo sulla previdenza ma anche sulla sanità, in vista della sostenibilità futura, del processo in atto di risanamento, i dati della Ragioneria Generale dello Stato, anche se talvolta vengono pubblicati o utilizzati strumentalmente in maniera completamente errata, in realtà sono di grande conforto per chi guarda alla dinamica della spesa sanitaria. Perché anche gli ultimi dati, che sono stati pubblicati da pochi mesi, dicono che addirittura al 2050 (è criticabile perché cosa succederà da qui al 2050 è certo difficile prevedere e quindi possiamo prendere in considerazione solo i primi lustri) ad ogni modo stime di così lungo periodo che sono fatte con un modello complicato che la Ragioneria dello Stato ha messo in atto ci dicono che nel 2050 arriveremo, tenuto conto della dinamica demografica e della dinamica dei consumi sanitarie, ad una spesa sanitaria pubblica sul PIL appena superiore agli 8 punti di PIL, e questo dato non è assolutamente preoccupante, se si tiene conto che 8 punti di PIL adesso sono già spesi dalla Francia e dalla Germania. Quindi vuol dire che, se le cose vanno come possiamo ragionevolmente ipotizzare, e pur parando con qualche stima che inevitabilmente non può essere così perfetta, noi fra 50 anni avremo una spesa pubblica che pesa sul PIL quanto adesso Francia e Germania già spendono. Quindi, questi pochi elementi che in sintesi ho cercato di mettere in fila ci dicono che non c'è nessuna ragione per ritenere che ci debba essere un allarme importante sulla sostenibilità della spesa sanitaria pubblica, se non legato al problema di finanza pubblica, che dobbiamo continuare a risanare, e rispetto alla quale dobbiamo mantenere ferma una politica di rigore, compresa la sanità e compresi tutti gli altri settori di spesa. Allora, per arrivare alla conclusione che vi dicevo sulle prospettive del servizio sanitario nazionale, da quale punto di vista la spesa sanitaria pubblica sembra non sostenibile? Qui c'è

un'interpretazione che, via via che passano gli anni sembra essere sempre più convincente, ed è che la spesa sanitaria pubblica e l'allarme sulla spesa sanitaria pubblica è così rilevante e sembra essere così difficilmente sostenibile, più volte denunciato da tutti, compreso recentemente dal ministro della salute, non perché la sua dinamica sia rilevante, né in passato né in futuro, non perché si spenda più che negli altri paesi, non perché la finanza pubblica non ce la fa perché ai livelli attuali ce la fa, pur con qualche difficoltà, ma per una ragione molto semplice: che il risanamento che c'è stato negli anni '90, che ha fatto sì che questa spesa rimanesse sostanzialmente stabile nel corso degli ultimi anni, ha prodotto un effetto, che è la causa di questo gridare al lupo sulla spesa sanitaria, l'effetto è stato che l'industria della salute ha sofferto di una crisi di sviluppo, non c'è stato un aumento del mercato delle prestazioni, un aumento di tutti i settori che sono coinvolti dall'atto dell'offerta del settore sanitario, un aumento così rilevante come avrebbe potuto esserci in un paese in crescita. Ed è questo mancato sviluppo dell'industria della salute il dilemma di cui siamo prigionieri, perché le pressioni nascono non dal lato della finanza pubblica che, peraltro ci devono essere e sono assolutamente condivisibili, ma nascono dal lato dei produttori di prestazioni sanitarie che vorrebbero veder crescere di più questo mercato che avrebbe titolo a crescere in un paese che si sviluppa, e che invece non cresce perché la finanza pubblica glielo impedisce. Di qui, la ricerca di sistemi di finanziamento per la crescita del mercato, che vadano nel privato, di qui l'idea che un po' più di finanziamento privato, un po' più di coperture private possa in qualche modo rispondere a questa esigenza di crescita del mercato. Ed allora, se le cose stanno così, io credo che il vero rischio è quello di assecondare questa richiesta, per una ragione molto semplice, che anche qui, semplificando (e me ne scuso, ma per favorire l'esposizione dell'idea di fondo) perché l'impressione di tutti gli esperti è che non sia tanto il settore delle prestazioni sanitarie, se non in qualche nicchia particolare quello che in questo momento in Italia deve crescere, perché le prestazioni sanitarie sono relativamente abbondanti, c'è una riconversione dall'area ospedaliera all'ambulatoriale e al territorio, ma sostanzialmente il settore sanitario in qualche modo sembra essere in grado di rispondere in linea generale alle richieste della popolazione, se le richieste che devono trovare risposta attraverso la finanza pubblica sono quelle delle prestazioni essenziali, cioè quelle che rispondono a reali bisogni di salute della popolazione, cioè quelle che sono efficaci, quelle che sono appropriate nei luoghi e nelle modalità con le quali vengono erogate. Mentre invece ciò che è in sofferenza in questo momento sono altri settori, che sono in particolare il settore del sociale e il settore della non autosufficienza, ormai abbiamo imparato a comprendere all'interno di questo termine molte prestazioni. Allora la mia preoccupazione è che il rischio, perché il settore sanitario è in grado di fare più pressioni affinché le risorse pubbliche possano aumentare, il rischio è che aumentino le risorse al settore sanitario, che rischierebbe poi di svilupparsi poi in maniera tradizionale, almeno in alcune regioni che non sono capaci di innovare e riconvertire la spesa sanitaria, e che questo venga invece sottratto ad altri settori che devono crescere e che devono essere sostenuti, in particolare il settore della non autosufficienza. Di qui, la mia conclusione e la mia proposta è che non è tanto la spesa sanitaria che deve crescere oltre il 6,3% ed arrivare al 7%, se un qualche aumento deve esserci -so che le regioni molto spesso mi accusano quando faccio queste riflessioni perché hanno ancora uno 0,3% di PIL di disavanzo e quindi vorrebbero un incremento delle risorse in modo da evitare disavanzi, comunque 0,2 o 0,3 punti di disavanzo non è una cifra rilevante-, ciò che sicuramente deve essere aumentato sono le risorse per quei settori che sono troppo sofferenti, e deve essere assolutamente vincolato a quel settore attraverso un sistema puntuale di monitoraggio, attraverso individuazioni di modalità, di priorità, in modo che possano svilupparsi, a fianco di una

sanità che ormai è abbastanza matura, questi settori che sono invece in difficoltà, altrimenti c'è il rischio che continui ad ingigantirsi in maniera rigida il settore sanitario. Perché se guardiamo i dati, quello di cui abbiamo spaventosamente, quei 5 punti di PIL in meno che viene speso sul settore sociale al netto della previdenza in Italia sono un punto sulla sanità, un punto su 6 sulla sanità, ma più di un punto sulle famiglie, il sostegno alle famiglie, in Italia si spende per famiglie e maternità 0,9 punti di PIL, quando negli altri paesi se ne spende 2,1, il che vuol dire che, per arrivare ai livelli medi degli altri paesi dovremmo più che raddoppiare quello che viene fatto per il sostegno alle famiglie, qualcosa è stato fatto negli ultimi anni, ma in maniera molto incerta dopo le ultime finanziarie. Sulla disoccupazione, stiamo in un momento di grave crisi economica, di grave crisi industriale dalla quale non sappiamo quando riusciremo ad uscire, e certamente, rispetto alle difficoltà del mondo dell'occupazione, in Italia si tende ancora soltanto allo 0,4, quando la media degli altri paesi è 1,7, quindi abbiamo addirittura da quadruplicare, non sono questi i parametri verso i quali bisogna tendere, ma è utile fare il confronto. Sulla disoccupazione spendiamo più di un punto di PIL in meno degli altri e soprattutto sulla casa, e poi ci stupiamo dove il dato dell'Eurostat è..., cioè neanche calcolato, quando per la casa altri paesi mediamente spendono lo 0,6, paesi come il Regno Unito spendono 1,5 di PIL per il sostegno alle condizioni abitative delle famiglie. Quindi abbiamo una riconversione grossa che tutto il sistema della protezione sociale deve fare a favore di famiglie, anziani in generale, non tanto attraverso la previdenza ma attraverso la garanzia di una rete di servizi, come diceva prima l'assessore, offerta e accreditata; e questo aumento della spesa sociale ha un rischio rilevante che mi permetto di risotto lineare, che è quello di essere in buona parte fagocitato dalla grande forza che ha il settore sanitario, di pressione nei confronti del decisore pubblico, per accaparrarsi la maggior parte delle risorse che in qualche modo potrebbero essere rese disponibili. Con questo non voglio dire che non ci siano aree che devono essere ancora sostenute nel settore sanitario, ma se vogliamo dare delle priorità ci sono delle aree che sono ampiamente prioritarie, mentre la sanità deve sforzarsi di trovare al proprio interno ancora quei margini di recupero in termini di efficacia e di appropriatezza che in qualche caso sono stati recuperati, ma è stato fatto ancora molto poco. E allora vado alla conclusione provando a completare il quadro con riguardo ad alcuni elementi di priorità, sui quali forse si potrebbe lavorare e forse si potrebbe anche auspicare un intervento, tenendo presente che, come osservazione generale, concordo con quanto ha detto il consigliere De Ioanna: in questi ultimi anni è stato fatto poco su alcuni filoni di approfondimento e di crescita che erano stati avviati negli anni precedenti, e credo che ogni tanto ci si domanda se in effetti non resti soltanto che al mondo scientifico, alla società civile, al mondo della rappresentazione democratica, al di là di quello che ufficialmente i responsabili possono fare, di dare contributi di conoscenza, di approfondimento in modo che, di fronte a concreti contributi, si possa spingere verso passi ulteriori. Un primo problema riguarda i livelli di assistenza sul sociale: qui abbiamo come orientamento, quello che è stato fatto dal settore sanitario che certamente è solo un primo passo, ma che di sicuro è molto avanti come riflessione rispetto a tutto il resto del settore e, soprattutto, il settore della sanità ha con l'ultimo DPCM del 2001 sui livelli essenziali di assistenza ha, a mio giudizio condivisibilmente, accolto alcuni principi generali che potrebbero essere ispiratori del lavoro che si potrebbe fare sui livelli di assistenza sociale: 1) non ha accolto peraltro la proposta, da alcuni avanzata, di considerare i livelli essenziali come livelli minimi, anche qui c'è una sorta di difficoltà perché poi molto spesso anche i rappresentanti ufficiali del governo, quando presentano i livelli essenziali usano l'aggettivo o "minimi", ma per fortuna il documento non prevede né l'aggettivo minimo, né la filosofia del minimo. Essenziale vuol dire tutto ciò che

serve, niente di più e niente di meno, tanto per capirci. Forse nel sociale questo principio è un po' più difficile da far passare, perché si parte da dei livelli di sottotutela così ampi che pensare che il primo gradino non sia almeno qualcosa di minimo forse è difficile da realizzare, però certamente la logica sta nella costituzione per ciò che è assolutamente indispensabile per poter garantire i diritti di cittadinanza e non il pacchetto minimo di ciò che il mercato non è in grado di erogare. Secondo, per la sanità in qualche modo non è stata adottata la logica dell'elencazione tipo contratto assicurativo, ciò che viene rimborsato e ciò che non viene rimborsato, perché l'idea di indicare aree di offerta e tipologie di prestazione sta proprio nella logica di non dire: questa prestazione si e questa no, che non risponde alle esigenze della tutela che è in capo ad un regolatore pubblico. In questo senso, quella piccola precisazione che è dentro la 328 sui livelli sociali, e poi sul piano sociale nazionale, che guarda ai livelli di assistenza come elenchi di aree di offerta, è troppo poco, ma va nella stessa direzione. Probabilmente si tratterebbe di partire da questo elenco di aree di offerta solo prioritarie solo per completarle, e poi passare ad un'elencazione di tipologie di attività, pensando che in una prospettiva, non sappiamo quanto lontana, si può arrivare ad un'elencazione di diritti esigibili che forse però sono ancora lontani dalla nostra concreta possibilità di realizzazione. Ancora, la sanità ha adottato il criterio di non pensare ai livelli essenziali di assistenza nella logica del contenimento della spesa, torno a dire, anche se poi la maniera nella quale sono stati attuati nelle regioni, interpretati dalle regioni ed anche dall'amministrazione centrale è quella che i livelli essenziali di assistenza servono per risparmiare. In realtà, la logica che sta scritta nel documento e che vorremmo fosse condivisa più frequentemente è l'esplicitazione dei diritti dei cittadini e dei doveri delle regioni, dopo di che, se aiutano anche a risparmiare ben vengano, ma quello è un sottoprodotto. Quindi il primo ambito, credo, in cui bisogna cimentarsi è quello di provare a fare piccoli passi avanti sui livelli essenziali di assistenza sociale, il secondo è quello di sostenere la destinazione di risorse vincolate a quelle aree del sociale che sono assolutamente attualmente prive di un minimo di risorse necessarie per dire che è davvero un settore; terzo, sulla sanità a mio giudizio ciò che è fondamentale è un altro tema che ho discusso più volte con i costituzionalisti, mi fa piacere eventualmente sentire anche le vostre impressioni, la difesa del servizio sanitario nazionale passa attraverso la difesa del finanziamento, attraverso risorse di fonte pubblica dei livelli essenziali di assistenza, perché in una delle interpretazioni possibili del disegno di legge Bossi di devoluzione della sanità, ciò che potrebbe essere oggetto di un'interpretazione preoccupante è che a quel punto non sta scritto in nessuna norma di livello superiore a quello che le regioni possono legiferare, che i livelli essenziali di assistenza non solo le regioni li devono garantire, cioè come usiamo dire li mettano in vetrina e i cittadini possono accedere, ma li devono garantire con risorse pubbliche: il fatto che siano garantiti con risorse pubbliche non è su una norma che è gerarchicamente superiore rispetto a quelle sulle quali le regioni possono legiferare. Questo è il vero problema e quindi se una qualche priorità c'è nel settore sanitario, a mio giudizio non è tanto garantire il 7%, quando poi le regioni possono decidere che alcuni settori di assistenza possono essere finanziati privatamente (fine cass.1) (...) non ha bisogno soltanto di più risorse, è vero, ma ha anche bisogno di essere considerato un settore sul quale si può creare sviluppo, il settore dei servizi alle persone che può essere un settore per creare occupazione diffusa, per creare solidarietà fra le generazioni, per migliorare la consapevolezza dei diritti che i cittadini hanno, e mantenendo rigore. C'è bisogno di un grosso sforzo culturale per fare in modo che non sia considerato un settore di serie B, altrimenti per quanto possa essere sostenuto finirà sempre con l'essere un settore poco sviluppato. All'interno di questo sforzo culturale è assolutamente indispensabile fare

anche uno sforzo di ricognizione dell'esistente, non abbiamo neanche un sistema di flussi informativi sul sociale, che ci consenta di farci capire che cosa sta succedendo nelle regioni: anche sul sanitario abbiamo molto da fare, però non si parte da zero sul sanitario, sul sociale invece si parte da zero, quindi quella attenzione alla ricognizione delle esperienze delle singole regioni, e anche i risultati delle singole esperienze, perché si tratta di sperimentare, senza pregiudizi nei confronti di nessuno, vedere che cosa succede e quali sono gli effetti, è assolutamente indispensabile. Siccome mi pare che sia lo sforzo culturale, sia lo sforzo ricognitivo informativo non fanno parte del patrimonio culturale di chi prende le decisioni in questo momento, credo che forse la società scientifica, il mondo degli operatori che ci credono forse devono fare uno sforzo per mettere insieme le forze e fare qualche piccolo passo avanti. Grazie.

---

Cesare CAVA, Segretario Legautonomie Toscana

Cercherò di essere molto realista sulle possibilità degli enti locali di supportare e sopportare quella che rischia di essere un'annualità, la prossima, estremamente difficile e pericolosa dal punto di vista finanziario. In un sano realismo, tenendo conto del fatto che, dal punto di vista normativo, si vanno ad inserire nell'articolo 119 due frasi importanti, che hanno una loro base storica e culturale importante ma che allo stato attuale sono prive di reale attuazione effettiva. In particolare mi riferisco al secondo comma dell'articolo 119, quando si dice "I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome": siamo in molti che la stiamo cercando, per capire dove sono queste risorse autonome, perché se per le risorse autonome si deve intendere l'ICI, allora è difficile pensare che vi sia un'ulteriore autonomia, perché l'ICI è ormai un'imposta esaurita, dal punto di vista della funzione anche storica per cui è nata; è importante ciò che diceva Gualandri nell'ipotesi di un'ottica di semplificazione e di razionalizzazione, l'unificazione delle diverse imposte e tasse immobiliari sull'unica ICI rafforzata, ma è altrettanto chiaro e evidente che non è certamente sull'ICI che si possa impostare una politica di decentramento del welfare o di garanzia dei servizi minimi dal punto di vista dell'assistenza. E quindi impensabile ritenere che oggi all'interno degli enti locali vi siano realmente risorse autonome, perché non esistono risorse autonome: i bilanci degli enti locali, allo stato attuale, vengono gestiti attraverso due tipologie di entrate principali che sono appunto l'ICI e l'addizionale IRPEF, di cui parleremo alcuni minuti; quindi allo stato attuale non è pensabile che l'articolo 119, così come è impostata l'autonomia finanziaria degli enti locali, vi sia un reale copertura finanziaria: se la dovessimo valutare in termini tecnici, è come se fosse una norma non coperta finanziariamente, perché questo trasferimento di competenze deve essere finanziato da risorse che non esistono non in termini finanziari, non esistono in termini logistici, in termini di tipologia di entrata. A maggiore ragione, nella parte successiva del secondo comma dell'articolo 119, si dice che i comuni, le province e le città metropolitane dispongono di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio": anche questo non è vero, perché allo stato attuale è vero, sì, che esiste una quota di compartecipazione, ma con paritetica riduzione dei trasferimenti erariali, per cui se lo Stato oggi dava al comune di Orvieto 10 miliardi di lire come trasferimenti, oggi gli consente una compartecipazione pari al 4, al 5, al 6% secondo una gradualità prevista, si quantifica questo valore, ipotizziamo che siano 4 miliardi, non è che il comune di Orvieto ha 4 miliardi in più da compartecipazione, ma riceve 4 miliardi dalla compartecipazione, e riceve un paritetico abbattimento sul trasferimento statale, per cui riceveva 10 miliardi di trasferimento, oggi avrà 4 miliardi di compartecipazione e 6 miliardi di trasferimenti; per cui al di là del gioco delle tre carte, cambiando i capitoli di

uscita dei bilanci dello Stato, è evidente che non esiste nessuna risorsa aggiuntiva per l'ente locale. Allora, senza essere grandi maghi, grandi geni di economia e di finanza, parlando di una gestione del conto della serva, del conto di una gestione familiare, entrava 10 e continua ad entrare 10, nonostante i tassi di inflazione crescenti, ben distanti dai tassi di inflazione programmati, per cui anche a parità di somma, per effetto della crescita del tasso di inflazione, quei dieci non sono neppure uguali agli stessi dieci di un anno o due anni prima o di tre anni prima. In una situazione del genere è difficile pensare che gli enti locali abbiano la capacità di trovare risorse proprie sul territorio per poter finanziare una spesa sociale che veda trasferire competenze e funzioni dalla fase centralistica alla fase territoriale. Quindi attenzione a non creare dei falsi alibi, cioè, volete il decentramento? Bene, ve lo diamo, siano poi gli enti locali sul territorio ad andare a cercare le risorse per garantire livelli di efficienza migliori di quelli che fino ad oggi lo stato è stato in grado di realizzare, perché quando ci renderemo conto che non esistono non le risorse, ma gli strumenti per arrivare a quelle risorse, non vorremo che qualcuno arrivasse a concludere che il federalismo è un bluff, e quindi quale migliore soluzione di un sano ritorno al centralismo? Tenuto conto che sugli enti locali non si è potuto fare affidamento! Attenzione, perché il gioco è mascherato dietro a tanti interventi che quotidianamente si rilevano sulla stampa, sia di natura tecnica che politica lasciano trasparire questo pericoloso progetto, cioè il fatto di far fallire il federalismo per carenza di delega di natura autonomistica affinché si possa recuperare un sano centralismo operativo. In molti comuni in questo momento, scherzando in qualche seminario, parliamo dell'effetto pentola a pressione. Cosa è successo? In molti comuni era già programmato il recupero di risorse aggiuntive per garantire servizi sociali attraverso la crescita dell'addizionale IRPEF, quest'anno il governo non ha risolto il problema delle risorse e dei finanziamenti agli enti locali, ma ha tappato il problema della pressione, di questa pentola in ebollizione con un tappo che al 31 dicembre potrà concludersi con due scelte del governo: o sarà aperta questa pentola a pressione, e quindi tutti quegli enti che in questo anno hanno dovuto sopprimere servizi o ne hanno rimandato la spesa all'anno prossimo nella speranza di poter recuperare risorse aggiuntive attraverso la non invidiabile necessità di dire ai propri cittadini che aumentano le tasse, per garantire lo stesso livello di servizio sociale fino ad oggi erogato, e quindi questo significa che, se viene aperta questa pentola, tutti correranno a richiedere quell'aumento di addizionale IRPEF che vi è stato non consentito nell'anno 2003, con un'esplosione di crescita fiscale, che vada a finanziare questo livello di servizio, oppure la scelta opposta, che si continui a mascherare la necessità di recuperare risorse, continuando a comprimere questa ebollizione, che all'interno dei bilanci degli enti locali continua a manifestarsi, fino a quando questa ebollizione scoppierà, garantendo in molti comuni il rischio di dissesto finanziario, perché sono molti i sindaci che si sono assunti la responsabilità di continuare a mantenere un livello di servizi minimo sul territorio, per evitare una conflittualità sociale latente, che rischia di esplodere. Non sono ormai cose nascoste, notizie che arrivano in diverse realtà territoriali con problematiche legate ai lavori socialmente utili, legate alle problematiche di supporto alle mancate erogazione dei cosiddetti compensi di inserimento, che hanno tolto a migliaia di famiglie quei 600 euro che arrivavano a garantire un livello minimo di reddito di inserimento. Bene, se queste scelte non vengono chiarite, è chiaro che noi ci troviamo di fronte, da un lato a discutere del Titolo V in termini teorici a chi spetta il livello essenziale dei servizi, sapendo che oltre il livello essenziale di servizi vi devono far fronte gli enti locali, senno' rischia di essere una discussione sterile, priva della quantificazione e destinazione di risorse finanziarie per realizzare quell'aspetto; dall'altro il problema che la mancata presentazione del DPEF, e badate che la discussione politica che oggi è in corso nella maggioranza, nel

governo, ha già arrecato un danno, noi oggi avevamo già negli anni passati le prime bozze di DPEF, su cui si cominciava a capire quali erano le linee strategiche. Oggi, vuoi perché una parte del governo o delle coalizioni pretende che il DPEF non sia più presentato da un singolo ministero, ma che vi sia una cabina di regia di natura economico-finanziaria, vuoi perché all'interno della coalizione vi sono fibrillazioni di natura politica, grazie a Dio arrivate per qualche risultato delle amministrative che non ha fatto fare salti di gioia a chi governa questo paese, fatto sta che il DPEF è fermo, non è neppure in fase elaborativa. In questo contesto è difficile capire cosa succed e l'anno prossimo, cosa succede sui bilanci preventivi che dovranno essere elaborati a settembre-ottobre con il rischio di creare una guerra fra poveri, con associazioni che vedranno come il loro interlocutore enti locali che non sono in grado di dare risposte per una mancata delega di decentramento finanziario, quindi un decentramento che sia un decentramento di funzioni che continui a mascherare le problematiche finanziarie dicendo: queste funzioni si delegano agli enti locali, che devono farvi fronte salvo disponibilità di bilancio, disponibilità che non esistono. E arrivare a scrivere l'art. 119, indicando: s i applicano tributi ed entrate proprie, in armonia con la costituzione, dicendo che i comuni e le province hanno risorse autonome, e poi non si danno gli strumenti giuridici affinché quelle risorse siano delegate agli enti locali, così rischiamo di avere un federalismo a macchia di leopardo. Io vengo da una regione, come la Toscana, in cui c'è un fortissimo reticolato del terzo settore, del non profit, che ha garantito in questi anni un livello di servizi di straordinaria rilevanza, grazie ad una forte sinergia tra enti locali e aziende ospedaliere e associazioni del volontariato. Bene, oggi questo sistema è nelle condizioni di essere minato alla base, minato alla base proprio per le difficoltà finanziarie in cui gli enti locali stanno ormai indirizzandosi. In questo quadro si stanno creando meccanismi anche pericolosi, non ultima la regione Toscana, governata dalla stessa coalizione che governa la mia città, per cui anche in sintonia politica, sta discutendo l'ipotesi di legge regionale sulle tasse di scopo. Facciamo attenzione alle tasse di scopo, perché la doman da immediata è: ma quali sono le tasse senza scopo? Perché, se entriamo nella logica per cui si può fare una tassa di scopo per il turismo, perché chi arriva a Pisa, a Firenze, tocca la città, sporca e quindi è giusto che paghi una tassa d'ingresso; se si arriva all'idea che chi arriva con la barca a Capri deve pagare una tassa in funzione della grandezza della barca, perché più ci avvicina più si sporca, al di là del fatto che chi ha la barca grossa può anche permettersi di pagare la tassa, ma se si entra in questa logica per cui decentramento fiscale significa delegare ad ogni regione un meccanismo di tassazione legata a servizi o legata a erogazioni di servizi, si rischia di creare effetti dirompenti, effetti di fortissima conflittualità fiscale fra regione e regione . Per questo esiste la necessità di avere un capo del governo che regni meno e governi di più, e governi soprattutto le differenze istituzionali che, nei diversi livelli istituzionali, si creano nelle gestioni territoriali. Non è possibile pensare ad un governo che sia interessato a governare i diversi livelli istituzionali creando conflittualità fra i diversi livelli, quindi le regioni che si pongono in un meccanismo di conflittualità con gli enti locali, con i comuni, le regioni in conflittualità con lo stato, perché il pericolo è che si dia la sensazione che si stia cercando di cambiare tutto per non cambiare niente. La sensazione forte è questa.

Occorre, penso, tra noi discutere, come diceva anche De Ioanna. Probabilmente c'è stato da parte un po' di tutti un affascino di un'idea del federalismo, che risolvesse le tante questioni istituzionali, sociali, di disuguaglianza, che avevamo di fronte, cioè scegliere una strada, che era quello della riforma del modello istituzionale, per affrontare delle questioni che probabilmente - la riflessione critica di questo ultimo anno ce lo impone - si doveva fare con altri passaggi. E mi spiego: ogni ipotesi, ogni riforma federale che attua, o perlomeno ipotizza una riforma federale, ha in sé un'idea degli elementi redistributivi, cioè smaschera qual è la finalità redistributiva del modello. E' evidente questo, e io credo che probabilmente in molti di noi non avevamo a sufficienza colto che questo federalismo non era una riforma neutra, nel senso che a monte ci doveva essere una bussola di una scelta di quale era il modello istituzionale e redistributivo che dovevamo supportare. Perché a differenza di tanti altri stati - il Canada ad es. - in cui sono nati per aggiunta di stati, noi avevamo già un modello istituzionale, sociale, redistributivo, che era la nostra costituzione. Nel momento in cui noi abbiamo deciso di procedere per una riforma federale era evidente che dovevamo mettere dei paletti molto più forti, perché io credo che la tendenza vera, oggettiva, di questa spinta al federalismo non era la spinta sacrosanta ai poteri delle autonomie, che è sempre stata una bandiera delle forze democratiche, della sinistra, degli amministratori, degli operatori, cioè il regionalismo spinto, i poteri veri delle autonomie, di tutte le autonomie, regioni ed enti locali, ma io credo che la tendenza vera, la spinta oggettiva a questo federalismo era la tendenza che in tutta Europa metteva in discussione i modelli sociali, rispetto alla sostenibilità finanziaria. Questo era il punto, perché il rischio vero che pone De Ioanna, o perlomeno io lo vedo così, è che noi siamo partiti dal cosiddetto anno zero del federalismo con il rischio di essere a costo zero del sistema, mentre invece dovevamo costruire il sistema, una riforma federale, che aveva in sé l'elemento dell'aumento delle entrate, e lo spiegava benissimo la dott.ssa Dirindin. Nel momento in cui tu prefiguri un modello istituzione, per salvaguardare il tuo modello sociale devi sapere che sono indispensabili le entrate, le risorse, per garantire l'elemento distributivo. E poi vediamo gli elementi di iniquità di questo sistema redistributivo, ma a monte c'era il fatto che non c'erano le entrate sufficienti per garantire questo sistema. Non è un caso che questo governo, senza nessun ricorso alla Corte Costituzionale, ha fatto oggettivamente una legge fiscale che apparentemente sembra una redistribuzione, ma oggettivamente è un pilastro per governare quel federalismo in funzione di cambiare il modello sociale. Questo è il punto. Allora, probabilmente c'è stata una scarsa riflessione tra il nesso inscindibile tra modello istituzionale e modello sociale, non c'è nessuna riforma istituzionale che non abbia conseguenze sul modello sociale. E allora probabilmente noi non siamo riusciti a mettere dei paletti. Io sono d'accordo con lui quando dice che, per es., nel Titolo V quando noi parliamo di risorse per progetti finalizzati, attenzione a non garantire i LEA. Ma probabilmente quello era un atto disperato, io ero in commissione e l'ho proposto, un elemento disperato per capire che all'interno di queste difficoltà sceglievamo un paletto che ci avrebbe dato la possibilità di poter intervenire per garantire il monopolio del finanziamento pubblico del sistema sociale. Quello è stato probabilmente un elemento non coerente, da un punto di vista di forma e di cultura costituzionale, ma probabilmente un elemento molto più politico, realistico, per poter garantire la difesa del modello sociale. Io l'ho vista così. Allora, modello istituzionale e modello sociale, ma un altro nesso, a cui secondo me abbiamo prestato poca attenzione, e cioè quello tra modello gestionale e modello istituzionale. Anche qui, questo governo ha fatto, pezzo dopo pezzo, un'operazione molto intelligente, non ha attaccato il servizio sanitario nazionale, ma ha di fatto smantellato questi due nessi, che smantellano i due pilastri, cioè il finanziamento pubblico e il monopolio pubblico della programmazione. Secondo me, questi sono i due

elementi, e questo non c'entra con il coinvolgimento delle associazioni del terzo settore, anche nella 328 ovviamente noi abbiamo previsto i soggetti nella programmazione, ma i soggetti della programmazione sono soggetti istituzionali, pubblici, e questa è la garanzia del sistema, insieme al finanziamento pubblico. Perché lo dico? Nel momento in cui noi, e penso alle sperimentazioni gestionali, dove anche nelle regioni governate dalla sinistra non è vero che c'è un'autonomia totale del modello gestionale, sganciato dal modello istituzionale perché, nel momento in cui separi l'assistenza dalla sanità (vedi il modello Lombardia), in cui fai una sperimentazione gestionale in cui la prevalenza è del privato, il finanziamento, tu rompi, introduci di fatto i fondi privati e introduci di fatto la possibilità dei fondi assicurativi. Ma non solo, e qui ritorno al tema dei LEA per il sociale, se tu consideri i LEA e i LEA del sociale ancora di più semplicemente come somma di prestazioni, non c'è più la responsabilità della programmazione, neanche la concezione del servizio, perché le prestazioni sono all'interno di un servizio, che è fatto di prese in carica, di qualità, di intervento, non è una somma di prestazioni. Nella somma di prestazioni ci può essere un elenco di soggetti accreditati o di fondi assicurativi che te lo garantiscono; quindi, attenzione, c'è un nesso molto stretto tra modello gestionale e modello istituzionale. Allora, che fare? Io non sono d'accordo con te che il rischio oggi è che tutto cambi perché nulla cambi, o che si torni al centralismo, secondo me non è questo il rischio, ma che ci sono forze economiche e un progetto politico che utilizzano il federalismo anche con delle contraddizioni, perché una volta ha provvedimenti centralistici e un'altra con la devoluzione. Apparentemente sono in contraddizione, ma hanno la stessa finalità, di rompere questo nesso tra modello gestionale e istituzionale, perché il rischio è che usino il federalismo per stravolgere il nostro modello sociale, cioè l'introduzione dei fondi assicurativi. Questo è il tema vero. Non è un caso che la Sestini, quando viene in commissione, dice che i LEA, i diritti sono esigibili, vanno scritti in Costituzione, ma in Costituzione non c'è scritto che il finanziamento deve essere pubblico. Questo è il vero tema per la garanzia dei LEA. Sirchia l'anno scorso ci ha provato con la non autosufficienza, adesso ci riprova con l'intramoenia, però è esattamente questo che vuole. Allora io credo che il ruolo della Lega delle Autonomie, ma anche delle regioni e degli enti locali, degli amministratori, che oggi sono in prima fila a reggere lo scontro istituzionale tra quello che si decide a livello nazionale e quello che si può decidere già a livello regionale, credo che questo scontro deve essere da parte di tutte noi forze democratiche tenuto sul palmo di una mano, monitorare le conseguenze delle modifiche a livello regionale rispetto alle conseguenze del modello sociale, da parte nostra abbiamo proposto la legge sulla non autosufficienza pagata con la fiscalità generale; la tassa di scopo deve essere nazionale, e io credo che ci sia differenza, perché ci vuole una tassa di scopo a livello nazionale. L'altro elemento che non abbiamo sottolineato fino in fondo è che è stato eliminato il vincolo di destinazione, il fondo sanitario nazionale; chi lo garantisce, in questo sistema maggioritario, in cui c'è la cultura che vince la maggioranza, e quindi gli elettori? Se c'è in un territorio la prevalenza di un bisogno, che non è certo quello dei più umili, o dei più bisognosi, è chiaro che quella regione sceglierà come priorità il finanziamento per la soddisfazione di quel bisogno. Se la tassazione, se la fonte del diritto della risorsa è territoriale (penso al problema del fondo perequativo) qual è il problema? Non sarà quest'anno, sarà fra 5-10 anni, ma l'idea del fondo perequativo che recupera le disuguaglianze non ci sarà più. Allora, io credo che tutte queste questioni, visto che io sono convinta che questo governo ha portato allo sfascio, e dovremo ritornare noi al governo, io sono convinta che il primo passaggio è il monitoraggio delle nostre regioni, di quello che sta succedendo, le proposte da fare subito, una mobilitazione rispetto a tutti i pezzi che legano l'attuazione del federalismo, quello che succede nella sanità, le proposte

sulla finanziaria, la delega fiscale, allora una grande attenzione di coerenza, perché sono convinta che, a costo zero, non solo non si fa il federalismo, ma si distrugge il nostro welfare.

---

Beniamino LAPADULA, Coordinatore politiche sociali della CGIL

Grazie. Una precisazione: attualmente sono responsabile delle politiche economiche, non più di quelle sociali, anche se continuo ad occuparmene. Ma anch'io penso che non ci sia il rischio che diceva l'assessore Cava, del centralismo, del ritorno indietro. Del resto, lui stesso evidenziava l'altro pericolo, del vestito da arlecchino delle regioni che legiferano, per il fatto che ci ricordava De loanna, e cioè che c'è un'interpretazione della Corte Costituzionale che dice: in assenza di un coordinamento dello Stato le regioni possono rifarsi ai principi generali dell'ordinamento e fare. Io credo che ci sia stata una sottovalutazione grave della portata della delega fiscale di Tremonti, perché tra l'altro c'è scritto quello che vuole, non è che lo ha nascosto. Poi si può far finta che non le abbia scritte le cose, e si può dire: tanto poi non ci sono le risorse per farlo. Ma lì c'è una filosofia ben precisa, addirittura c'è un riferimento ad un secolo del welfare che si spegne, mentre rinasce quello della filantropia, e c'è un riferimento ad un pensiero forte, che noi non condividiamo che esiste, e che negli USA sta procedendo; il welfare, se avete visto gli articoli che sono comparsi sul giornale di Confindustria, entra in sofferenza negli Stati Uniti anche perché c'è una politica fiscale di Bush che va in una certa direzione. E questo è quello che si prefigge il disegno Tremonti, ridurre l'intervento pubblico, innanzi tutto nel welfare, poi più in generale, con un abbassamento della pressione fiscale. Dice: non ci sono le risorse, non lo farà! Ma come hanno cominciato a farlo? Esattamente col sistema della pentola, la riduzione effettiva irpef l'anno scorso non è stata clamorosa come hanno denunciato, perché già il governo di centrosinistra aveva previsto determinate riduzioni, perché si sono incamerati il drenaggio fiscale, grosso modo il taglio effettivo di imposte è stato sull'1,8 miliardi di euro, a cui ha corrisposto un taglio alla finanza locale di pari importo. Poi, gli enti locali non si adeguano immediatamente, tentano di darli lo stesso questi servizi, ma il colpo va in quella direzione, nuove addizionali non si possono mettere, se dovesse proseguire quest'anno con quello schema, poi ci sono i profili di costituzionalità, invece se si dovesse proseguire con quello schema non sarebbe esattamente uguale al 2003, ma sarebbe un po' peggio, perché nel 2003 c'erano già una serie di realtà che avevamo deliberato prima dell'approvazione della finanziaria, quest'anno no. Allora si comprimono gli spazi sul terreno delle entrate e si costringe ad una riduzione. Dopo di che, e qui il rischio è enorme, ci può essere anche una risposta in termini federali, fortemente differenziata, che può portare a quegli esiti che De loanna paventava, non perché lo facciano esplicitamente, ma nei fatti sta andando avanti questa impostazione. Poi faccio grazia delle esternazioni che vengono fatte in proposito, io ho partecipato alcune settimane fa ad un convegno sul federalismo fiscale a Milano, organizzato da Michele Salvato, c'era Bassolino, c'era Formigoni, che sembrava fare dei discorsi molto sensati, ma poi li ha conclusi così: "secondo me, la ripartizione delle entrate va fatta in questo modo: IRPEF ai comuni, IRPEG alle regioni, l'energia e gli oli minerali e quant'altro allo stato". Cioè, nei rapporti coi sindacati lombardi sta dicendo: basta con questa perequazione, o sta proponendo misure sull'IRAP di completa abolizione dell'IRAP per le nuove imprese, cioè un impianto federale in termini confederali, cioè che non si riscontri in nessuna esperienza concreta federale che noi conosciamo, e che risente molto non dello spirito della devolution, ma della secessione. Poi le cose non sono mai dette in modo così esplicito, ed io qui dico che un elemento presente nella legislazione del

centrosinistra va un po' in quella direzione; la 56, avendo mischiato lo schema di verticalità con lo schema di orizzontalità, verticale giuridicamente perché il fondo perequativo lo decide il centro, però lo prende da disponibilità che vengono prima attribuite alle regioni, crea le premesse per ragionamenti di questa natura e per rotture di questa natura. Allora, cosa fare, rispetto a questo? Io credo che noi abbiamo un appuntamento molto importante, che è appunto la prossima stagione di finanza pubblica, e dobbiamo andarci con idee sufficientemente chiare. Io mi auguro che e gli amici di CISL e UIL quest'anno ci vadano con idee più chiare dell'anno scorso, perché alcuni di questi elementi sono stati inseriti nel patto per l'Italia, e mi riferisco tanto all'abolizione della misura nazionale di reddito minimo di inserimento, ma proprio l'idea di poter comprimere la pressione fiscale centrale, non occupandosi di quello che succede in termini di servizi e di welfare a livello locale. Quindi la prima cosa la direzione della CGIL l'ha detta con forza, credo che la UIL lo faccia oggi: non esiste in natura la possibilità di procedere sull'IRAP, a partire dal Mezzogiorno, come vuole Confindustria, ma, di più, non si può accettare una qualsiasi forma di riduzione IRPEF anche se andasse nel senso opposto a quello della delega. La delega, fatto il primo stadio, che furbescamente hanno destinato ai redditi medio-bassi, nella sua logica dovrebbe proseguire verso l'alto, ma anche se dovessero correggere quest'impostazione e ridurre per es. solo i redditi medi, dobbiamo, nella battaglia politica, chiedere che succede a livello della finanza locale. Se non facciamo questo - io sto discutendo molto con Visco su questo - dobbiamo stare molto attenti, non basta dire: siccome loro dicono che fanno la riduzione, noi diciamo che le risorse non ci sono, ma se loro dicono che ci sono allora si fa in quest'altro modo, in un modo più equo. Questo è importante, ma se ci limitiamo a parlare di fisco e non guardiamo al resto, sappiamo che in qualche modo quel processo avviato nel 2003 in qualche modo andrà avanti fino ad arrivare a quello che, secondo me, loro hanno in mente. Non so se è una strategia o il frutto delle spinte e contospinte che ci sono dentro la compagine di centro destra; l'alta commissione sul federalismo fiscale ha programmato i suoi lavori a tempo lungo, lunghissimo, in via ufficiosa il suo presidente dice che bisogna essere pronti per le prossime elezioni regionali, per vendere qualche manifesto in quella data. Nel frattempo si ripromettono di non fare nulla, e quindi di mandare avanti nei fatti questa articolazione che prima ho cercato di illustrare. Ci sono poi, sulle due relazioni, solo due considerazioni; quella di De Loanna la condivido pienamente, purtroppo non è ancora un punto di vista consolidato nel centro sinistra, e quindi bisogna sforzarsi, non tanto perché io penso che otterremo questa legiferazione da parte della maggioranza, ma per avere noi un quadro di idee chiare su cui muoverci. Ci sono ancora orientamenti sul V comma, per cui bisogna far ricorso a quello per far fronte ai livelli essenziali, ed è chiaro che si tratta di una posizione che apre quelle questioni che diceva prima De Loanna, di conflitto redistributivo, e che non ci aiuta ad affrontare lo scontro in atto. Da una parte temiamo la concorrenza elettorale sul terreno della riduzione fiscale e l'inseguiamo, dall'altra temiamo che al nord ci siano scavalcamenti di un certo tipo e ci adattiamo a certe letture, alla fine il risultato rischia di essere negativo. Quindi, bisogna che quelle cose che ci ricordava De Loanna diventino veramente un patrimonio complessivo, e credo che il mondo delle autonomie locali possa svolgere un ruolo molto importante, di contrasto e di chiarimento. Condivido le cose dette dalla prof.ssa Dirindin; lei dice come si ripartisce il dividendo della riduzione dei tassi di interesse, questi hanno un'idea ben precisa, non solo di ripartire il dividendo, ma anche di ripartire quello che non è divisibile, cioè di continuare con la finanza creativa, che ormai viene consigliata anche a livello degli enti locali. C'è quest'uso del patrimonio immobiliare, questi marchingegni che potrebbero anche essere virtuosi se indirizzati verso investimenti, ma siccome poi vengono utilizzati per far fronte alla situazione corrente, sono

semplicemente un nuovo accumulo di debito occulto ad un tasso di interesse maggiore di quello esplicito, perché poi di questo si tratta, queste cartolarizzazioni stanno facendo contente le grandi banche d'affari internazionali, non è che fanno contento qualcun altro, ormai è diventato uno sport, quello di venire in Italia per cartolarizzare tutto. Una piccola osservazione per quanto riguarda i confronti internazionali. Mi sono occupato molto di pensioni, certamente c'è uno squilibrio, però bisogna leggere bene nelle comparazioni, perché, faccio un esempio: nel rapporto alla lotta alla povertà, un certo nostro regime di reversibilità, che è molto più vantaggioso di altri regimi, svolge una funzione che non è propriamente pensionistica, e così larga parte delle pensioni di anzianità. Se andassimo a vedere ad es. in Germania quanto della spesa per la disoccupazione è veramente tale e non una forma anticipata di funzione vecchiaia, vedremmo che poi le distanze non sono poi così forti, certamente c'è un problema di razionalizzare, sono d'accordo che la nostra questione centrale non è quella di aumentare la spesa sanitaria, non è questa la priorità, e anche qui si paga un prezzo, l'aver voluto per forza discutere la riforma dell'assistenza con un bel dibattito parlamentare, senza far ricorsi a deleghe, mentre per deleghe si affrontava un po' tutto, ci ha portato al risultato che tutti conosciamo, una bella legge approvata a fine legislatura che adesso è in mano a chi adesso non la vuole applicare (fine lato A). La smettessero anche di dire: la politica per la famiglia, nella loro impostazione non c'è il becco di un quattrino, la loro impostazione fiscale non prevede nulla di specifico per la famiglia. Lei lo può continuare a dire, i conti, le simulazioni, le prospettazioni che fa il ministro delle finanze su questo terreno vanno in un'altra direzione. E quindi forse anche qui bisognerebbe essere un po' più combattivi, soprattutto nei confronti di quella parte del mondo cattolico con cui dobbiamo avere un rapporto intenso e positivo che troppo facilmente concede bolli e patenti a chi invece sostanzialmente li sta prendendo in giro.

- Grazie.

---

### **Costanza FANELLI, Forum del Terzo Settore**

Io oggi cercherò in qualche modo di dare un contributo anche a nome del Forum, e non solo sulla base dell'esperienza del settore di cui più direttamente mi occupo che, anche di recente, ha avuto un momento di riflessione seminariale molto simile a quella che oggi si fa. Quindi, io intanto ringrazio moltissimo la Lega delle Autonomie, non solo per questa occasione, ma per questa capacità costante di prendere delle questioni che sono di rilievo, costruire anche intorno ad esse una ricchezza di apporti non solo che fanno discutere sul piano politico e istituzionale, ma anche che danno ogni volta un approfondimento che è un contributo alla politica da parte di persone, di esperti, che sono di grande utilità, perché io credo che la forza dell'intervento politico e della capacità di costruire delle proposte nasca e deve nascere sempre da un grande rigore e serietà nell'analisi dei problemi, e con uno sforzo costante di misurarsi con esso e di dare giudizi sulla situazione, ma fare anche seriamente a volte valutazioni critiche sull'adeguatezza o meno dei comportamenti e delle scelte fatte, e proiettarsi con forza, cercando di dare ogni volta un contributo aggiuntivo. Lo dico perché io credo che il tema di oggi richiama moltissimo questa esigenza di rilettura tecnica, istituzionale, economica, sociale, ecc., oltre che dei comportamenti e delle scelte di carattere più squisitamente istituzionale o politico. Io parto invece da una cosa che invece è tutta un po' politica, anche che dà conto di questa percezione, che da parte delle organizzazioni del terzo settore e del Forum anche in quanto tale danno in questa fase della partita. Io non so, in relazione anche al messaggio della Sestini, quali saranno le proposte e l'entità soprattutto delle risorse destinate a queste proposte che verranno inserite nel documento di programmazione, certo l'esperienza di questo anno, anche da

parte di chi, e il Forum è stato tra questi, è stato molto attento sempre ad essere pertinente al tavolo delle questioni e delle interlocuzioni e delle proposte del governo, pur avendo una grande autonomia di posizioni politiche. Certo, noi usciamo da un anno in cui si fanno i libri bianche che enunciano delle cose che, in qualche modo, dicendolo o non dicendolo, smembrano delle certezze legislative, la 328, io sono tra coloro che pensano che sia stato importante averla costruita col la grande legge quadro, dietro la quale c'era non solo un arco di forze politiche, ma un grande consenso istituzionale, sociale, che ha dato a quell'impianto quella forza che oggettivamente oggi è messa in discussione da questo governo, da scelte, ma non a caso continua ad essere un impianto di riferimento forte. Spesso anche al di là degli orientamenti in alcune situazioni istituzionali e politiche nei territori, comunque delle forze sociali che l'hanno costruite, il mondo sindacale, del terzo settore, e danno forza in questo al richiamo di questa cosa. Certo, ci preoccupa moltissimo quello che è successo dopo, e quindi tutta quella catena non solo di abbandono della legge, ma di palesi inadempienze, e quindi noi non possiamo giustificare, anche se c'è stata la riforma del Titolo V, ecc., il fatto che comunque non si sia voluto fare delle operazioni che erano possibili e dovute, e quindi la deriva di questa legge da parte di questo governo è una cosa che non può trovare nessuna giustificazione neppure di riforma istituzionale. Noi sappiamo che, ahimé, se ci fosse in un paese normale la presentazione, l'occasione di un documento di programmazione finanziaria, che precede la finanziaria, che dovrebbe essere lo specchio di un confronto serio sulle priorità, che anche tengono conto di una lettura vera dello stato delle risorse, entrate e uscite, ma un confronto serio, trasparente, soprattutto che vuole trovare momenti di confronto. Noi intanto teniamo questo, questo il forum lo dirà, l'esperienza di questo anno ci dice che anche quando il governo convoca le parti, in realtà non interessa molto di sapere qual è non solo l'opinione ma anche il ruolo che queste parti sociali vogliono intendere: il forum che, come dire, anche all'inizio ha ceduto alla credibilità che quest o possa avvenire, io credo oggi constata con molta forza proprio la impossibilità di un'interlocuzione seria, nel senso che poi a questo governo interessa spesso quella parte di forum, quell'uso strumentale di forum che interessa per portare avanti una strategia che è quella dei forum. E ahimé temiamo anche in quest'occasione, non solo non avremo un DPEF con tutti gli elementi su cui seriamente si possa discutere perché, magari, c'è qualche ministro più potente di altri che detta le priorità, mentre invece io credo che i dati stessi riportati dalla dott.ssa, la fotografia stessa che noi dovremmo rilanciare con forza in questo Paese, della quantità e qualità delle risorse destinate a quello che per i cittadini è la qualità essenziale della vita politica e sociale, ci dice che noi non possiamo che rimarcare ancora che il nostro Paese, soprattutto per la parte sociale, è un paese che sta sotto la soglia di un profilo, di un modello avanzato di società. Credo che questo squilibrio strutturale della spesa sociale sull'intera spesa, sociale nel senso che dia corso finalmente a quelle nuove politiche sociali, che poi non a caso si realizzano sul territorio, ma che sono e devono essere il terzo pilastro accanto alla sanità e alla previdenza, questo è ancora un terreno su cui non possiamo, io credo anche le forze politiche devono avere voce più forte, e questo il forum lo dirà, noi siamo ancora a dover recuperare un squilibrio strutturale di quantità di risorse o di distribuzione diversa delle risorse. Io non so come andrà la discussione sulla previdenza, comunque il fatto che alcune importanti novità - pensiamo a tutta la questione della non autosufficienza che richiede nuove politiche, di nuova previdenza-assistenza - come visione di un paese verso il proprio futuro, non possono neppure avere la sensazione di poter mettere le premesse di una cosa che in realtà oggi fa parte dell'acquisizione dei cittadini, delle famiglie, dei problemi, dei bisogni. La non autosufficienza come processo anche positivo, effetto di un welfare che ha dato delle

risposte, ecc., allora il credo che questi dati devono trovare un segno chiaro ad una lettura di quello che dovrebbe rispondere ad alcune priorità. Ahimè, vedremo che si parlerà molto di nuovi minori lavori, non si parlerà per niente di questo terzo pilastro, e quindi da questo punto di vista, io come Forum penso che sia anche l'alleanza, non solo con altre forze sociali, ma con il mondo delle Autonomie Locali, sia un punto importante del rilanciare questo senso di fondo del ragionare delle risorse in relazione alle priorità. Perché è vero che il discorso delle risorse, delle risorse volute, programmate, non di quelle spontanee dà il peso delle scelte politiche, e quindi anche il peso dell'intervento pubblico, da questo punto di vista fondamentale per dare questo profilo, o non darlo e affidarlo ai processi spontanei. Secondo passaggio, io penso che siamo tutti consapevoli che il nostro paese, a differenza di altri, sta vivendo in una maniera molto strana questo processo di riforma federativa, in cui ci sono disegni anche molto differenti, ma Forum io credo si collochi, proiettandosi su questa forte accezione di welfare, sull'orientamento di un valore positivo ad un processo vero, serio, di federalismo. Io credo che la cornice del federalismo serio, cioè come un allargamento dei sistemi, dei poteri e anche delle responsabilità e degli attori istituzionali e non istituzionali, è un passaggio importantissimo, un disegno sul quale non possiamo tornare indietro anche se questo governo, o un federalismo devolution, noi dobbiamo perseguire un disegno serio in quella direzione, che noi sappiamo che è complessa: è una redistribuzione di poteri e competenze, di deleghe, ed è quindi anche la questione della finanziaria, è una partita politica molto rilevante. Ma io penso anche, senza avere la bacchetta magica, però è chiaro che a fronte di questo disegno di nuovo sviluppo delle solidarietà e delle responsabilità e della partecipazione di tanti attori, ci debba essere un serio disegno di redistribuzione di deleghe nelle funzioni finanziarie: il problema è di capire quali sono con precisione, ed a quali finalità e come si salvaguardino i sistemi fondamentali di diritti di cittadinanza in questo paese. Questo è il problema. Io credo che si possa avere anche delle diversità di opinione sulle singole, se la tassa di scopo è una tassa di scopo, certo non credo che sia quello il ragionamento, però io credo che ragionare anche di più su quali sono i poteri e le funzioni anche in relazione ai cittadini, da parte dei nuovi poteri degli enti locali, in relazione alla propria programmazione territoriale, quindi al proprio impegno che le istituzioni verso i cittadini si mettono, credo che sia un terreno molto serio di confronto. Però credo che questo sia un discorso prettamente politico e istituzionale.

Un terzo punto, come forum ma credo che tutte le altre organizzazioni che sono attente e che considerano il terzo pilastro delle politiche sociali un dato di civiltà e di profilo di questo Paese, la questione del come e del chi predisporre e costruisce la definizione dell'idea su questo settore, è essenziale, tanto che possiamo dire che è proprio quel cardine che non a caso il governo infatti non vuol fare o continuamente rimanda, o dice di voler fare con strumenti impropri, è il cardine di questo disegno che è sociale e istituzionale, senza di che non si realizza la continuità vera, la parte positiva tra la riforma delle politiche sociali, la riforma del Titolo V e i passaggi successivi, anche il maggiore decentramento e i maggiori poteri delle regioni e degli enti locali in questa materia: quindi non a caso il governo non lo fa, perché è il cardine, è il disegno che mette in connessione un principio. Allora è certo che anche noi, che abbiamo sentito, che siamo stati invitati ai tavoli, ci hanno presentato di volta in volta degli strani schemi, se noi pensiamo a che cosa c'è dietro la discussione dei Liveas, siamo veramente di fronte ad una povertà di risposta da parte di questo governo nel trattare una materia così complessa, la Dirindin lo diceva ma io credo che nel dirlo aveva la consapevolezza, è ancora più complessa, è ancora più importante perché tocca l'esigibilità dei diritti, e quindi credo che questo è un terreno che richiede anche la consapevolezza che è un processo e non una definizione di standard. Noi come forum lo

abbiamo detto con molta chiarezza: no a qualsiasi accessione, anche se non viene detto, dei livelli come livelli minimi, perché livelli minimi rispetto a che, quando stiamo parlando di sociale? Perché se certamente c'è una dimensione nell'uso della definizione dei Liveas, che giustamente deve puntare a intervenire per riequilibrare squilibri e diseguaglianze nell'offerta e nell'organizzazione dei servizi dal punto di vista delle condizioni e dei territori, cioè questo intervento perequativo ma positivo, sulle diversità che già oggi ci sono, e quindi non è ammissibile che si parta da un livello basso, dobbiamo sapere che già oggi dobbiamo portare in alto qualcosa, molto dei nostri sistemi di servizio, e non dobbiamo semplicemente definire in astratto una soglia media, ma rendersi già conto di questo; però io credo che accanto a questa, come dire, funzione di intervento c'è una visione che non può che essere collegata ad una visione delle prestazioni come livelli legati alla personalizzazione, livelli legati alla certezza dell'accesso ai diritti, e quindi la questione dei livelli essenziali delle prestazioni è a nostro avviso fortemente connessa a tutta la questione del reale accesso, e quindi alle modalità con cui si realizza questo accesso, alla rete dei servizi, intesa anche come rete di promozione della cittadinanza sociale. Ora, su questo punto io credo che De Ioanna giustamente ci sollecitava a come rapportare questo obiettivo che è non solo perequativo, non è solo definitivo, ad un modello che da una parte recuperi alcuni elementi che non sono soltanto di spesa storica, sono anche di prassi, di esperienze, di livelli raggiunti, modalità con cui si è affrontata la questione del sociale, e come farne sostanzialmente, anche di questo, un sistema condiviso a livello nazionale, al di là delle diverse corse, velocità o accezione dei diritti. Io credo che anche su questo la 328, il piano sociale, dava già importanti indicazioni sia di funzioni sia di macroaree, introducendo tutta l'importanza attraverso la carta dei servizi e la qualità, che non si può parlare solo di effetti quantitativi, che sono fondamentali nella perequazione, come dire, anche la corrispondenza tra popolazione, bisogni, eccetera, e i servizi, ma quali servizi, e quali porte di accesso ai servizi, quali garanzie dell'accesso, e quali punti fondamentali di questa rete di accesso? Questa è tutta la strumentazione quando si parla di livelli essenziali, che è una strumentazione degli approcci e delle cose che vanno viste per alcune parti, in termini quantitativi, per altre parti come input e quindi anche ad una legislazione regionale più avanzata su tutto il tema della qualità, che se no rischia di essere un lusso in tutta questa partita. Gli standard, vediamo come stanno venendo fuori le questioni del decreto dell'accreditamento, credo che non siamo soddisfatti, non possiamo pensare che i Liveas siano qualcosa di diverso dall'accreditamento e viceversa. Chiudo qui dicendo che su queste cose dobbiamo avere la capacità di scelte prioritarie, mi sembrano interessanti alcune suggestioni che venivano fuori, proprio per dare anche delle risposte, a domande provocatorie del tipo "l'effetto del risanamento dove va?" Spariamo delle cose simbolicamente forti, io credo che c'è questa partita ma c'è anche questa strategia complessiva che deve vedere i tavoli a livello nazionali e regionale più forti tra istituzioni, terzo settore, mondo sindacale e tutte le organizzazioni che ci tengono a questo importantissimo aspetto della vita dei nostri cittadini. Grazie.

---

Marcello SECCHIAROLI, Assessore politiche sociali Regione Marche

Buongiorno. Io credo che abbia fatto bene la Lega delle Autonomie a cercare di anticipare quello che succederà, per entrare un po' nel concreto altrimenti rischiamo veramente di non prepararci adeguatamente a quello che sarà la prossima finanziaria, il prossimo DPEF, Tra l'altro, questo collegamento DPEF-finanziaria credo che sia stato già smentito

l'anno passato nei fatti, perché il DPEF diceva delle cose programmatiche a grandi linee e la finanziaria è stata tutta un'altra cosa. Queste cose ce le dobbiamo dire molto chiaramente, perché teoricamente possiamo fare e dire quello che vogliamo, poi il DPEF è stato tutta un'altra cosa rispetto a quello che concretamente è stata la finanziaria, quindi anche il ritardo che si denunciava qui sul DPEF ci fa capire che probabilmente le due cose coincideranno in termini documentali, e il rischio è che ci troveremo di nuovo a piangere a lamentarci su quello che sta succedendo. Ecco perché credo che l'iniziativa della Lega sia importante come ha sempre fatto, di anticipare un po' queste problematiche che regioni, comuni, terzo settore, ci troveremo ad affrontare una volta che inizia l'iter della finanziaria. Sul discorso dei livelli essenziali, io volevo soltanto fare una premessa rispetto ai discorsi che sono stati fatti in relazione ai LIVEAS, quindi ai livelli essenziali del sociale, che oltre a scontare un ritardo, che significa un ritardo anche qui voluto, anche se le regioni stanno lavorando assiduamente ad un documento che è arrivato al suo termine, da presentare alla Conferenza dei presidenti Stato-regioni, insieme agli enti locali, però è un documento che sconta due cose: uno, la carenza di risorse e la non certezza di risorse rispetto al finanziamento dei livelli essenziali, e l'altro è il ritardo storico e culturale che si ha sul sociale, che qui veniva denunciato, rispetto ai LEA della sanità che sono andati, si sono inseriti in un sistema molto ben strutturato, un sistema che ha ormai da tempo con le sue regole precise, quindi ha trovato sicuramente meno difficoltà; anche se mi voglio associare all'assessore al comune di Roma, che questi LEA sanitari, al di là di dove sono applicati interamente dalle regioni o dove si cerca di prendere tempo, vanno ad intaccare la spesa sociale dei comuni. Mi riferisco ad esempio, a tutta la problematica della salute mentale, dove si dà una grossa percentuale a carico dei comuni e si scarica quello che è la salute mentale e la psichiatria sui comuni. Questo perché anche i LEA, secondo me, al di là che sono partiti nel precedente governo, il nostro governo, dell'Ulivo, i LEA scontano un po' il ritardo che abbiamo su tutta la problematica dell'integrazione sociosanitaria. E' inspiegabile come non riusciamo a fare i livelli essenziali sanitari coordinati e armonizzati con quelli che sono quelli del sociale: a livello di regioni, stiamo facendo fatica a mettere insieme gli assessori al sociale e gli assessori alla sanità per vedere come andare ad integrare le due cose. Quindi io sono d'accordo con la dott.ssa Dirindin che il sociale ha bisogno di più risorse, però è altrettanto vero che su questo dobbiamo, e i comuni credo che rappresentano coloro che sono in prima fila, dobbiamo fare una battaglia molto più precisa e molto più premiante rispetto a questa partita, perché non possiamo affrontare i Liveas sganciati dai LEA col il DPCM sull'integrazione sociosanitaria, dove i settori sono stati definiti, anche quelli con i LEA sono andati ad essere ritoccati rispetto alla cosiddetta percentuale nuda e cruda, che poi si tratta di una tabellina di percentuale, tot sanitario e tot sociale. Quindi su questo credo che sia importante che noi ci prepariamo in modo che non succeda, ma io sono convinto che succeda, anche dopo aver sentito il telegramma della Sestini che mi mette un po' d'angoscia quando dice "faremo riferimento al libro bianco", perché se si farà riferimento al libro bianco ci ritroviamo nella stessa situazione in cui ci siamo trovati l'anno scorso, con il taglio dei trasferimenti alle regioni, quindi alle regioni e ai comuni, del fondo unico delle politiche sociali del 53%, con un decentramento molto decantato che addirittura si tratteneva il 10% rispetto alla prima casa per le giovani coppie, con una priorità, e qui si parlava che il territorio esprime le proprie priorità e i propri bisogni, come se fosse la priorità delle priorità rispetto ad un welfare che invece sta navigando in tutt'altre acque e che ha, purtroppo, sempre bisogni nuovi, diversi, bisogni che si sono trasformati anche nell'esigenza - guardate tutta la partita della tossicodipendenza che avrà un'ulteriore normativa da parte di questo governo, e forse le regioni per prime si dovranno rendere conto che, quando si è osannato al discorso del

fondo unico indistinto per le politiche sociali, il primo ad interpretare l'indistinto è stato proprio il governo, tentando di centralizzare risorse e non trasferirle. Su questo discorso del fondo unico indistinto credo che in una sede come questa, della Lega delle Autonomie, ce lo possiamo dire: sono andati perduti anche contenuti importanti di leggi di settore, che hanno fatto un po' la storia e hanno preparato poi la 328, come la 285, la 309, ecc., che sono andate a finire tutte nel fondo unico indistinto, con l'aggiunta, quest'anno, che dopo la battaglia che i comuni, regioni e province hanno fatto, le regioni ci hanno restituito il fondo con il vincolo, - una parte sostanziosa di questo fondo - con il vincolo per le giovani coppie e sostegno generico alla natalità, perdendo ad es. di vista tutte le esperienze e tutta la progettazione che c'è stata negli ultimi tre anni su tutta la 285, l'infanzia, l'adolescenza, ecc. Ecco perché credo che l'importanza di cominciare fin da adesso, e forse è anche tardi perché stiamo arrivando ad agosto, a prepararci, e io credo che il parlamento debba svolgere il suo ruolo chiaramente, però abbiamo visto che non può essere solo il parlamento a fronteggiare quello che si preannuncia con il libro bianco di Maroni. Il libro bianco che ha tutta un'altra filosofia rispetto alla nostra legge sul welfare, la 328, una filosofia che guarda più il mercato rispetto al welfare, cosa che la 328 invece abbandona in un discorso molto diverso, più politico, di partecipazione, di coinvolgimento che, se non altro, non lascia soli i singoli cittadini, ma soprattutto le famiglie, non si parla di rete di servizi integrati, ecc., ma questo è inutile che ce lo ripetiamo, perché siamo un po' tutti addetti ai lavori. Ora, invece, secondo me potrebbe in fretta nascere fra le regioni, gli enti locali, gli attori sociali che stanno realizzando i piani di zona in applicazione della 328, un vero e proprio patto per l'innovazione del welfare, che è contenuto nella 328, che la 328 ha consegnato a tutti noi come istituzioni, al terzo settore, ecc., un patto che ci permetta non solo di resistere, ma di essere propositivi. Abbiamo regioni governate dal centro sinistra, abbiamo moltissimi enti locali governati dal centro sinistra, io credo che su questo dovremo lavorare, ed anche il ruolo della Lega delle Autonomie credo possa essere importante rispetto ad un fronte comune preventivo, e non riparatorio, cosa che non sempre riesce o riesce a metà, oppure il primo tocco a questa politica ci è stato dato con il messaggio dell'anno precedente. Quindi, tutta la partita che qui si diceva della non autosufficienza è una partita che sappiamo in discussione in parlamento, c'è un testo unificato di questa normativa, credo che il nodo sia rimasto solo ed esclusivamente con altre cose che chiaramente saranno approfondite, dove prendere le risorse, se con la tassazione normale o altro, le varie posizioni le conosciamo. E' chiara una cosa, che al di là del discorso della tassa di scopo - la tassa di scopo non mi scandalizza, perché la tassa è tutta di scopo, però non sempre questo è chiaro ai cittadini, non sempre i cittadini sono consapevoli di dove quello che pagano va a finire, e non hanno sempre tutti i torti, quindi non mi scandalizza la tassa di scopo, come non mi scandalizza il discorso dei fondi vincolati, quando parliamo di destinazione di fondi vincolati, quindi io non ne farei tanto un fatto culturale ma un fatto di scelta politica, con tutti i limiti che il decentramento ha, di emettere tasse di scopo, credo che l'unica regione che ha messo una tassa di scopo sulla non autosufficienza è la provincia autonoma di Bolzano, che ha una sua ulteriore autonomia che supera addirittura anche il Titolo V. Quindi, senza fare chissà quali previsioni catastrofiche, sicuramente tutta l'intervista che c'è stata della Sestini recentemente sulla non autosufficienza ci fa capire che loro non hanno un'idea chiara su come affrontare questa problematica, e sinceramente mi permetto di dire che il telegramma che la Sestini ha fatto, ci preannuncia che le cose non cambieranno, e che la strada dell'anno passato sarà ripresa, e sarà ripresa in riferimento ad un libro bianco che di chiaro ha soltanto una cosa, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, di chiaro ha solo questo perché tutto il resto è molto teorico però fa capire una certa linea.

Su tutta la problematica del terzo settore sentivo Costanza Fanelli, io penso che il terzo settore stia vivendo un momento difficile in generale, sia la cooperazione sociale che il volontariato, perché abbiamo avuto la conferenza nazionale di Arezzo sul volontariato, da questa nuova modifica della 266 non è uscito fuori niente, sicuramente il terzo settore ed in particolare la cooperazione sociale deve, secondo me, riprendere un po' la sua identità e riconoscere la sua storia, perché, come hanno tentato di dividere il volontariato sul concetto di volontariato con il discorso della delega delle imprese sociali, di cui non si è saputo più niente, io credo che si vada anche ad un tentativo di dividere quello che è la cooperazione sociale nella sua identità, nella sua storia, in quello che ha rappresentato. Però io non sono d'accordo con chi diceva, perché il piano sociale nazionale lo dice chiaramente, la regia è pubblica delle politiche sociali, però c'è la co-progettazione e la corresponsabilizzazione con tutti gli attori sociali, sindacati, terzo settore, volontariato, cooperative sociali, ecc. La 328 è il piano sociale nazionale, fortuna che siamo riusciti a fare il piano sociale nazionale, fortuna che siamo riusciti a fare i decreti essenziali per poter applicare e partire con la 328, altrimenti era chiusa da un pezzo, e questo federalismo, questo decentramento ci aiuta, almeno nei luoghi dove governa il centrosinistra, a fare muro e a contrastare chi invece la 328, pur citandola -perché la Sestini la cita sempre, pur citandola scrivono documenti che poi spariscono completamente. Grazie.

---

Bruno BENIGNI, Responsabile Sanità Legautonomie

Sì, volevo riprendere un punto che era nella fase conclusiva della dott.ssa Dirindin, che riguarda la collocazione, lo spessore, che può e deve avere il welfare nella politica italiana. Parlava appunto di un salto culturale la Dirindin: io credo che ora noi ci troviamo di fronte ad un appuntamento importante come quello del DPEF e della finanziaria, immagino -si tratta di fare delle proiezioni possibili- che un punto centrale del ragionamento sarà "come uscire dal declino di questo Paese", che è un punto che preoccupa Confindustria, sindacato, enti locali e un po' tutto il Paese, e quindi sarà molto centrato sulle politiche dello sviluppo, immagino. Da parte loro, Confindustria, sindacato, hanno presentato alcuni punti di un possibile sviluppo: interventi per lo sviluppo, ricerca, formazione innovazione, infrastrutture e così via. Il punto su cui voglio concentrarmi è questo: io credo che le autonomie locali, la Lega, l'ANCI, e anche le regioni insieme, debbano includere, in una politica per lo sviluppo, la politica per il welfare, cercando di individuare e di tradurre in termini concreti che cosa vuol dire i investimenti nel campo sociale in termini di buona occupazione, sviluppo dei consumi individuali e collettivi, sviluppo del benessere e quindi sviluppo del PIL, e in questo senso inserire dentro una tematica della qualità dello sviluppo del Paese la questione sociale: è evidente che tutte le questioni che oggi abbiamo affrontato ci sono tutte, però probabilmente noi avremo in discussione non i LEA, non ci saranno i LEA sociali, e non ci sarà nemmeno l'applicazione del 119, quindi dovremmo vedere in che maniera incrementiamo le politiche sociali per quegli obiettivi che esse hanno di inclusione, di benessere, con la considerazione che non si tratta di un settore marginale, come è stato per molto tempo nel nostro Paese, ma deve diventare un fattore dello sviluppo, e a questo titolo prenderlo in considerazione. Io credo che le autonomie locali insieme alle regioni dovrebbero riproporre non tanto e non soltanto l'applicazione della 328, non soltanto una lira in più o in meno rispetto all'anno, ma quello di far

diventare, se possibile, con la grande mobilitazione collettiva, le autonomie ma ovviamente le parti sociali, le politiche del welfare come politiche per lo sviluppo che richiedono un tot di investimenti: tra l'altro lo sapete che c'è questa questione in discussione se le politiche di investimento devono essere tolte dal patto di stabilità per avere maggiori possibilità di incrementare lo sviluppo del Paese. Mi pare che sarebbe importante centrare questo punto e su questo trovare un concorso di volontà e di posizioni diffuse nel nostro Paese.

---

Oriano GIOVANELLI, Presidente nazionale Legautonomie, Sindaco di Pesaro

Grazie ai relatori e a coloro che sono intervenuti. Il convegno nostro di oggi si colloca un po' tra la cronaca e il progetto: la cronaca, è stato ripreso da diversi interventi e lo voglio anch'io accennare, è il fatto che siamo al 24 giugno e ancora non c'è uno straccio di documento di programmazione economico-finanziaria che si possa studiare. Viene da pensare che questo governo, per la terza volta, perché il primo anno era appena arrivato in carica, il secondo perché l'ha completamente disatteso dalla legge finanziaria, il terzo non l'ha ancora presentato: sostanzialmente sta svuotando, ha svuotato, una qualsiasi impostazione di programmazione pluriennale di tipo economico e finanziario, cioè il DPEF sta, con questo governo e questa maggioranza, perdendo qualsiasi valore. Credo che questo sia dovuto, da una parte perché probabilmente hanno sbagliato la ricetta, e come qualcuno che sta su una pista, ne esce e non sa come rientrare, nel senso che hanno sbagliato la ricetta iniziale, sono saltati tutti gli schemi, sono presi dall'affanno di fare quadrare i conti fuori da una qualche organicità di progetto, e quindi il documento di programmazione economico-finanziaria è chiaramente privo di significato. Dall'altro, forse è anche legato al fatto che proprio non vogliono che si apra un dibattito di tipo complessivo sulla programmazione pluriennale nel nostro Paese; non c'è dubbio quindi che ci troveremo ad affrontare, e questa è ancora cronaca, una legge finanziaria che verrà presentata il mese di settembre, senza avere avuto la possibilità di fare un dibattito serio sul documento di programmazione economico-finanziaria, e probabilmente, anzi sicuramente, senza nessun passo avanti sul piano dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, l'Alta commissione che era prevista dalla legge finanziaria di quest'anno doveva aver già finito i suoi lavori ma ovviamente non ha neanche cominciato, anche se è stata costituita e non credo che i segnali propendano per un qualche prodotto "commestibile" in tempo per la legge finanziaria. Quindi mancheranno questi due punti di riferimento essenziali nella legge finanziaria, quindi si paventa per il sistema locale, autonomie locali e regioni, una situazione particolarmente difficile: un punto certo c'è, e cioè il taglio programmato del 3% dei trasferimenti alle autonomie locali, che sta nella legge finanziaria del 2001; ma, come abbiamo visto già dall'anno scorso, i tentativi di imbrigliare, di interferire, in qualche modo di condizionare pesantemente l'autonomia finanziaria, quella che c'è, degli enti locali, lascia aperte anche altre pericolose possibilità. La cosa che ci dobbiamo riproporre è ovviamente di fare in modo che non accada quello che è accaduto l'anno scorso, e cioè che di fronte ad una legge finanziaria come quella, ci sono stati secondo me due fattori assolutamente forti di inadeguatezza: il primo è riconducibile al movimento delle stesse autonomie, che alla fine non è riuscito a tradurre in fatto politico, il dissenso profondo che c'era sulla legge finanziaria negli 8100, nelle cento e passa province e nelle 20 regioni: non è diventato un fatto politico rilevante tale da incidere profondamente nel dibattito parlamentare sulla legge finanziaria, e questo è un aspetto che dobbiamo assolutamente fare in modo che non si ripeta. L'altro è proprio il dibattito parlamentare, il dibattito parlamentare relativo agli aspetti legati alla finanza locale, rispetto al fatto che la legge finanziaria che si è trasformata anche lo scorso anno in

una sorta di autobus sul quale tutti hanno cercato di salire stiracchiando la spesa a destra e a sinistra, lo stesso dibattito parlamentare non ha avuto, sul tema della finanza locale, delle autonomie locali, un punto di caduta particolarmente chiaro e forte anche da parte delle stesse forze politiche di opposizione.

Da questo punto di vista credo che ci possa essere di qualche utilità il fatto che noi ci prepariamo all'incontro sulla legge finanziaria con la novità, secondo me importante anche per la stessa situazione fra le organizzazioni sindacali, della sottoscrizione del patto per la crescita, lo ricordava adesso Bruno Benigni. I punti sui quali si articola il patto per la crescita, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, mi sembra che siano quattro: il mezzogiorno, le infrastrutture, la ricerca e la formazione. Per alcuni aspetti, il patto stesso rimanda anche alla possibilità che in qualche modo non dico si ridiscutano i contenuti, ma si aprano delle finestre (fine cassetta 2) (...) vadano in qualche modo a modificare il patto di stabilità europeo. Lo ricordava Benigni e io sono profondamente d'accordo, io credo che se vogliamo parlare in particolare del mezzogiorno, io credo che nel patto per la crescita non possa non esserci una forte accentuazione dei temi del welfare, voglio dire che a partire da questo patto per la crescita, occorre rilanciare l'idea che il welfare, e soprattutto il welfare locale, non è soltanto un centro di spesa della finanza pubblica, ma è un investimento, il welfare locale, fondamentale per creare buona occupazione, contesto favorevole allo sviluppo, cioè contesto favorevole alla nascita di nuove imprese, favorevole all'insediamento di capitali che possono essere anche extraterritoriali e anche extranazionali in una chiave europea, e questo vale in particolare per il mezzogiorno: senza un investimento forte nel mezzogiorno sul tema del welfare locale, cioè sulle condizioni per le quali non si disperda il grande patrimonio umano e anche formativo, che il mezzogiorno ha, ma anche per le condizioni di sicurezza per chi lavora, per chi intraprende, per chi studia, io credo che ci siano davvero forti motivazioni perché nel patto per la crescita entri a pieno titolo il tema del welfare locale. Da questo punto di vista come si collocano le questioni dei livelli essenziali e della loro finanziabilità? Io non credo che l'intervento di De Ioanna vada interpretato come semplicemente la prefigurazione di un rischio, di una situazione di differenziazione redistributiva, quindi una sorta di arlecchino, io non ho capito così il suo intervento, ho capito che questo è un rischio che c'è ma ho anche capito che il federalismo che abbiamo messo in piedi non è una minaccia in questo senso, ma dovrebbe servire a fare in modo che non si crei, non si consolidi una situazione da arlecchino, che c'è già. Perché, nel momento in cui a Bari ci sono un terzo degli asili nido che ci sono in una città come Pesaro, la situazione da arlecchino c'è già, non si crea col federalismo o con il regionalismo spinto, la situazione da arlecchino è già in essere; nel momento in cui le case di riposo, o comunque la spesa per gli anziani nelle strutture si ferma per i tre quarti al centro nord, e solo per un quarto riguarda le regioni a sud del Lazio, l'arlecchino c'è già, la secessione è già in atto. E il punto su cui siamo chiamati a fare i conti è che il modello istituzionale centralista e il modello sociale centralista e il modello fiscale centralista non sono in grado più di frenarla, questa situazione, non sono riusciti a recuperarla, nonostante tutte le spese straordinarie finalizzate in qualche modo a tenere sotto controllo questa situazione, e non sono in grado di recuperarla, quindi l'unica strada per provare a recuperare questa situazione è proprio quella di far leva sulle differenze, sulle virtù, sulle specificità, interpretando quindi in una chiave unitaria, solidaristica, di coesione nazionale la spinta federalista. Questo è il punto di partenza, ed anche a partire dai livelli essenziali il punto non è solo chi paga i livelli essenziali, ma dove questi livelli sono esigibili, in quali condizioni i livelli essenziali si dimostrano effettivamente esigibili, perché se vogliamo salvarci la coscienza basta approvarli in parlamento, fare un bel dossier: livelli essenziali di assistenza, li vota a spron

battuto anche il centro sinistra, poi non si riscuote da nessuna parte, ed è fatta. Il problema non è solo chi paga, ma qual è l'efficacia della spesa, quanto la spesa intercetta davvero questi bisogni vecchi e nuovi che nei territori si esprimono, quanto la spesa davvero si sappia riconvertire rispetto a quelle sperequazioni che, in qualche modo anche la dott.ssa Dirindin ha evidenziato. Ecco quindi che la riflessione sui livelli essenziali di assistenza non è solo finalizzata a un decalogo o a un'elencazione di questioni importanti irrinunciabili e all'affermazione del principio che quelle vanno garantite da risorse pubbliche. Ma va declinato in un - mi va benissimo il patto per l'innovazione del welfare che citava Marcello prima - in un progetto che in qualche modo rispetto ad una logica, che c'era e che ha anche funzionato, stato centrale, welfare centrale, modello fiscale, ne sostituisca un altro istituzionale di tipo federale, welfare di tipo diverso, soprattutto locale e sistema fiscale che interpreti i contenuti del 119. E' questa la coerenza che va ricostruita, perché la vecchia coerenza è saltata, e non è recuperabile, va ricostruita una coerenza fra modello istituzionale, modello di welfare, modello fiscale sul piano del modello che viene fuori dal Titolo V della Costituzione, che ci dà gli elementi di fondo su cui ragionare in modo coerente. Quindi siamo tra cronaca e progetto, sono già entrato negli aspetti del progetto, io credo che per quanto riguarda il merito della spesa sociale, le sollecitazioni che ci fornivano i dati espressi dalla dott.ssa Dirindin ci richiamino in qualche modo a quanto la spesa sociale in qualche modo oggi intercetta i cambiamenti radicali, su cui non mi voglio dilungare, di carattere demografico e sociale. Ci sono due fattori, la denatalità e l'immigrazione, che non è che si aggiungono come fattore di novità ad un sistema sociale esistente, lo sconquassano; pensate solo alla prevalenza nell'immaginario collettivo della questione giovanile rispetto alla questione degli anziani, cito sempre il caso della mia città, 10 anni fa avevamo 5 centri di aggregazione per adolescenti e 2 centri sociali per anziani, adesso abbiamo 10 centri sociali per anziani e i centri di aggregazione per adolescenti sono sempre 5, perché la denatalità incide profondamente nella percezione dei diritti da parte dei cittadini, e nel modo in cui i cittadini pongono i loro diritti nella città. Quanto della spesa sociale consolidata intercetta queste novità? Scarsamente, e quindi il tema dello spostamento, del riequilibrio, con prudenza per carità, tra spese sanitarie, spese previdenziali e welfare locali, è un tema decisivo, non tanto perché serve nei convegni, ma perché serve a garantire la qualità della vita della gente nelle città. L'immigrazione, in un modello economico come il nostro, che richiama immigrazione, che dice che vuole competere non sul basso costo della produzione ma sui livelli di qualità, cosa si porta dietro, se non il diritto alla casa, il diritto alla formazione permanente, non solo per i figli degli immigrati, ma per gli immigrati stessi, o altrimenti questa classe operaia mitica che ha svolto un ruolo straordinario nei 50 anni che abbiamo alle spalle, chi la sostituisce? Anche come soggetto portatore di diritti, se noi non costruiamo una nuova soggettività che in qualche modo ha il tema dei diritti nella testa, per farlo, bisogna che investiamo sulla risorsa umana rappresentata dagli immigrati, e quanto intercetta in termini di spesa sociale l'immigrazione oggi nel nostro paese? Poco, ecco perché solo a partire dalla realtà locale si può ricostruire in qualche modo una coerenza del modello. Io penso che i livelli essenziali avranno a che fare con questi temi, e la loro esigibilità dipende dalla capacità di dirottare risorse, da dove vengono spese adesso, da un vecchio modello ad un nuovo modello, ho fatto quest'esempio, ma se ne potevano fare altri dieci, a meno che non si pensi che questi cambiamenti portino di per sé un incremento della pressione fiscale possibile, tale da avere risorse aggiuntive in modo significativo, da poter dirottare su questi fattori innovativi. Io penso che in parte sia necessario, e penso anche, come ho già accennato, che questo è più possibile a livello locale che a livello centrale, perché, se ci fate conto, anche sulle recenti elezioni amministrative, i cittadini misurano con molta più

concretezza e molta più laicità, si fanno meno abbindolare dagli slogan quando si tratta di sistemi di governo locale e di contenuti del governo locale. E allora si giustifica anche di fronte ad una città, anche di fronte al mondo imprenditoriale, anche alla borghesia, al ceto medio, una pressione fiscale aggiuntiva, anche di scopo, se è finalizzata ad alzare in qualche modo il livello di civiltà, di protezione sociale di una comunità locale. Lì si regge, a livello centrale diventa una bestemmia, perché nei tavoli di trattativa tra sindacati, imprenditori e governo, che di solito si fanno quando ci sono le leggi finanziarie, provare solo ad accennare che, non solo non si può abbassare la pressione fiscale ma qualcosa si potrebbe anche ritoccare in aumento, viene fuori un pandemonio, perché quel dibattito centrale è diventato talmente disancorato dalla realtà che solo se tu ci vai a sbattere il muso con la realtà ti rendi conto di quanto certi ragionamenti sono importanti. Io ricordo, e per me è stato emblematico, l'anno scorso, di fronte a una finanziaria come quella, un incontro fatto con gli artigiani e gli imprenditori della mia città, la prima cosa che ci hanno detto è stata "Non abbassate i livelli dei servizi sociali", gli artigiani e gli imprenditori! Perché dicono "Noi siamo una realtà di piccole e medie imprese, le nostre imprese sono di famiglia, per noi il sociale è fondamentale per continuare a produrre, a lavorare". E infatti il vecchio modello era legato alla grande impresa, non all'impresa diffusa quale è oggi nel nostro paese. Qu indi, il 119, declinato come strumento con cui far fronte a questi livelli essenziali poi deve essere sviluppato coerentemente con questi tipi di bisogno, con questi richiami che la realtà concreta ci propone. Io concludo con questo riferimento: sono convinto che il rischio che abbiamo di fronte è un ritorno di tipo centralistico, c'è scritto lì, nella lettera del sottosegretario, bello e chiaro. Lui dice: dal prossimo documento di programmazione economica e finanziaria cominceremo ad inserire degli elementi legati al libro bianco, perché pur nello stato confusionale in cui si trovano ci sono alcuni elementi che li tengono uniti nella loro logica. Tremonti vuole per forza dimostrare che riduce le tasse, e quindi fa due aliquote, favorisce i redditi medio alti rispetto a quelli medio bassi, abbatte il livello di solidarietà fiscale, mette in discussione l'IRAP e non parla di come sostituirla, quindi c'è il rischio dell'apertura di una voragine enorme; Maroni tira fuori il tema del libro bianco sul welfare, fortemente coerente con questa impostazione fiscale, perché è un libro bianco che praticamente abbandona le famiglie, abbandona i cittadini alla logica della pura assistenza e non all'esigibilità dei diritti, Alleanza Nazionale in particolare ha nel suo DNA un welfare che è quello che insegue le categorie dei bisogni, perché quel welfare è nato durante il ventennio della buonanima, e ce lo siamo portati dietro lo stato repubblicano, ci abbiamo messo 110 anni per fare un'altra legge sull'assistenza, ce lo siamo portati dietro nello stato repubblicano quel modello lì, quello di un welfare che insegue le categorie, i ciechi, i sordi, i muti, gli invalidi, quello è il welfare che ha in mente Alleanza Nazionale. La 328 pone il problema della cittadinanza, delle politiche integrate, finalizzate ad elevare i diritti di cittadinanza anche del disabile, della persona che ha delle difficoltà, lo pone cioè in relazione al suo territorio, alla sua vita, alle politiche che nel suo territorio si esprimono, quanto di più lontano da questa impostazione. Quindi l'idea centralistica non sta solo nel fatto che a questi non gli passa neanche per la testa di applicare il Titolo V perché l'ha approvato il centrosinistra, non è questo, ma corrisponde, ritorna nel loro modello fiscale e nel loro modello sociale. Quindi il rischio centralistico è sostanziato, non è un rischio centralistico puramente teorico, e allora che non si veda questo, e magari si intuisca o si affermi che il rischio è semplicemente che ci possano essere delle regioni che in qualche modo si muovono in modo differenziato, - io non dico che quello non è un rischio, per carità, dico che ci vuole una forte attenzione, una forte solidarietà, e ci sono anche gli strumenti, il fondo di perequazione, ecc.-, e non vedere invece il pagliaio, cioè il fatto che si sta rimettendo in discussione un modello che avevamo

faticosamente cercato di costruire, penso che sia un errore sul piano politico e istituzionale, quindi per quanto ci riguarda continueremo ad accelerare o comunque a sottolineare che il rischio è quell'altro, quello del centralismo. Su questi temi ovviamente non i torneremo a discutere, in particolare nel nostro appuntamento annuale di Viareggio, quello che sarà fatto subito dopo la presentazione della legge finanziaria, e che riguarderà appunto la nuova legge finanziaria; questi temi ne faranno parte, e quindi invitiamo tutti non solo a seguirci, ma a verificare la coerenza nella nostra elaborazione delle cose che abbiamo detto oggi e quelle che diremo a ottobre. Grazie.