

LE RIFORME IN ATTO: RISORSE E QUALITÀ SOCIALE

*Angelo Migliarini**

Nel costituzionalismo moderno, il diritto alla salute e più in generale i diritti sociali, sono entrati a far parte dei diritti di cittadinanza, concetto quest'ultimo che ha seguito, nel corso del tempo, profonde trasformazioni.

Originariamente, la cittadinanza, era soltanto un elemento che collegava una persona con il proprio territorio. Nelle democrazie moderne essa è diventata la fonte del diritto di voto.

Nelle democrazie contemporanee, successive alla 2^a guerra mondiale, in uno STATUS di cui fanno parte, oltre al diritto elettorale, un reddito decoroso e il diritto a condurre una vita civile anche quando ammalati, vecchi o disoccupati.

Ecco che i diritti sociali si affiancano ai diritti di libertà, è la trasformazione dello stato liberale in stato sociale.

Secondo questa impostazione i diritti sociali hanno la stessa dignità e dunque la stessa tutela dei diritti classici. In questo solco si colloca la Costituzione italiana che dedica ai diritti sociali numerose disposizioni inequivoche.

I diritti sociali, non sono, nel sistema costituzionale, una opzione politica variabile a seconda della maggioranza parlamentare ma sono un principio giuridico vincolante per qualunque maggioranza.

Alcuni sostengono, in modo sempre più esplicito, che questi diritti costano, quindi, vengono subordinati alle risorse. Ma un diritto subordinato alle risorse è un diritto di carta.

Il vincolo delle risorse è un fatto reale ma non dovrebbe far dimenticare che tutti i diritti determinano dei costi. Non esistono diritti che non costano. Pensiamo solo alla tutela dei diritti più classici: dalla proprietà, alle libertà individuali, diritti, questi, che hanno determinato, nel corso degli anni e senza obiezione di carattere economico, la predisposizione di apparati costosissimi e più costosi nei bilanci di uno Stato.

Le scelte in tema di diritti sociali, fatte dalla nostra Carta Costituzionale sono, oggi, recepite e confermate in una molteplicità di testi internazionali dotati di rilevanza giuridica anche interna: della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, alla carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

E' così che l'Unione Europea affronta l'aspra competizione mondiale in atto assumendo la qualità sociale come risorsa per lo sviluppo, considerando gli interventi e i servizi alla persona, anziché un onere di spesa, un'occasione di innovazione.

Assumere questa impostazione significa contrastare le ricorrenti tesi di un ritorno ad un welfare residuale.

Sostenere che è necessario partire dai diritti e da una riflessione non preconcepita sui diversi modelli di welfare, significa offrire le condizioni per costruire un sistema integrato di interventi volto ad avviare il circolo virtuoso comunità - bisogni - sviluppo sorretto dal consenso di tutti i cittadini, non solo di chi è escluso, perchè tutti i cittadini sono interessati a vivere in

un Paese dove lo sviluppo è ancorato alla qualità sociale e ai servizi che possono contribuire al benessere, all'agio, individuale, familiare e della comunità.

A questo punto il discorso, anziché chiudersi, si apre, infatti, quando si parla di diritti, il problema non è affermarli, bensì garantirne l'effettiva attuazione.

La riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione e il nuovo articolo 114, il D.Lgs 229, la L. 328, sono i principali momenti di un percorso che ha visto e vede le nostre imprese sociali fortemente impegnate nella costituzione di un welfare delle responsabilità che superi la logica assistenzialistica e residuale delle politiche sociali.

E' cresciuta la nostra partecipazione attiva, la nostra capacità di autopromozione testimoniata, dalla realizzazione di azioni di spin-off finanziate con proprie risorse (solo in Toscana e solo quest'anno la cooperazione sociale Legacoop investirà 20 miliardi in servizi alla persona), tutte tese a qualificare il nostro sistema di welfare e a renderlo più universale e solidale condividendone le responsabilità del suo finanziamento.

Le nostre cooperative sociali si sono da sempre battute per un welfare che sapesse innescare processi di sviluppo locale e potenzialità occupazionali, servizi centrati sul compito e capacità di ottimizzare la relazione costi - benefici.

Siamo da sempre convinti, citando il Libro Bianco, "crescita, competitività, occupazione" che l'area dei servizi alla persona possa rappresentare: uno dei più importanti settori di creazione di lavoro per il XXI Secolo.

Ad oggi, tutta una serie di "atti legislativi mancati", combinati alla predisposizione di altre riforme inattese, ancorchè alcune volontà o intenti dichiarati "sottovoce", producono il timore che il percorso iniziato in questi anni possa arrestarsi o regredire.

Entriamo nel merito. Nell'ambito del Terzo

Settore risulta che, su disposizione accreditata al Ministro del Welfare, si stia lavorando alla stesura di un Testo Unico sul Terzo Settore. Il provvedimento come ovvio, ricomprendrebbe la modifica e/o l'integrazione della 266, della recentissima 383, della L. 381, nonchè la disciplina sull'Impresa Sociale. Il provvedimento dovrebbe ricomprendere anche il DLgs 460/97 in materia di riordino degli aspetti tributari delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, secondo un sistema di tassazione progressiva.

Ogni legge è perfettibile, ogni legge non è immune da limiti e contraddizioni (perfetto non è umano) ma è certo che se il 3° Settore non venisse coinvolto già nella fase concertativa della stesura faremmo dei notevoli passi indietro.

Faccio notare che esistono già aree del 3° settore che, per ambiti, lavorano su proposte di modifica alle leggi di loro interesse (vedi L. 266 sul volontariato). Per questo è importante in questa fase fare chiarezza. E' opportuno, anzi, necessario confrontare le proposte in un clima di trasparenza e collaborazione ricordando a tutti che la L. 381/91 è stata frutto di concertazione tra le Associazioni di rappresentanza della cooperazione sociale e il governo, che la 266 ha avuto sei stesure diverse, tutte confluite nel testo approvato e che il percorso fatto dalla commissione Zamagni e avviato con il Ministro Fantozzi è durato due anni.

Tutti quanti dobbiamo essere consapevoli che, secondo le risultanze del percorso, sarebbero da rivedere non solo le tendenze politico - culturali ma anche tutta la più recente produzione normativa nazionale e regionale, con il rischio di ritardare o invertire il senso di marcia della riforma del Welfare.

L'Italia non ha ancora un vero e proprio sistema di protezione sociale, un sistema di diritti, un welfare della cittadinanza.

Il primo quanto fondamentale tentativo è sta-

to raggiunto alla chiusura della 13° legislatura con l'approvazione della L. 328/00. Ma la L. 328/00 è una legge scarsamente finanziata, la quantificazione del Fondo Nazionale è fortemente inadeguata, sia rispetto ai livelli di molti altri Stati dell'Unione Europea (dato ribadito dall'ultima determinazione Eurostat di fine agosto), sia con riferimento alla costruzione di un sistema basato sulla determinazione di "LIVEAS" (Livelli Essenziali di Assistenza Sociale) realmente esigibili dai cittadini. Il rischio che la legge quadro potesse rimanere una "scatola vuota" era presente anche al legislatore che infatti scriveva: "essa costituisce l'impalcatura di un nuovo sistema di interventi sociali, un'impalcatura che deve essere completata"... "il valore e la sostanza di questa legge vive nella sua applicazione".

A distanza di quasi due anni dall'emanazione della Legge, la mancata definizione dei LIVEAS permane, così come i meccanismi e le sanzioni che dovrebbero renderli esigibili.

In questo quadro, preoccupa molto la recente affermazione secondo la quale dobbiamo considerare intoccabili gli attuali livelli di stanziamento (vorrei ricordare che a fronte di una media europea di 7 punti per la spesa sanitaria, l'Italia è attestata al 5,8).

Il Fondo Sociale nazionale è stato articolato in 4 voci:

- a) una base storica di circa 34 mila miliardi di vecchie lire;
- b) un incremento secco, derivante dall'approvazione della L. 328/00 di 1800 miliardi di vecchie lire;
- c) la previsione di circa 1000 miliardi di vecchie lire sui fondi europei;
- d) La riforma delle IPAB stimata per 37000 miliardi.

Dando per scontato (ma non lo è) che la base storica rimanga invariata e considerando che le riforme IPAB e i Fondi Europei siano, in qualche misura, indipendenti dall'azione del Governo, l'incertezza permane soprattutto sui

1800 mld della L. 328/00.

E' importante ricordare che gli stanziamenti aggiunti con la 328, i 1800 mld, riguardano il triennio 2001/2003. A partire dall'anno successivo, invece, sarà la legge finanziaria a stabilire lo stanziamento del fondo e, la ripartizione delle risorse sarà condotta annualmente, sulla base di criteri da definire, diceva la legge, "con successivo regolamento del Governo" (il regolamento non è ancora stato emanato). Questo potrebbe consentire di prevedere stanziamenti senza ricorrere a numerose leggi settoriali, semplificando l'iter decisionale, garantendo una visione di insieme. D'altro canto, un settore finanziariamente debole come il nostro, potrebbe risultare eccessivamente esposto alla contingenza politica.

Credo sia interessante ricordare a tutti quanti che secondo le disposizioni del Piano Sociale Nazionale, le Regioni hanno emanato Piani Integrati Sociali Regionali triennali 2002-2004 in assenza di certezza di risorse per l'anno 2004 e nonostante il vincolo del patto stabilità. Le risorse ballerine non si esauriscono con i 1800 miliardi ma comprendono quelle dedicate al "Reddito Minimo di Inserimento", non rifinanziato già quest'anno, il "Fondo per le povertà estreme", anch'esso collegato alla finanziaria e sottoposto alla concertazione tra Governo e Parti Sociali delle prossime settimane, nonchè le risorse per il "Dopo di noi" (una tantum della finanziaria 2000).

Sebbene sappiamo che esista, all'interno della spesa sociale, il problema di una sua ricomposizione interna (il 90% del fondo è infatti storicamente composto da provvidenze di carattere economico, mentre solo il 10% va sui servizi alla persona) chiunque voglia contribuire allo sviluppo della qualità sociale, dovrà concentrare la propria attenzione e la propria azione di vigilanza su questi essenziali appuntamenti ma non so-

lo, preliminarmente a tutto questo saranno due provvedimenti di straordinaria rilevanza:

- a) la definizione del LIVEAS;
- b) le procedure di accreditamento.

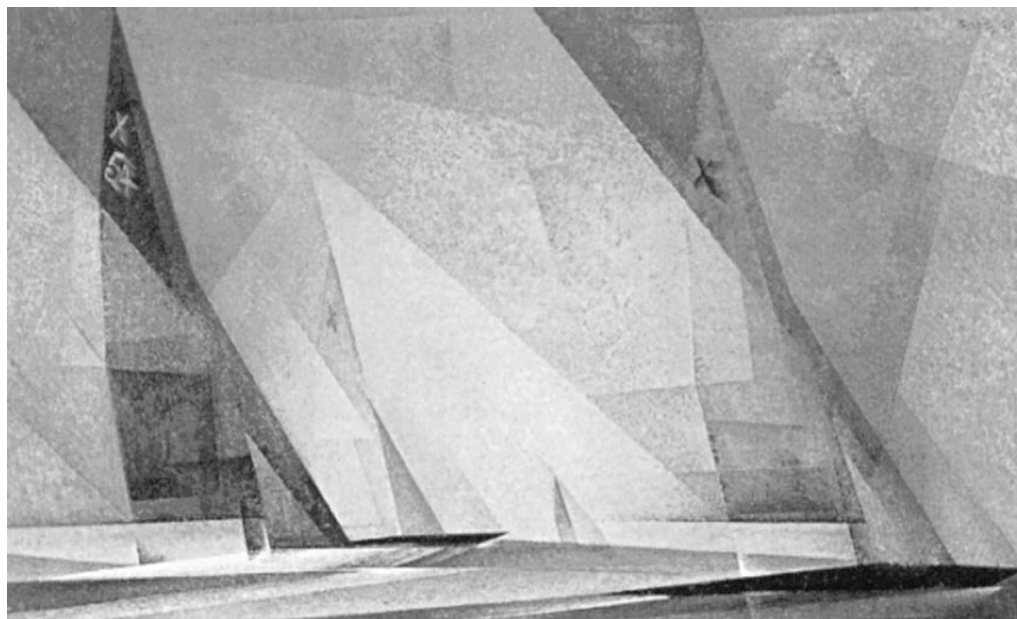
Definire i LIVEAS significa, infatti, definire le risorse per garantirne l'esigibilità. Definire bassi livelli di assistenza equivale a considerare i livelli più alti finanziabili solo con risorse regionali, penalizzando quelle regioni che, storicamente, hanno investito di più nei servizi alla persona.

Non definirli, così come sta accadendo, determinerà alla lunga un intervento surrogatorio, pericoloso e incerto. Una sorta di cittadinanza locale, figlia di un federalismo per abbandono, in assenza di una cittadinanza nazionale. Occorrerà poi ricordare che i LIVEAS non sono una semplice elencazione di prestazioni ma una analisi di utilità, di risultato e dunque di qualità delle prestazioni.

Dovremo far sentire la nostra voce affinché la definizione del sistema di accreditamento possa davvero migliorare la qualità dei servizi e degli attori sociali, evitando un accreditamento regolativo-autorizzativo basato solo sul controllo di conformità a requisiti di qualità predeterminati e puntare ad un accreditamento mirato ai processi di erogazione delle prestazioni e pronto a confrontarsi sulla qualità relativa non standardizzabile dei servizi. Dovremo altresì contribuire a far crescere nei servizi e nelle istituzioni una cultura relativa agli strumenti di verifica e di misurazione della qualità.

Ancora, sulle risorse, ritengo interessante gettare uno sguardo sulle Fondazioni bancarie.

La Legge 22/12/98 n. 461, il D.Lgs di attuazione 153 e l'Atto di indirizzo del 05/08/99, la cosiddetta Legge Ciampi dal nome del ministro del Tesoro che la firmò, ha contribuito a trasformare l'amministrazione del patrimonio delle Fondazioni bancarie in un indispensabile bacino di risorse in sei rilevanti settori. Tra questi, come è noto, troviamo anche l'as-



sistenza alle categorie sociali deboli.

L'art. 11 dell'ultima finanziaria ha ulteriormente declinato il settore chiarendo e rafforzando la possibilità di intervento all'interno dell'area del sociale.

Il patrimonio delle Fondazioni bancarie, secondo le stime, ammonta a 100.000 mld di vecchie lire (sarebbe come dire 5 finanziarie), è dunque legittimo che abbia suscitato un certo appetito. Entrando nel dettaglio, la vendita delle partecipazioni bancarie ed il realizzarsi di plusvalenze godeva dell'esenzione totale da imposte fino al 15/06/2003. In questo ultimo anno la Commissione della Comunità Europea ha ben pensato di mettere in discussione questo principio, considerando gli interventi delle fondazioni "aiuti di stato alle imprese" con conseguente turbativa di mercato. Ciò ha comportato la messa in riserva di somme ingenti fiaccando l'incisività della riforma. Ad agosto, un comunicato stampa, ha chiarito definitivamente l'infondatezza di questa interpretazione liberando riserve di cassa per centinaia di miliardi.

E ancora, nel DPEF del 2001 la prima bozza

del testo di regolamento attuativo dell'art. 11 prevedeva che il 10% del patrimonio delle Fondazioni bancarie fosse vincolato ad investimenti tesi a supportare opere infrastrutturali. Il testo del regolamento non ha ottenuto parere di conformità da parte del Consiglio di Stato e, ad oggi, non è stato emanato. Non possiamo non esprimere la nostra preoccupazione al riproporsi di vincoli di destinazione del patrimonio anche nella prossima finanziaria. Credo che sarebbe interesse di tutti e soprattutto del Governo centrale, orientare ed agevolare la massimizzazione del patrimonio delle Fondazioni, proprio in considerazione del fatto che è la redditività a produrre risorse reinvestibili sul territorio e dunque anche nel sociale.

Controlli di merito e non vincoli di destinazione, che potrebbero ridurre i benefici del patrimonio (leggi acquisto di cartelle di debito pubblico), ci sembrano elementi più incisivi ad arricchire la società civile, dotandola di istituzioni distributive sul territorio, capaci di operare su settori di grande importanza per la qualità sociale.

Qualità sociale, qualità della vita, benessere, socializzazione, sono concetti complessi e impegnativi pieni di contenuto in continua estensione, nel tempo e nello spazio.

Il livello della loro effettiva affermazione dipende dalla previsione normativa così come dall'entità delle risorse che siamo disposti a mettere in campo, dall'interpretazione dei bisogni alla capacità di programmazione, dall'abilità di progettare risposte all'esigenza di verificarne i risultati.

La qualità sociale dunque non può che essere qualità di sistema, sistema capace di adattarsi progressivamente e costantemente ai bisogni.

Ripartirei da qui, da un'analisi equilibrata e seria dei problemi e in un quadro di responsabilità condivise. Le nostre cooperative sociali non sono state, in questi anni, solo agenti di sviluppo economico o di occupazione, non si sono accontentate di essere soltanto strumenti di flessibilità per servizi, sono state agenti di cittadinanza attiva, di democrazia, di qualità sociale.

Anche per questo vigileremo affinché non rinasca la tentazione di percorrere scorciatoie verso forme di impresa sociale deregolata, verso nuove forme di sfruttamento del lavoro sociale, verso derive di scarsa qualità.

Oggi il dibattito sul welfare appare eccessivamente appiattito sulla questione delle compatibilità macro economiche.

Tuttavia, porre la questione dello stato sociale solo in questi termini può essere riduttivo. Partire dai diritti non vuol dire sottovalutare i problemi della contabilità dello Stato, significa auspicare che, nel Governo del welfare, siano utilizzati con attenzione e autorevolezza tutti gli strumenti, non solo la leva economica, dimostrando così di possedere la lungimiranza di chi investe nella qualità della vita dei propri cittadini.

* Cooperazione Sociale ARCST/ Legacoop Toscana