

QUADERNI DI ASTRID

WELFARE E FEDERALISMO

A CURA DI
LUISA TORCHIA

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

LUISA TORCHIA

PREMESSA

1. *Welfare e cittadinanza. I livelli essenziali dei diritti civili e sociali nella Costituzione*

In tutti i paesi europei i sistemi di welfare sono al centro di un serrato dibattito, volto a mettere in luce le ragioni di crisi e ad elaborare possibili opzioni di riforma. Si tratta di un dibattito centrale sia in ambito nazionale, perché discutere di welfare significa discutere del modello di società al quale si aspira, sia in ambito europeo, perché la nuova Costituzione europea si caratterizzerà anche per l'equilibrio fra libertà, uguaglianza e solidarietà che si riterrà giusto per i cittadini europei.

In tutti i paesi europei, infatti, il dibattito sul welfare non è solo una discussione sui costi del sistema, ma piuttosto sui nuovi bisogni e sui nuovi rischi ai quali occorre far fronte, assumendo come centrale il riferimento alla persona e alle sue capacità. La necessità di una rilettura aggiornata dei rischi ai quali gli individui e le famiglie vanno incontro oggi è imposta dai cambiamenti sempre più veloci dell'economia e della società, che creano nuove opportunità, ma anche nuove difficoltà, nuovi strumenti di copertura del rischio, ma anche nuove situazioni di debolezza e di precarietà. Occorre quindi «aggiornare» il sistema del welfare non solo per renderlo sostenibile economicamente, ma anche per renderlo adeguato alle nuove esigenze. Senza questa riprogettazione il rischio è che interi gruppi o categorie di individui non dispongano di alcuna copertura, che i servizi siano erogati e distribuiti iniquamente, non secondo i bisogni ma secondo la «forza» (elettorale, economica, sociale) di ciascun gruppo e che venga messo in pericolo, quindi, proprio il principio fondamentale del quale il welfare costituisce applicazione: il

principio di solidarietà e di coesione sociale che ha caratterizzato sinora l'esperienza delle democrazie europee e che è stato a lungo, e deve tornare ad essere, anche un fattore di sviluppo economico.

Il dibattito sul welfare non può essere ridotto, quindi, ad una discussione sui costi della protezione offerta da ciascun sistema e sui possibili modi di contenimento, ma deve considerare il welfare per quello che è stato nell'esperienza europea: e cioè uno strumento collettivo per garantire sicurezza contro i rischi della vita a cui ciascuno è esposto. I sistemi di welfare nascono per dare all'individuo ciò che l'individuo da solo non riesce ad assicurarsi e hanno quindi le loro basi nel principio mutualistico e solidaristico e tendono all'universalismo dei servizi, anche se ciascun paese ha trovato uno specifico equilibrio fra le diverse esigenze. Questo equilibrio essendo, peraltro, storicamente datato, risulta oggi spesso inadeguato alle nuove esigenze e proprio dall'analisi dei profili critici occorre muovere per la progettazione delle misure di modernizzazione.

Le critiche che oggi vengono mosse ai sistemi di welfare possono essere raggruppate in due grandi e diverse tendenze: chi ritiene che il welfare vada abbandonato e che non debba esservi alcuna responsabilità pubblica o collettiva, ma ciascuno debba provvedere, secondo le sue capacità, alla propria protezione; e chi ritiene che i sistemi di welfare vadano aggiornati e modernizzati, per far fronte ai rischi, alle esigenze e ai bisogni di oggi, che sono diversi da quelli di ieri e richiedono nuovi strumenti e nuove regole.

Le riflessioni e le proposte espone in questo Quaderno sono basate sull'idea che la società moderna abbia ancora bisogno di un sistema di welfare, sia quale condizione per la sicurezza collettiva e individuale, sia quale fattore dello stesso sviluppo economico. La contrapposizione fra welfare e sviluppo economico che viene sostenuta soprattutto dalla destra è, infatti, solo una contrapposizione ideologica, che non trova alcun fondamento nell'analisi della realtà. In questa concezione il welfare non è poi

troppo diverso dall'elemosina che chi ha di più fa a chi ha di meno ed è costituito quindi di misure che si limitano ad attenuare le condizioni di estrema povertà o marginalità. Ma questa concezione, oltre a negare i diritti di cittadinanza scritti e tutelati nella nostra Costituzione, dimentica che condizione essenziale dello sviluppo economico è proprio la partecipazione del maggior numero di cittadini al mercato: al mercato del lavoro, alla produzione, al consumo, e quindi le misure che consentono, aiutano e sviluppano questa partecipazione sono misure essenziali per ogni progetto di sviluppo economico, in particolare oggi, quando le condizioni di rischio vengono percepite acutamente dagli individui e dalla società e producono una diffusa sensazione di incertezza e di insicurezza.

Il dibattito in corso sulla modernizzazione dei sistemi di welfare ha portato all'elaborazione di molte delle nuove proposte – il minimo vitale, la *basic income*, il *child bond*, la società degli *stakeholders*, i conti di welfare, i titoli di credito di servizi, la formazione permanente, le misure volte a garantire, più che gli occupati, l'occupabilità – che condividono una impostazione universalista quanto all'accesso, alla conformazione dei benefici e alla finalizzazione degli interventi e pongono, di converso, l'accento sulla responsabilità individuale quanto all'utilizzo dei benefici e alla loro trasformazione in fattori di garanzia della libertà e dell'uguaglianza. È questo anche il quadro di riferimento delle analisi e delle proposte presentate e argomentate in questo Quaderno, muovendo da un punto di partenza che oggi costituisce opinione diffusa: il welfare italiano è, nella sua attuale conformazione, ben lontano dal garantire i servizi necessari a chi ne ha bisogno, è un sistema incompleto, vecchio e frammentato, fonte di distorsioni, privilegi ed ingiustizie.

Alle criticità del sistema del welfare si aggiungono, poi, oggi, le criticità del sistema istituzionale, interessato da un processo di federalizzazione che è ancora lontano dall'essere compiuto, ma che ha ormai sufficienti radici da rendere impensabile un ritorno all'indietro.

Il nuovo sistema del welfare non può allora essere

pensato con riferimento ad un assetto pubblico organizzato intorno ad un assetto statale unitario ed uniforme, perché occorre tenere conto della distribuzione dei compiti fra diversi livelli di governo e della inevitabile differenziazione che si creerà per il diverso modo con il quale i diversi enti svolgeranno i propri compiti.

Il nuovo Titolo V della Costituzione ha peraltro affrontato il problema, che è comune a tutti i sistemi federali, dell'equilibrio fra unità e differenziazione, attribuendo alla legge dello Stato, fra le altre materie, la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, comma 2, lett. *m*). La norma prevede, dunque, non solo che vi sono diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale, e quindi con riferimento alla generalità della collettività, ma anche che per questi diritti la legge statale deve indicare «i livelli essenziali delle prestazioni» e, quindi, il concreto contenuto di quel nucleo dei diritti che è essenziale e costituisce, in ragione della sua essenzialità, un diritto esigibile per i soggetti aventi diritto e un obbligo di prestazione per i soggetti responsabili per l'attuazione di quei diritti.

La norma costituzionale ha, naturalmente, una portata generale e il sistema del welfare costituisce solo uno dei settori nei quali essa trova applicazione, ma essa fornisce, al contempo, uno strumento fondamentale – i livelli essenziali delle prestazioni – che consente di individuare concretamente le prestazioni che costituiscono, e ancor più dovranno costituire, il rinnovato sistema del welfare. Si tratta, come si cercherà di dimostrare in questo Quaderno, di uno strumento flessibile, che consente allo stesso tempo di dare pienezza di cogenza ai diritti e di modificare e aggiornare il sistema in modo relativamente semplice, di assicurare la crescita graduale del sistema e di far fronte alle emergenze o ai casi di ritardo e arretratezza: in altri termini, si tratta di uno strumento fondamentale per la garanzia dei diritti di cittadinanza e per la costruzione di un sistema di welfare in un assetto federale.

L'obiettivo di questo Quaderno è appunto l'analisi delle condizioni di utilizzo e messa in opera dei livelli essenziali delle prestazioni e non, invece, la proposta di scelte di *policy* in ordine a questo o quel settore del welfare. Quali che siano queste scelte, esse non potranno prescindere dalla necessità di definire i livelli essenziali delle prestazioni che la *policy* è volta ad assicurare: lo studio delle concrete condizioni di messa in opera dello strumento è quindi utile in generale, anche se dovrà naturalmente tenere conto delle peculiarità e specificità di ogni materia. Nelle pagine che seguono questo studio sarà svolto, quindi, dopo un sintetico esame delle caratteristiche attuali del welfare italiano, non in astratto, ma con riferimento a due settori fondamentali del welfare: la sanità e l'assistenza. Per ciascuno dei settori si esamineranno le condizioni di partenza, lo stato attuale e le tendenze in corso, per evidenziare in che modo i livelli essenziali delle prestazioni sono stati sinora utilizzati e come potrebbero esserlo in futuro. Nella seconda parte del Quaderno si indicheranno, in via esemplificativa, i modi, le condizioni e gli strumenti per la effettiva messa in opera dei livelli essenziali nei due settori.

1.1. *Il welfare italiano e i livelli essenziali delle prestazioni*

Le caratteristiche del welfare italiano possono essere riassunte, in estrema sintesi, come segue:

- la prevalenza degli strumenti di protezione del lavoratore, piuttosto che del cittadino;
- la prevalenza del ricorso a strumenti di tipo contributivo-assicurativo;
- l'accentuata frammentazione delle misure e degli strumenti, con coperture che si aggiungono o vengono estese categoria per categoria, in assenza di un disegno complessivo;
- l'incompletezza del sistema, che non garantisce copertura a rischi o bisogni che non siano direttamente connessi alla posizione della persona sul c.d. «mercato

TAB. 1. *Distribuzione % della spesa per protezione sociale*

	Italia	Germania	Francia	Regno Unito	Spagna	EU-15
Vecchiaia e superstiti	63,3	42,3	44,1	47,5	39,1	46,4
Malattia, sanità	25,0	28,3	29,1	25,9	27,1	27,3
Invalidità	6,0	7,8	5,8	9,5	12,0	8,1
Disoccupazione	1,7	8,4	6,9	3,2	6,5	6,3
Famiglia e Infanzia	3,8	10,6	9,6	7,1	10,8	8,2
Alloggio ed esclusione sociale	0,2	2,6	4,5	6,8	4,5	3,7
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurostat 2003.

del lavoro»: di modo che proprio coloro che si trovano in posizione di particolare debolezza e privi di occupazione non usufruiscono di alcun tipo di copertura.

All'incompletezza del welfare italiano si sono tradizionalmente accompagnati fenomeni di supplenza, che se per qualche tempo hanno funzionato da rimedio poi si sono tramutati in causa di ulteriori contraddizioni. Il principale ruolo di supplenza è stato assunto dalla famiglia e, all'interno di essa, dal lavoro non retribuito delle donne, a fronte di un sistema di sicurezza sociale finalizzato a tutelare, fondamentalmente e prevalentemente, il maschio adulto capofamiglia occupato. I servizi di cura sono stati a lungo prodotti all'interno della famiglia da parte di donne che lavoravano, non remunerate, a tempo pieno, senza avere accesso alle misure di sicurezza apprestate per i lavoratori.

Un secondo ruolo di supplenza è stato svolto dal sistema previdenziale. Si sono utilizzati i contributi dei lavoratori dipendenti per assicurare copertura previdenziale anche ad altre categorie – si pensi ai lavoratori agricoli e ad una parte dei lavoratori autonomi – caricando il sistema previdenziale di fini che non sono suoi propri e ponendo così le basi per uno squilibrio di cui oggi si vedono gli effetti, con una spesa previdenziale che è, per l'Italia, più alta che per gli altri paesi europei, pur all'interno di una spesa complessiva per il welfare di ammontare totale comparabile.

I fenomeni di supplenza fungono da rimedio sul breve periodo, ma poi divengono essi stessi parte del problema, perché impediscono lo sviluppo di istituzioni e meccanismi più adeguati e moderni. Così, oggi, il peso eccessivo del sistema previdenziale crea un pericoloso conflitto intergenerazionale, mentre d'altra parte la famiglia, in Italia come in tutti gli altri paesi sviluppati, ha perso di coesione e di omogeneità e non è più in grado di assolvere al ruolo di supplenza storicamente assunto. Qualsiasi scelta di *policy* in materia deve necessariamente tenere conto di questo fenomeno e fare i conti con il fatto che utilizzare ancora oggi la famiglia come unico o principale referente delle misure di welfare può portare a disincentivare il lavoro delle donne e l'autonomia e la mobilità dei figli, creando una «trappola del welfare» che aggrava, invece di attenuare, il problema che si vuole risolvere.

Il welfare italiano ha poi un ulteriore problema connesso all'inefficienza dell'amministrazione fiscale e all'orientamento particolaristico-clientelare dei processi di decisione, tanto sul piano legislativo come sul piano dell'attuazione amministrativa, con una diffusa e spesso fondata sensazione, da parte dei cittadini, di un sistema che è ingiusto sia quando prende sia quando dà, per via delle forti disparità fra gruppi, categorie e territori. Anche i controlli sull'effettiva resa delle prestazioni e sulle condizioni di accesso alle stesse sono fortemente carenti e mancano addirittura i sistemi informativi necessari per il monitoraggio del sistema e dell'uso delle risorse.

Il sistema è oggi, inoltre, fortemente differenziato quanto a qualità e quantità delle prestazioni e questa differenziazione non riflette diversi orientamenti degli individui o delle collettività, ma solo l'inefficienza e l'inefficacia di un sistema che spesso non riesce ad intercettare i bisogni reali, né a fornire risposte adeguate.

È necessario e urgente avviare un processo di costruzione di un nuovo welfare *mix*, caratterizzato sul piano dei contenuti da una forte accentuazione del riconoscimento dei diritti e dei bisogni individuali connessi alla cittadinanza rispetto a quelli connessi alla situazione lavo-

TAB. 2. Riparto di competenze tra Stato e Regioni nelle materie di welfare. Il grigio chiaro indica l'estensione della competenza statale; il grigio scuro quella regionale

a) Norme generali sull'istruzione	a) Tutela della salute b) Istruzione	a) Assistenza b) Beneficenza
b) Tutela della previdenza sociale	c) Tutela e sicurezza del lavoro	c) Formazione professionale
Lep		

rativa, e sul piano delle condizioni istituzionali e organizzative dalla piena assunzione di responsabilità di tutti i livelli di governo, ciascuno secondo le competenze assegnate dal nuovo Titolo V della Costituzione.

In questo quadro assume particolare rilevanza, come si è già detto in precedenza, la «costituzionalizzazione» dei livelli essenziali – che erano già stati previsti da leggi ordinarie, in particolare in materia di sanità e di assistenza – con almeno due conseguenze importanti.

Si può affermare, in primo luogo, che le nuove norme costituzionali confermano il mantenimento in capo alla responsabilità pubblica della determinazione delle prestazioni di welfare: queste prestazioni potranno poi essere rese con una pluralità di meccanismi e strumenti, pubblici e privati, ma la responsabilità finale resta in capo al potere pubblico quanto alla determinazione del contenuto essenziale di ciascun diritto e quindi di ciascun servizio.

Si può dire, poi, in secondo luogo, che la determinazione dei livelli essenziali comporta la contestuale determinazione dei «doveri» di prestazione che incombono sul servizio pubblico nei confronti dei destinatari del servizio

stesso. Dal punto di vista del soggetto erogatore del servizio quei «doveri» costituiscono un impegno imprescindibile, a fronte del quale sussiste il riconoscimento di un diritto – a quella tipologia e a quel livello di prestazione – in capo ai destinatari.

La formula contenuta in Costituzione è riferita ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su «tutto il territorio nazionale»: diritti «aterritoriali», che non ammettono differenziazione in ragione dello spazio. Per questi diritti occorre individuare, mediante il livello essenziale di prestazione, quel *quantum tantum* di tutela, garanzia e soddisfazione che deve essere comunque disponibile per il titolare del diritto, con la conseguenza che se la prestazione non viene garantita, il diritto sarà violato e il suo titolare dovrà disporre di adeguati strumenti di reazione.

La definizione dei livelli essenziali di prestazione potrebbe essere allora, per un legislatore dotato di coraggio e intelligenza, una grande occasione di ridefinizione del welfare nel suo complesso e di correzione delle sue storture, offrendo tutela e garanzia ai bisogni e ai rischi che oggi non ricevono copertura e riequilibrando le disparità e le ingiustizie fra le categorie, i settori e i territori.

1.2. *Le risorse e i poteri sostitutivi*

L'«aterritorialità» dei diritti sul piano del dovere di prestazione è ribadita con chiarezza anche in altre due disposizioni del nuovo testo costituzionale, relative, rispettivamente, alla previsione di interventi speciali e alla previsione di poteri sostitutivi.

La Costituzione attribuisce allo Stato, infatti, all'articolo 119, comma 5, il potere di destinare risorse aggiuntive e di effettuare interventi speciali in favore di determinati enti territoriali «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

La Costituzione prevede, poi, quale meccanismo di garanzia dell'equilibrio fra tutela dei diritti e autonomia delle Regioni e degli Enti locali, l'attivazione di un potere sostitutivo «quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali» (art. 120, comma 2): la tutela dei livelli essenziali è ricondotta dunque direttamente alla tutela dell'unità.

La clausola relativa ai livelli essenziali può divenire, dunque, in prospettiva, la chiave di volta del rapporto tra welfare e federalismo nel nostro ordinamento quale base per la costruzione di un sistema unitario, nel quale siano coerentemente distribuite le responsabilità fra livelli di governo.

Nelle pagine che seguono si verifica questa ipotesi con particolare riferimento al settore della sanità e al settore dell'assistenza, esaminando prima i problemi specifici di ciascun settore e poi i problemi ad essi comuni per quanto riguarda i sistemi informativi e i poteri sostitutivi.

Il gruppo di lavoro che ha redatto questo paper è stato coordinato da Luisa Torchia, ed è stato composto da: Franco Bassanini, Alberto Comino, Alessandra De Marco, Renato Finocchi Ghersi, Fabio Giglioni, Alessandro Natalini, Silvia Paparo, Jacopo Sce.

Alle prime riunioni del Gruppo hanno partecipato anche Claudio De Vincenti, Edwin Morley Fletcher e Paolo Onofri.

Nel corso del lavoro del Gruppo sono stati sentiti anche i pareri di Raffaella Milano e Nereo Zamaro.