

## I TAGLI ALL'ASSISTENZA IN ITALIA. MOTIVAZIONI E CONSEGUENZE

ANGELO MARANO

*XXIII Riunione Scientifica SIEP*  
Crisi economica, welfare e crescita  
*Pavia, 19-20 settembre 2011*

**Sessione: Social Assistance and Anti-Poverty Programs**

**I tagli all'assistenza in Italia. Motivazioni e conseguenze**

*Angelo Marano (Ministero del lavoro e delle politiche sociali)*

*amarano@welfare.gov.it*

*Questa versione: 30/06/2011*

**Riassunto**

L'articolo discute motivazioni ed effetti della riduzione, fino all'azzeramento, del finanziamento nazionale alle politiche socio-assistenziali che va prefigurandosi nel 2011-2012, anche in relazione al delinearsi di modalità di attuazione del federalismo fiscale che rivolgono a tali politiche scarsa attenzione. L'azzeramento degli stanziamenti nazionali sembra destinato a provocare un ulteriore restringimento delle prestazioni offerte, già meno sviluppate rispetto agli altri paesi, e rischia di far tramontare il progetto originario della L. 328/2000 di costruire un autonomo sistema socio-assistenziale, strutturato sul territorio nazionale, professionale e rivolto alla totalità dei cittadini. Piuttosto, sembra delinearsi un sistema in parte ricondotto nell'ambito delle politiche sanitarie e delle politiche del lavoro, per il resto residuale, differenziato territorialmente e rivolto prevalentemente a soggetti marginalizzati.

**Parole chiave:** spesa sociale, assistenza sociale, politiche socio-assistenziali, federalismo fiscale; finanziamento del welfare.

**JEL:** H53, H75, H77

**Indice:**

1. Introduzione
  2. L'azzeramento del finanziamento nazionale delle politiche sociali
  3. Le cause di fondo
    - 3.1 Il downsizing del pubblico e la qualità della spesa
    - 3.2 Diritti e responsabilità individuale
    - 3.3 Il vincolo di risorse e la crisi economica
  4. Il federalismo
    - 4.1 Dalla riforma costituzionale del 2001 alla legge 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale
    - 4.2 La legge 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale
  5. Le conseguenze
  6. Conclusioni
- Bibliografia  
Tabelle e figure

*I tagli all'assistenza in Italia. Motivazioni e conseguenze*

## 1. Introduzione

Il biennio 2011-2012 si prefigura come un momento critico per le politiche socio-assistenziali in Italia: vengono infatti meno i finanziamenti nazionali alla spesa sociale dei livelli decentrati di governo, senza una corrispondente devoluzione di risorse. Se pure il finanziamento nazionale è arrivato a coprire complessivamente una quota minoritaria (attorno al 20%) della spesa sociale degli enti locali, la dipendenza da tale finanziamento è molto differenziata territorialmente; inoltre, i tagli andranno necessariamente ad incidere sulla parte di spesa più comprimibile (i servizi all'utenza, piuttosto che il personale), mentre sarà estremamente difficile compensare le risorse che vengono meno, stanti gli ulteriori, e più generali, obblighi di contenimento della spesa imposti a regioni e comuni.

Il taglio dei finanziamenti, unito al delinearsi di modalità di attuazione del federalismo che, in ambito socio-assistenziale, da un lato rinviava al futuro la definizione dei livelli essenziali, dall'altro ventilava una provvisoria individuazione di "obiettivi di servizio" senza corrispondente finanziamento, rischia di far tramontare definitivamente il disegno originale della legge quadro sull'assistenza (L. 328/2000) di costruire un autonomo sistema socio-assistenziale, strutturato sul territorio nazionale, professionale e rivolto alla totalità dei cittadini. Quello che sembra delinearsi è piuttosto un sistema in parte riassorbito nell'ambito delle politiche sanitarie e delle politiche del lavoro, per il resto residuale, differenziato territorialmente e rivolto prevalentemente a soggetti marginalizzati.

L'articolo illustra il processo di azzeramento del finanziamento nazionale delle politiche sociali e ne discute motivazioni e conseguenze, anche in relazione alla riforma federale del 2000, alla mancata definizione dei livelli essenziali in ambito sociale e all'attuazione del federalismo fiscale. La sezione 2, dopo aver riassunto i termini dell'arretratezza del sistema socio-assistenziale italiano nel confronto internazionale, illustra le dimensioni dei tagli. La sezione 3 ne richiama alcune motivazioni di fondo: il prevalere di un'impostazione teorica che, in ambito macroeconomico, nega l'efficacia delle politiche fiscali e considera la spesa per il welfare di bassa qualità e, in ambito microeconomico, sottolinea sistematicamente il rischio morale, piuttosto che i benefici sociali delle tutele; il tradizionale problema della scarsità di risorse finanziarie, accentuatosi con la crisi economica. La sezione 4 discute il ruolo giocato dalla riforma federale del 2000 e dalle modalità con le quali si sta dando attuazione al federalismo fiscale, sulla base delle deleghe conferite dalla L. 42/2009. La sezione 5 discute il modello di assistenza che sembra delinearsi, evidenziando, oltre al generalizzato ridimensionamento delle prestazioni offerte, l'aumento delle disomogeneità territoriali e i caratteri di residualità delle prestazioni socio-assistenziali e marginalità dei soggetti protetti che sembrano destinate a prevalere. La sezione 6 conclude.

## 2. L'azzeramento del finanziamento nazionale delle politiche sociali

Le anomalie della spesa sociale italiana sono ben note. Ad una spesa complessiva in linea con quella degli altri paesi europei, fa da contraltare una sua concentrazione prevalentemente nel comparto pensionistico e dei servizi sanitari; in comparti come famiglia/minori, casa, altra esclusione sociale, così come nei servizi

---

\* Le opinioni espresse nell'articolo sono personali e non attribuibili ad alcuna istituzione.

agli invalidi, l'Italia appare, nel confronto internazionale, fortemente arretrata (Tabella 1). In termini monetari (Tabella 2), basti notare che dei 432 miliardi di spesa complessiva nel 2009, il 59% era costituito da spesa pensionistica e il 24% da servizi sanitari, per complessivi 359 miliardi; se sottraiamo anche TFR, prestazioni sanitarie in denaro, cassa integrazione e disoccupazione, assegni familiari e di maternità, ne risulta una spesa residuale, per tutte le altre prestazioni e comparti della protezione sociale, inferiore a 15 miliardi (il 3,4% del totale, l'1% del PIL), che si riduce a meno di 10 miliardi considerando solo la spesa delle amministrazioni pubbliche.

Andando a concentrarci sulla rete delle prestazioni sociali offerte sul territorio, delle quali sono attori principali i comuni (singoli o associati) a livello di produzione e le regioni a livello legislativo e programmatico, l'indagine sulla spesa sociale dei comuni indica una spesa di 6,6 miliardi nel 2008, cui si sommerebbero una compartecipazione degli utenti e una quota a carico del SSN, per complessivi 2 miliardi (Tabella 3). Si tratta delle prestazioni sociali effettivamente erogate sul territorio, direttamente o per il tramite del privato sociale, per la maggior parte in servizi o finanziamento di strutture, ma anche, per circa un quarto, in denaro (Figura 1). Sono rivolte prevalentemente a famiglie e minori, anziani e disabili (per più dell'80%, complessivamente) e, per il rimanente 20%, ad adulti in condizioni di disagio, immigrati, persone affette da dipendenze e alla categoria, residuale, della multiutenza (Figura 2).

Come viene finanziata questa spesa? Incrociando i dati dell'indagine sulla spesa sociale dei comuni con i questionari di monitoraggio del Fondo nazionale per le politiche sociali (Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2010), pur con una notevole approssimazione, causata dall'incompletezza dei dati delle due indagini, si può quantificare l'autofinanziamento da parte dei comuni in circa 3 miliardi, il finanziamento mediante fondi nazionali ritrasferiti dalle regioni in 1,2 miliardi, il finanziamento mediante fondi regionali in circa 900 milioni, cui si aggiunge una componente non specificata di circa 1,6 miliardi (parte inferiore della Tabella 3)<sup>1</sup>.

I fondi nazionali, ripartiti dall'autorità centrale alle regioni e da queste, a loro volta ai comuni, finanziavano dunque, nel 2008, circa il 20% della spesa sociale degli enti locali. Questa componente di finanziamento nazionale è, tuttavia, destinata a venir meno nel prossimo futuro. Come mostra la Tabella 4, dal 2001 al 2004 l'ammontare del finanziamento nazionale, concentrato nel Fondo nazionale per le politiche sociali istituito nel 1998, è stato sostanzialmente costante, attorno a un miliardo. Si è, poi, quasi dimezzato nel 2005, per tornare a salire negli anni del governo di centro-sinistra (2006-2008) sfiorando, fra Fondo politiche sociali e altri fondi, istituiti con la Legge finanziaria 2007, 1,6 miliardi. Nella legislatura corrente vi è stata una erosione dei finanziamenti nel 2009-2010, cui è seguito un crollo nel 2011, quando il finanziamento si è ridotto a poco meno di 400 milioni, destinati a diventare 193 e 144 milioni, rispettivamente, nel 2012 e 2013. In particolare, nel 2011 non è stato rifinanziato il Fondo per le non autosufficienze, istituito nel 2007, che era arrivato a 400 milioni, mentre si è dimezzato il Fondo per le politiche sociali e sono stati ridimensionati gli altri stanziamenti.

A completare il quadro, vanno considerati tre ulteriori elementi: a) Nel disegno di legge di stabilità 2011 il Fondo politiche sociali era inizialmente destinato a ridursi di ulteriori 200 milioni e solo la pressione delle regioni ha determinato uno stanziamento aggiuntivo, limitato, comunque, al solo 2011; b) eccezion fatta per il Fondo infanzia e adolescenza, destinato direttamente a 15 città fra le maggiori del paese, e per lo stanziamento aggiuntivo appena richiamato, la parte residua degli stanziamenti per gli anni a venire corrisponde, sostanzialmente, alle risorse gestite direttamente dall'autorità centrale; c) a marzo 2011 un provvedimento del Ministro dell'economia ha reso indisponibile parte delle risorse riportate in tabella, in

---

<sup>1</sup> Istat (2011) fornisce una stima diversa da quella qui presentata (15% Fondo politiche sociali, 14,9% fondi regionali, 62,5% risorse proprie), ma anche tale stima sconta una forte incompletezza e disomogeneità territoriale dei dati.

via cautelativa, per l'eventuale resa inferiore alle aspettative dell'asta delle nuove frequenze destinate alla banda larga.

Dunque, per il 2011 le regioni sono riuscite a ottenere un finanziamento integrativo di 200 milioni ma, ciò malgrado, i fondi loro destinati si ridurranno a un terzo rispetto al 2010. Per il 2012 sembra delinearsi il definitivo esaurimento del finanziamento nazionale delle politiche sociali.

Si potrebbe obiettare che, nel contesto dell'attuazione del federalismo fiscale, è naturale vengano azzerati i fondi nazionali, il nuovo articolo 119 della Costituzione prevedendo l'integrale finanziamento con risorse proprie delle funzioni di regioni ed enti locali. Si tratterà di federalismo nella sezione 4, tuttavia si può anticipare che l'azzeramento del finanziamento nazionale delle politiche sociali non è compensato dalla devoluzione di equivalenti risorse tributarie, essendo piuttosto vero l'opposto, ovvero che mediante l'azzeramento preventivo dei trasferimenti nazionali vanno a ridursi le risorse fiscali da devolvere.

Vero è anche che, come detto, gli stanziamenti nazionali contribuivano per una quota limitata a circa il 20% della spesa sociale decentrata, e che regioni e comuni, insieme agli stessi utenti, già finanziavano con risorse proprie buona parte dei servizi. D'altra parte, tale dato medio rappresenta una realtà fortemente differenziata a livello nazionale, con alcune aree dipendenti più di altre dai finanziamenti nazionali (vedi oltre, sezione 5). In ogni caso, anche quelle più autonome troveranno dal 2011 oltremodo difficoltoso compensare i tagli, stante che questi si accompagnano alla diminuzione anche degli altri trasferimenti a regioni e enti locali. Basti ricordare che la manovra correttiva 2011-2012 (articolo 11 del decreto legge 78/2010) comporterà (al netto della spesa sanitaria), nel biennio, tagli ai trasferimenti per complessivi 8,5 miliardi alle regioni a statuto ordinario, 1,5 miliardi alle regioni a statuto speciale, 4 miliardi ai comuni e 800 milioni alle province. Dunque, ai tagli al finanziamento nazionale potranno, anzi, sommarsi ulteriori riduzioni degli stanziamenti destinati autonomamente al sociale da regioni e comuni.

### **3. Le cause di fondo**

L'erosione, fino all'azzeramento, del finanziamento nazionale delle politiche sociali trova le sue radici nell'interagire di motivi di varia natura. Di fondo, vi è il generale prevalere di un approccio economico non favorevole agli istituti del welfare, in particolare quelli assistenziali, sia dal punto di vista macroeconomico che microeconomico. Vi è poi il vincolo di risorse, reso ancora più stringente dagli effetti della crisi economica. Infine, un ruolo importante, come si vedrà nella sezione successiva, hanno giocato la riforma costituzionale del 2001 e le specifiche modalità con le quali si sta dando attuazione al federalismo fiscale, in un contesto di forte carenza di risorse e mancata individuazione dei livelli essenziali.

#### ***3.1 Il downsizing del pubblico e la qualità della spesa***

Considerando, innanzitutto, gli aspetti macroeconomici, sicuramente ha contribuito a creare un clima poco favorevole al rafforzamento del welfare il graduale riaffermarsi, a partire dagli anni '80, dell'ortodossia neoclassica, dunque di una visione che vede l'economia di mercato tendere automaticamente al pieno impiego e l'intervento pubblico spiazzare l'investimento privato. Tuttavia, rileva in questa sede, per la capacità che ha avuto di influenzare gli atti e le istituzioni comunitarie, una specifica qualificazione della visione neoclassica, quella, sviluppatasi a partire dagli anni '90, che sottolinea come la politica fiscale possa

avere effetti *non-keynesiani*, opposti a quelli tradizionalmente considerati dalla teoria economica, cosicché un aumento della spesa potrebbe avere effetti recessivi, mentre una stretta fiscale effetti espansivi<sup>2</sup>.

In una prima fase, la visione non-keynesiana ha argomentato che il *downsizing* del pubblico è spesso tutto quanto necessario per la crescita economica. Soprattutto in Europa, la spesa pubblica sarebbe eccessiva e poco produttiva, dunque spiazzerebbe investimenti e consumi privati, mentre elevate aliquote fiscali ridurrebbero gli incentivi; il tutto minerebbe la credibilità delle politiche economiche, generando incertezza e la possibilità di crisi finanziarie, che verrebbe scontata, fra l'altro, nei rendimenti dei titoli pubblici. D'altra parte, una riduzione delle dimensioni del bilancio e del deficit, specialmente se consistente e concentrata nel tempo, aumenterebbe la credibilità, riducendo il carico fiscale atteso dagli individui nel corso della loro vita e alimentando la domanda privata.

In una seconda fase, l'approccio non-keynesiano si è concentrato sulla "qualità" del bilancio pubblico, spesso intesa, più che in termini di efficacia ed efficienza, come funzionalità della composizione delle entrate e della spesa alla crescita. Una stabilizzazione perseguita attraverso un aumento del carico fiscale rischia di rivelarsi velleitaria, soprattutto se aumenta il carico fiscale diretto, in particolare sul capitale; fra le spese, andrebbero tutelati gli investimenti pubblici in infrastrutture e le spese in istruzione, ricerca e sviluppo, mentre andrebbe ridotta con decisione la spesa per il personale e la spesa per il welfare, in particolare quella pensionistica, a causa delle sue dimensioni, della possibile dinamica prospettica, anche in riferimento all'invecchiamento della popolazione, perché spiazza l'attività dei fondi pensione e disincentiva il risparmio privato e, infine, perché il costo grava sugli attivi mentre i benefici vanno a soggetti non più attivi. Quanto alle altre componenti del welfare, esse troverebbero giustificazione solo nella misura in cui finalizzate a ridurre i tempi di inattività o disoccupazione, o ad aumentare la flessibilità del mercato del lavoro.

In effetti, non è difficile razionalizzare in questi termini i vincoli sul deficit e sul debito contenuti nel trattato di Maastricht (1991) e nel Patto di stabilità e crescita (1997), così come l'attenzione dedicata in ambito comunitario alla dinamica della spesa per il welfare e alla composizione della spesa pubblica, fino alla formazione di appositi gruppi di lavoro (*Working group on ageing* e *Working group on the quality of public finances*) del Comitato di politica economica (Marano 1999, Economic Policy Committee 2008)<sup>3</sup>.

Vero è che tale impostazione non sempre è stata fatta propria da tutta la Commissione e dai paesi. Ad esempio, nel 1997 la Francia ha ottenuto che il Patto di stabilità facesse anche riferimento alla crescita<sup>4</sup>; dal 2000 la competenza su pensioni e welfare è stata affidata, oltre che ai ministri dell'economia, anche a quelli del lavoro; una prima volta nel 2002-2005 ed una seconda 2008-2010 la Commissione ha dovuto accettare che i paesi oltrepassassero i limiti sul deficit ed aumentassero la spesa. Vero è anche, tuttavia, che proprio la dimensione dei deficit e l'eventualità di default da parte di alcuni paesi sta contribuendo a rafforzare ulteriormente l'impostazione restrittiva sulla politica fiscale, con il conferimento alla Commissione Europea di una autorità di indirizzo delle politiche di bilancio degli stati membri ancora maggiore di prima.

---

<sup>2</sup> Cfr., fra gli altri, Giavazzi e Pagano 1990, Bertola e Drazen 1993, Alesina, Perotti e Tavares 1998, Perotti 1999, Blanchard e Perotti 2002, Alesina 2010.

<sup>3</sup> La seguente citazione appare ben rappresentativa della posizione prevalente in sede comunitaria: "*Large and persistent adjustment efforts tend to be more successful, and deficit reductions which take place through cuts in current primary expenditure rather than tax increases are less likely to be reversed in the future. Budgetary adjustments strongly based on cuts in current primary expenditure are often more difficult to implement and their adoption is therefore a clear sign of the government's commitment to budgetary discipline and of its determination to maintain these efforts in the future*" (European Commission 1998, p. 105).

<sup>4</sup> Tale richiamo avrebbe dovuto creare le premesse per ridiscutere l'impostazione strutturalmente deflazionistica del target sul deficit pubblico, al palesarsi di un trade-off fra crescita e stabilità.

### 3.2 Diritti e responsabilità individuale

A livello microeconomico, il ridimensionamento degli istituti dello stato sociale passa attraverso l'assolutizzazione del problema del rischio morale, i cui costi sociali sono considerati inevitabili e, il più delle volte, prevalenti sui benefici offerti dalle tutele e dalle forme assicurative pubbliche o private<sup>5</sup>. Ne discende la prescrizione di valorizzare la "responsabilità individuale" dei soggetti, riducendo le reti di protezione e trasferendo i rischi dalla collettività al singolo, secondo un'impostazione che rappresenta la negazione dei tradizionali modelli assicurativi (Hacker 2006, Artoni 2007, Solow 2008, D'Antoni e Marano 2008).

In ambito assistenziale, l'enfasi è posta soprattutto sull'evitare trappole della povertà, ovvero che individui in condizioni di bisogno ricevano prestazioni disincentivanti lo svolgimento di attività che, eliminando il bisogno, farebbero loro anche perdere i relativi benefici. Conseguentemente, le prestazioni offerte dovrebbero essere di entità limitata e condizionate alla messa in atto da parte del soggetto bisognoso di comportamenti virtuosi (tipicamente l'attivazione lavorativa, la partecipazione ad attività di riqualificazione, l'accettazione di tutte le offerte ricevute).

Tali considerazioni sono state poste al centro dell'attenzione soprattutto in ambito anglosassone e nei paesi nordici, dove gli istituti assistenziali sono più sviluppati:

*"In Northern Europe [long-term unemployment and non-participation] (...) result mainly from the dysfunctional structuring of the welfare system. Huge sums are spent on long-term benefits which encourage inactivity and exclusion"* (Boeri, Layard e Nickell 2000).

Tuttavia, le stesse tesi sono echeggiate anche con riferimento al caso italiano, malgrado gli indicatori segnalino, nel nostro caso, una ridotta rilevanza delle trappole della povertà (almeno per coloro che non godono della Cassa integrazione, soprattutto a causa dell'anomalia costituita dall'assenza di un reddito minimo assistenziale (Carone et al. 2004). Ad esempio nel *Libro bianco sul welfare* del Ministro del lavoro si afferma che:

*"Istituzioni e famiglie devono offrire ai giovani un modello di comportamento fondato sulla responsabilità (...) sostenendolo con forme di protezione che (...) garantiscano non gratuite e deresponsabilizzanti sicurezze ma ricorrenti opportunità di inclusione". (...) [E' necessaria una] "accurata selezione degli eventi diritto e di meccanismi incentivanti i comportamenti dello stesso destinatario utili a rimuovere lo stato di bisogno. Prestazioni troppo generose determinano l'intrappolamento dei bisognosi in una condizione di esclusione sociale".* (Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2009, pp. 18, 30).

Incidentalmente, va rilevato che l'enfasi sulla patologia rischio morale, piuttosto che sui benefici sociali delle prestazioni offerte, tende ad assumere una portata che, dal cercare di evitare comportamenti opportunistici, passa a volere attivamente stimolare comportamenti ritenuti virtuosi tramite l'indebolimento delle tutele offerte dal welfare, non solo nel campo dell'assistenza, ma anche delle pensioni e della sanità. E' emblematico, in proposito, quanto scriveva T. Padoa Schioppa:

*"Nell'Europa continentale, un programma completo di riforme strutturali deve oggi spaziare nei campi delle pensioni, della sanità, del mercato del lavoro, della scuola e in altri ancora. Ma dev'essere guidato da un unico principio: attenuare quel diaframma di protezioni che nel corso del Ventesimo secolo hanno progressivamente allontanato l'individuo dal contatto diretto con la durezza del vivere, con i rovesci della fortuna, con la sanzione o il premio ai suoi difetti o qualità"* (Padoa Schioppa 2003).

---

<sup>5</sup> Le tutele offerte dal sistema assistenziale possono comunque essere ricondotte a quelle di tipo assicurativo facendo riferimento al concetto rawlsiano di velo di ignoranza.

### **3.3 Il vincolo di risorse e la crisi economica**

Il vincolo di risorse ha condizionato fortemente le politiche di bilancio e, in particolare, la spesa per il welfare negli ultimi venti anni. La crisi finanziaria del 1992, i vincoli del trattato di Maastricht e del Patto di stabilità, la necessità, anche a prescindere dai vincoli comunitari, di ridurre l'enorme debito pubblico italiano, hanno determinato, in un contesto di bassa crescita economica, obiettivi molto ambiziosi in termini di avanzo primario, che non hanno lasciato spazio ad una espansione duratura degli stanziamenti per le politiche socio-assistenziali, continuamente a rischio, anzi, di erosione allorché si è resa necessaria una manovra correttiva.

La rilevanza del vincolo di risorse emerge netta, fra l'altro, dai lavori della Commissione Onofri, chiamata, nel 1997, a delineare la riforma strutturale del welfare, con un nome già di per sé rivelatore: "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale". In effetti, come scrive Onofri:

*"La Commissione aveva interiorizzato l'obiettivo di risanamento dei conti pubblici che il governo stava perseguendo. Se ciò dovesse tradursi in stabilità della spesa sociale nel suo rapporto con il PIL, oppure nella riduzione, sia pur temporanea, di tale rapporto, è stato oggetto di ampia discussione. La conclusione, formulata in modo deliberatamente generico, fu di ammettere che «la riforma della spesa sociale, qui delineata, possa contribuire, in misura limitata e nel breve periodo, alla riduzione della quota di spesa primaria corrente sul PIL»" (Onofri 2007, p. 2).*

Con queste premesse, la Commissione, nell'evidenziare, da un lato, la concentrazione della spesa sociale italiana su pensioni e sanità e, dall'altro, l'esiguità degli stanziamenti nei campi dell'assistenza e degli ammortizzatori sociali, non trova altra soluzione che proporre la riallocazione di una parte della spesa dai primi due ambiti agli altri. Ma una simile prospettiva non trova realizzazione, sia perché la dinamica sottostante la spesa pensionistica e sanitaria – anche in relazione al progressivo invecchiamento della popolazione – è tale da rendere estremamente ambizioso anche il mero obiettivo di una stabilizzazione del rapporto spesa/PIL, che richiederà interventi sofferti e ripetuti nel corso degli anni, sia perché, anche laddove risorse aggiuntive si rendono disponibili, dentro o fuori l'ambito del welfare, le esigenze di sviluppo dei servizi socio-assistenziali finiscono per essere subordinate alle priorità di riduzione del debito pubblico e di rilancio della crescita.

E' così che la legge quadro sull'assistenza (L. 328/2000), una volta approvata, si trova davanti un ostacolo quasi insormontabile: laddove essa è volta a costruire un sistema socio-assistenziale strutturato e professionale che si incentra sull'identificazione a livello statale dei livelli essenziali delle prestazioni, da assicurare (e conseguentemente finanziare) sull'intero territorio nazionale, la mancanza di adeguate risorse impedisce di procedere in tal senso. Così, a differenza che in ambito sanitario, in campo assistenziale non viene reso operativo un elenco di prestazioni costituenti diritti soggettivi, garantiti su tutto il territorio nazionale, che vada oltre i tradizionali trasferimenti monetari erogati dall'INPS. Una situazione che non migliora – anzi, per certi versi, si deteriora ulteriormente – con la riforma del titolo V della Costituzione nel 2001, come si vedrà nella prossima sezione.

Facendo un salto temporale alla situazione venutasi a creare a seguito della crisi iniziata nel 2008, è evidente come essa accentui ulteriormente la pressione sui sistemi di welfare. Anche prescindendo dalle politiche discrezionali, da un lato la riduzione dell'occupazione e del livello di attività economica riduce le entrate fiscali e contributive, dall'altro aumenta la pressione sugli ammortizzatori sociali in prima, e sugli istituti assistenziali in seconda battuta. Inoltre, la mera riduzione del livello del PIL, che nel 2009 è calato in Italia del 5,2%, determina, di per sé, un aumento – purtroppo permanente – di quasi 1 punto di PIL della spesa pensionistica, di 1,5 punti della spesa sociale complessiva, di quasi 6 punti del rapporto debito/PIL. In effetti, se si confrontano i dati della Tabella 1, riferiti al 2008, con quelli della Tabella 2, riferiti al 2009, si nota che la spesa sociale in Italia aumenta di 2 punti di PIL, un aumento molto significativo, per quanto inferiore a quello medio UE-27 (2,7 punti). Questi dati, uniti al dato sul deficit pubblico, sempre superiore



nel triennio 2009-2012 al 6,5% nella UE-27 e al 5% in Italia, bastano da soli ad evidenziare la crescente pressione che, non solo in Italia, si scarica sul bilancio pubblico e, in particolare, sulle componenti considerate meno direttamente funzionali alla crescita, fra le quali, per le ragioni sopra illustrate, la spesa socio-assistenziale (Marano 2010, Social Protection Committee 2011).

## 4 Il federalismo

### 4.1 Dalla riforma costituzionale del 2001 alla legge 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale

Ritornando al periodo di inizio secolo, nel contesto descritto, di strutturale mancanza di risorse, si inserisce, ad appena un anno dall'approvazione della legge quadro sull'assistenza, la riforma costituzionale che, nella nuova formulazione dell'articolo 117, riconosce alle regioni la potestà legislativa esclusiva sulle politiche sociali, rimanendo in capo all'autorità centrale solo la definizione dei livelli essenziali. Questa non è, di per sé, poca cosa, e si potrebbe ritenere che, invero, lì stia la sostanza, risultando addirittura opportuno poi che, in un quadro di garanzie uniformi, ciascuna regione decida autonomamente modalità di organizzazione e produzione dei servizi che è tenuta ad assicurare e delle eventuali prestazioni aggiuntive che ritiene di garantire. Tuttavia, in assenza di livelli essenziali, le regioni si trovano assegnate competenze esclusive, senza altri vincoli; la riforma del Titolo V senza individuazione dei livelli essenziali si traduce così, di fatto, in un "liberi tutti", aprendo la porta alla creazione di 19 sistemi regionali e 2 sistemi provinciali distinti, spesso inconciliabili l'uno con l'altro e, sovente, inefficienti.

In realtà, anche dopo la riforma dell'articolo 117, l'autorità centrale cerca di mantenere un proprio ruolo nella definizione delle politiche sociali, provando a vincolare e indirizzare le, pur contenute, risorse nazionali destinate al loro finanziamento. Ma tale tentativo è frustrato dalla Corte Costituzionale, che considera il nuovo articolo 117 pienamente operante, a differenza del nuovo articolo 119, sul federalismo fiscale, che dovrà aspettare la legge attuativa del 2009. In particolare, la Corte dichiara esplicitamente che:

*"non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale; d'altronde (...) il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato"* (Corte Costituzionale, sentenza n. 423/2004).

Dunque, lo strumento attraverso il quale lo Stato deve intervenire in ambito sociale nel nuovo contesto costituzionale è la definizione dei livelli essenziali, e solo in subordine può stanziare risorse aggiuntive, esclusivamente a fini di perequazione o per la realizzazione di interventi volti alla rimozione degli squilibri economici e sociali, ai sensi dei commi 2 e 4 dell'articolo 119. Ma l'autorità centrale procrastina tale definizione, in quanto, i livelli essenziali costituendo diritti esigibili, richiederebbe un significativo incremento della spesa.

Ne segue la marginalizzazione, di fatto, delle politiche sociali a livello nazionale. Infatti, il politico nazionale, non potendo o intendendo intraprendere un progetto impegnativo di largo respiro, qual è quello associato alla determinazione dei livelli essenziali, e non potendo finalizzare altrimenti le risorse disponibili, riduce drasticamente il proprio interesse alla materia. Negli anni successivi la riforma del Titolo V, con la parziale eccezione della legislatura governata dal centro-sinistra nel 2006-2008, le risorse disponibili sono conseguentemente erose laddove è necessario contenere la spesa pubblica, per il resto distribuite alle regioni senza grande interesse alle modalità di utilizzo e ai risultati.

D'altra parte, il disinteresse dell'autorità centrale permette alle regioni di gestire con la massima autonomia le, pur limitate, risorse disponibili, a volte anche distraendole dal finanziamento della rete dei servizi sociali. La stessa autonomia si estende ai comuni, ai consorzi, agli attori del privato sociale, a fronte delle difficoltà che tutte le regioni hanno ad attivare i necessari meccanismi di pianificazione, monitoraggio e valutazione della spesa e dei servizi.

Di fatto, si crea una situazione nella quale, dall'opacità generale del sistema, ciascun attore trae spunto per gestire in autonomia, senza obblighi di rendicontazione sostanziale, le risorse affidategli. Ma in tale contesto generale, si rafforza la tendenza a considerare la spesa sociale come improduttiva e di cattiva qualità, il che alimenta ulteriormente la spinta alla riduzione, nel corso degli anni, degli stanziamenti.

#### **4.2 La legge 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale**

E' sulla situazione descritta che interviene la legge attuativa del federalismo fiscale (L. 42/2009 e relativi decreti attuativi, cfr. anche Zanardi 2011). Ai sensi del comma 3 del nuovo articolo 119 della Costituzione, regioni ed enti locali devono essere messi in condizione di finanziare integralmente le proprie funzioni. Coerentemente, l'articolo 8 della L. 42 prevede la soppressione dei trasferimenti statali alle regioni finalizzati ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni, e la devoluzione di risorse proprie che ne assicurino il finanziamento secondo il principio dei costi standard, ovvero dei costi a cui è prodotta la prestazione nelle regioni più efficienti. Analogo meccanismo è previsto, all'articolo 11, per gli enti locali, con corrispondente abolizione sia dei trasferimenti statali che regionali. Verrebbero mantenuti, ai sensi dell'articolo 119, solo fondi perequativi (nazionale e regionali) e fondi aggiuntivi destinati a interventi per la rimozione degli squilibri economici e sociali. Il tutto, con la clausola che non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (articolo 28).

Gli ambiti di devoluzione sono diversamente declinati per i vari livelli di governo. Tuttavia, è evidente che l'attuazione del federalismo fiscale viene realizzata pensando soprattutto alla sanità, che assorbe la parte di gran lunga maggioritaria delle risorse coinvolte e per la quale si sta delineando un dettagliato modello di riferimento, mentre per gli altri ambiti, in particolare, ai nostri fini, l'assistenza sociale, il quadro presenta notevoli margini di incertezza e ambiguità.

*a) Le competenze sul sociale.* Laddove, come visto nella sezione 2, sono rilevanti i flussi di risorse dall'autorità centrale alle regioni, e da queste ai comuni, per il finanziamento delle politiche sociali, la legge 42, nel dettare la soppressione di tali trasferimenti, non chiarisce esattamente quali componenti devolvere alle regioni e quali ai comuni. Da un lato, l'articolo 8 della legge esplicita che, per le materie legate alla garanzia dei livelli essenziali, sulle quali le regioni esercitano competenze amministrative e fra le quali, nel decreto attuativo sull'autonomia tributaria di regioni e province, è esplicitamente indicata l'assistenza sociale (articolo 14), il finanziamento è assicurato attraverso le risorse devolute alle regioni. Dall'altro lato, l'articolo 21 della legge e il decreto attuativo sui costi e fabbisogni standard dei comuni comprendono, fra le funzioni fondamentali proprie dei comuni, da finanziare integralmente con risorse devolute, con contestuale soppressione dei trasferimenti statali e regionali, le funzioni del settore sociale e gli asili nido (ricompresi nell'istruzione). Questa ambiguità della norma può dar luogo a due risultati opposti: in un'ipotesi, probabilmente più coerente con lo spirito della legge, verrebbero devolute ai comuni, che erogano concretamente i servizi, le risorse sul sociale, di fatto azzerando (salvo per l'allocazione dei fondi perequativi regionali) la gestione di risorse e il controllo a livello regionale; nell'ipotesi opposta, laddove in qualche modo i servizi attualmente svolti fossero ricondotti entro qualche nozione di livello essenziale, potrebbe rimanere salvaguardata una competenza regionale importante.

*b) I livelli essenziali.* L'ambiguità sopra richiamata è strettamente collegata a quella relativa alla definizione dei livelli essenziali in ambito sociale. In effetti la legge, così come la prima versione del decreto attuativo sull'autonomia tributaria di regioni e province, rinviava, per i livelli essenziali non già definiti, ad una apposita, futura, legge ad hoc, di fatto limitando l'attuazione del federalismo fiscale in ambito sociale alla devoluzione ai comuni di entrate commisurate ai fabbisogni standard relativi ai servizi già offerti. Già nel decreto sui costi e fabbisogni standard dei comuni, tuttavia, si faceva riferimento anche a degli "obiettivi di

servizio” da individuare ai fini di “un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni”. Tale richiamo è ulteriormente sviluppato nella versione definitiva del decreto attuativo sull’autonomia finanziaria di regioni e province, stante che sia la Conferenza Unificata che il Parlamento hanno a ciò condizionato il proprio parere positivo, cosicché è ora previsto che *“fino alla determinazione, con legge, dei livelli essenziali delle prestazioni, tramite intesa conclusa in sede di Conferenza Unificata sono stabiliti i servizi da erogare, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, e il relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica”* (articolo 13, comma 5). Tale norma, sembrerebbe prefigurare un lavoro ricognitorio dell’esistente, con l’identificazione di una serie di servizi e prestazioni sociali da assicurare sul territorio nazionale, che, in qualche modo, anticipi i livelli essenziali.

c) *Il finanziamento.* L’identificazione di pseudo livelli essenziali come servizi, o obiettivi di servizio, da erogare, da parte di comuni e/o regioni, non potrà, tuttavia, non fare i conti col vincolo di risorse. Già allo stato delle cose, l’identificazione di tali servizi sull’intero territorio nazionale comporterebbe problemi probabilmente insormontabili, posto che le differenze territoriali sono tali che qualunque servizio individuato dovrebbe, in un certo numero di enti, essere finanziato ex novo, con risorse aggiuntive, contraddicendo la clausola di salvaguardia finanziaria della norma, mentre altri enti potrebbero vedersi costretti a terminare alcuni servizi per attivare quelli individuati. Ancora più, è prevedibile, tali ostacoli si presenteranno nel prossimo biennio, posto che nel 2011 e 2012, anni da prendere a riferimento per la devoluzione di risorse che dovrebbe scattare dal 2013, i fondi nazionali destinati al sociale sono destinati a ridursi drasticamente, come visto nella sezione 2. Invero, se la Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale ha identificato molti dei fondi nazionali riportati nella Tabella 4 fra quelli da considerare ai fini della devoluzione (Governo italiano 2010, allegato 2, Tavole 3 e 5), il prossimo azzeramento di tali fondi sembra prefigurare una situazione nella quale non si avrà devoluzione di risorse (a favore delle regioni o dei comuni, poco importa) semplicemente perché i trasferimenti sono stati preventivamente azzerati.

In definitiva, se la logica vorrebbe che si identificassero i livelli essenziali in ambito sociale, si calcolassero i relativi costi standard ai sensi della legge 42 e, conseguentemente, si devolvessero a regioni e enti locali fonti adeguate al loro finanziamento, quello che sembra delinarsi è, invece, radicalmente diverso: nel sociale si azzerava il finanziamento nazionale, riducendo così l’ammontare di risorse da devolvere. Per i livelli essenziali, la norma originale prevedeva un rinvio, di fatto *sine die*, dell’applicazione del federalismo fiscale all’ambito sociale, ma anche l’impegno, strappato in sede parlamentare e di Conferenza Unificata, per l’individuazione provvisoria di servizi minimi rischia di rivelarsi velleitario, posto che ad esso non corrispondono gli stanziamenti necessari, in un quadro, anzi, di ulteriore contenimento delle risorse a disposizione.

## **5. Le conseguenze**

In qualche modo, l’azzeramento del finanziamento nazionale delle politiche sociali segna l’epilogo del tentativo, impostato alla fine degli anni ’90 e tradottosi nella legge quadro sull’assistenza, di costruire anche in Italia, come nei paesi più avanzati della UE, un sistema strutturato e professionale, universalistico e in grado di assicurare un livello minimo di prestazioni sull’intero territorio nazionale. Un tentativo analogo a quello realizzato, in precedenza, con la L. 883/1978, istitutiva del sistema sanitario nazionale. In specifico, quello che sembra prefigurarsi è, da un lato, l’ulteriore ridimensionamento delle prestazioni socio-assistenziali offerte dagli enti locali, dall’altro, l’ulteriore aumento dei differenziali territoriali, infine,

un'accentuazione della marginalità delle politiche assistenziali, rispetto sia agli altri ambiti del welfare che ai soggetti cui sono rivolte.

a) *Il ridimensionamento del sistema socio-assistenziale.* E' evidente che, laddove il sistema socio-assistenziale soffre in Italia di una cronica insufficienza di risorse, che ha impedito la definizione dei livelli essenziali e la costruzione di un sistema di tutele e servizi riconosciuti su tutto il territorio nazionale, l'ulteriore riduzione degli stanziamenti non potrà non avere conseguenze. Come detto, anche l'impegno a individuare almeno livelli minimi di servizio da garantire non potrà che rivelarsi velleitario, nel contesto delineato dai tagli. Complessivamente, ci si deve dunque attendere un generalizzato *downsizing* delle prestazioni sociali offerte a livello locale e regionale, ed un aumento della compartecipazione degli utenti ai costi. Come detto, risulterà molto difficile da parte di regioni ed enti locali bilanciare la riduzione dei finanziamenti nazionali, perché, in parallelo, dovranno dare corso ad ulteriori riduzioni di spesa, quali quelle previste dal patto di stabilità interno e dal decreto legge 78/2010. Peraltro, i tagli necessariamente andranno a scaricarsi sulle componenti più flessibili della spesa sociale decentrata, dunque, piuttosto che sulla spesa per il personale, sulle prestazioni all'utenza e, in particolare, sui servizi erogati per conto dei comuni da soggetti esterni, in particolare gli enti del privato-sociale, che, quindi, verosimilmente, soffriranno in misura più che proporzionale dei tagli.

b) *L'aumento dei differenziali territoriali.* Pur in un contesto di generale *downsizing*, ci si deve attendere un aumento dei già forti differenziali territoriali (Guerra 2011) nelle prestazioni socio-assistenziali offerte. Regioni ed enti locali si differenziano già fortemente per le modalità organizzative e di finanziamento adottate, per la rilevanza attribuita alle politiche sociali, per la disponibilità di risorse. La Tabella 5 mostra alcune delle differenze regionali: è variabile la quota di compartecipazione degli utenti (dal 30% nella P.A. di Bolzano al 2% in Campania) e la quota a carico del SSN (addirittura del 51% in Veneto, sostanzialmente nulla nel Centro-Sud); è molto variabile la spesa pro-capite (dai 281 euro annui nella P.A. di Trento ai 30 euro della Calabria), così come la misura dell'autofinanziamento dei comuni (oltre il 65% in Liguria e Toscana), la dimensione dei fondi sociali regionali (assenti in alcune regioni, di dimensioni significative in altri) e, infine, la quota dei fondi nazionali e regionali che vengono trasferite dalle regioni ai comuni (da un minimo del 65% in Calabria al 100% in Piemonte). Evidentemente, in regioni che dipendono meno dai finanziamenti nazionali, ovvero nelle quali viene data maggiore importanza alla spesa sociale, le prestazioni socio-assistenziali potranno subire minore pressione. Tuttavia, un'accentuazione delle differenze territoriali potrebbe anche emergere, almeno fino alla definizione dei livelli essenziali, dal venir meno di uno strumento, pur minimo, di coordinamento da parte dell'autorità centrale qual è il riparto dei fondi nazionali, così come dell'analogo strumento di cui dispongono le regioni nei confronti degli enti locali.

c) *La marginalizzazione delle politiche socio-assistenziali.* Infine, quello che sembra delinarsi è la marginalizzazione e residualizzazione delle politiche socio-assistenziali, tanto rispetto agli altri comparti del welfare, che rispetto ai soggetti destinatari. Con riferimento al primo aspetto, in un contesto volto a reindirizzare il più possibile le componenti del bilancio pubblico verso la crescita economica e nel quale vengono sottolineati soprattutto gli effetti disincentivanti di un'eccessiva tutela pubblica (cfr. sezione 3), gli aspetti socio-assistenziali tendono naturalmente ad essere riassorbiti da un lato nella sfera sanitaria, dall'altro nelle politiche del lavoro. L'attività produttiva viene ad essere identificata come strumento non solo necessario, ma anche sufficiente di inclusione sociale, da cui consegue che l'azione pubblica dovrebbe limitarsi alla rimozione degli impedimenti al lavoro (malattia) e a rendere disponibili efficienti servizi all'impiego. Da questo punto di vista le politiche socio-assistenziali diverrebbero residuali e dovrebbero indirizzarsi non verso la totalità della popolazione (compresi gli occupati), bensì esclusivamente verso quei soggetti marginali che non vogliono, o non possono, rientrare nelle politiche di attivazione, che la comunità nazionale e quella locale aiuterebbero in un'ottica sostanzialmente volontaristica, con risorse sottratte ad

impieghi produttivi e, perciò, necessariamente residuali e subordinate alle altre componenti del bilancio pubblico<sup>6</sup>.

## 6. Conclusioni

Vaso di coccio fra i vasi di ferro della sanità, della previdenza, degli interventi sulla cassa integrazione, il sistema delle prestazioni socio-assistenziali offerte dai livelli decentrati di governo rischia un sostanziale ridimensionamento nel prossimo futuro e l'aumento delle disparità regionali, come effetto dell'azzeramento dei finanziamenti nazionali al sociale e della più complessiva riduzione dei trasferimenti a regioni e enti locali.

Le motivazioni del processo in atto possono essere ritrovate, da un lato, nel prevalere di impostazioni economiche volte al *downsizing* del pubblico e a sottolineare l'urgenza di responsabilizzare l'individuo, piuttosto che i benefici della condivisione dei rischi, dall'altro nel vincolo di risorse, reso ancora più stringente dalla crisi. Tuttavia, un ruolo importante è stato anche giocato dalla riforma federalista del 2000 che, devolvendo la competenza sulle politiche sociali alle regioni in assenza di livelli essenziali e delle risorse necessarie a definirli, ha drasticamente ridotto l'interesse dell'autorità centrale allo sviluppo del sistema socio-assistenziale e causato una perdita di trasparenza e una bassa qualità della spesa sociale decentrata, che hanno rafforzato l'idea che essa sia, fundamentalmente, improduttiva.

La legge attuativa del federalismo fiscale del 2009 e i relativi decreti legislativi, da questo punto di vista, non sembrano offrire prospettive in positivo. Finora, le norme sembrano elaborate con riferimento prevalentemente all'ambito sanitario, mentre, per quanto riguarda l'ambito socio-assistenziale, si riscontrano rilevanti ambiguità nei testi, soprattutto per quanto riguarda l'attribuzione di competenze e il rinvio della definizione dei livelli essenziali (anche nell'accezione adottata dal legislatore, basata sui costi standard). Forse, rispettando l'indicazione di Parlamento, regioni ed enti locali, si perseguirà l'individuazione di alcuni servizi / obiettivi di servizio da garantire comunque, ma, nel contesto delineato di assenza di risorse aggiuntive e, anzi, sostanziale riduzione degli stanziamenti destinati al sociale, tale obiettivo non potrà che rivelarsi velleitario.

In prospettiva, l'area socio-assistenziale tende a venire svuotata dalle politiche sanitarie e da quelle del lavoro, salute e lavoro essendo ritenuti condizioni necessarie e sufficienti di partecipazione e inclusione sociale. Le politiche socio-assistenziali cessano di essere concepite come ambito di esercizio di diritti e attività rivolte alla totalità dei cittadini, per ridursi ad ambito residuale di prestazioni volte ad assicurare un qualche standard minimo a soggetti marginalizzati e non in grado altrimenti di partecipare attivamente alla società, con conseguenti finanziamenti pure marginali e residuali, collegati più alle risorse che la comunità nazionale e le comunità locali sono disposte a devolvere ai più sfortunati, che al finanziamento di diritti.

---

<sup>6</sup> In tal senso può anche essere interpretato il focalizzarsi del più rilevante intervento di politica sociale nazionale perseguito nel corso della corrente legislatura, l'istituzione della cd. "carta acquisti", sulle povertà estreme, e l'attiva ricerca della mediazione degli enti di volontariato nella gestione del programma, formalizzata nella L. 10/2011 di conversione del decreto legge 225/2010.

## Bibliografia

- Adema W., Ladaïque M. (2009): *How expensive is the welfare state? Gross and net indicators in the OECD Social Expenditure Database*. Social, Employment and Migration Working Papers, n. 92. Parigi, OCSE.
- Alesina A., Perotti R., Tavares J. (1998): *The political economy of fiscal adjustments*. Brookings Papers on Economic Activity, Washington, Spring 1998.
- Alesina A. (2010): *Fiscal adjustments: lessons from recent history*. Rapporto presentato al meeting Ecofin del 15 aprile 2010 a Madrid. [www.economics.harvard.edu/faculty/alesina](http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina).
- Artoni R. (2007): *Due libri importanti*. Econpubblica Short Notes Series, n. 10. Milano, Università Bocconi.
- Bertola G., Drazen A. (1993): *Trigger points and budget cuts: explaining the effects of fiscal austerity*. American Economic Review, 83, pp. 11-26.
- Blanchard O., Perotti R. (2002): *An empirical investigation of the dynamic effects of changes in government spending and revenues on output*. Quarterly Journal of Economics, 117, pp. 1329-1368.
- Boeri T, Layard R., Nickell S. (2000): *Welfare-to-work and the fight against long-term unemployment. Report to Prime Ministers Blair and D'Alema*, Report n. 205, Nottingham, DfEE Publications.
- Carone G., Immervoll H., Paturot D., Salomäki A. (2004): *Indicators of Unemployment and Low-Wage Traps (Marginal Effective Tax Rates on Employment Incomes)*. Social, Employment and Migration Working Papers, n. 18. Parigi, OCSE.
- D'Antoni M., Marano A. (2008): *L'incertezza pervasiva – La tendenza al trasferimento dei rischi su individui e famiglie*. In: R. Pizzuti (a cura di): *Rapporto sullo Stato Sociale 2008*, Torino, Utet, pp. 27-64.
- Economic Policy Committee (2008): *The quality of public finances. Findings of the Economic Policy Committee working group*. European Economy, Occasional Papers n. 37. Bruxelles.
- European Commission (1998): *Convergence Report*. Bruxelles. [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- Giavazzi, F., Pagano, M. (1990): *The advantage of tying ones hands. EMS discipline and central bank credibility*. European Economic Review, 32, n.5, 1055-1082.
- Governo Italiano (2010): *Relazione sul federalismo fiscale*. Roma. [www.governo.it](http://www.governo.it).
- Guerra C. (2011): *Audizione davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*. Roma, Parlamento Italiano.
- Hacker J. (2006): *The Great Risk Shift. The Assault on American Jobs, Families, Health Care, and Retirement and how You Can Fight Back*. Oxford University Press.
- Istat (2011): *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati – Anno 2008*. Statistiche Report, Roma, Istat.
- Marano A. (1999): *The road to sound public finances: economic growth versus primary surplus*. Thematic Network "Full Employment for Europe" (TSER-Programme of the European Commission), WP n. II/20. [www.memo-europe.uni-bremen.de/downloads/Marano\\_Papier.PDF](http://www.memo-europe.uni-bremen.de/downloads/Marano_Papier.PDF).
- Marano A. (2010): *El impacto de la crisis a corto y largo plazo sobre los sistemas de seguridad social y fondos de pensiones*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid. [www.mtin.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/documentos/Revista\\_Extra\\_Seguridad\\_Social.pdf](http://www.mtin.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/documentos/Revista_Extra_Seguridad_Social.pdf).
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2009). *Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*. Roma. [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2010). *Quaderni della ricerca sociale 1. Il Fondo nazionale per le politiche sociali. Monitoraggio annualità 2007*. Roma. [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

Onofri P. (2007): *Le politiche sociali dieci anni dopo*, Prospettive Sociali e Sanitarie, nn. 19-20, Milano, Istituto per la Ricerca Sociale.

Padoa Schioppa T. (2003): *Berlino e Parigi: ritorno alla realtà*. Corriere della Sera, 26 agosto 2003.

Perotti R. (1999): *Fiscal policy when things are going badly*. The Quarterly Journal of Economics, 114, pp. 1399-1436.

Social Protection Committee (2010): *Joint assessment by the SPC and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses*. Bruxelles, Unione Europea. [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

Solow R. (2008): *Trapped in the new "you're on your own world"*. The New York Review of Books, vol. 55, n. 18.

Zanardi A. (2011): *Federalismo fiscale: prove di attuazione*. In: Guerra C., Zanardi A. (a cura di): *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2011*. Bologna, Il Mulino.

Tabella 1 - Spesa sociale per trasferimenti monetari e servizi nelle varie funzioni - Anno 2008

| Rapporti al PIL    | Tutte le prestazioni di protezione sociale |           |            |                             | Invalidità        |           |            |                             | Vecchiaia e Superstiti |           |            |                             | Salute                   |           |            |                             |
|--------------------|--|-----------|------------|-----------------------------|-------------------|-----------|------------|-----------------------------|------------------------|-----------|------------|-----------------------------|--------------------------|-----------|------------|-----------------------------|
|                    | Totale                                     | In denaro | In servizi | In natura come % del totale | Totale            | In denaro | In servizi | In natura come % del totale | Totale                 | In denaro | In servizi | In natura come % del totale | Totale                   | In denaro | In servizi | In natura come % del totale |
| <b>EU-27</b>       | 25,3                                       | 16,5      | 8,8        | 34,9%                       | 2,0               | 1,6       | 0,4        | 21,5%                       | 11,5                   | 11,1      | 0,4        | 3,4%                        | 7,5                      | 0,9       | 6,6        | 87,9%                       |
| <b>EU-15</b>       | 26,0                                       | 16,8      | 9,2        | 35,3%                       | 2,1               | 1,6       | 0,5        | 22,3%                       | 11,7                   | 11,3      | 0,4        | 3,5%                        | 7,7                      | 0,9       | 6,8        | 88,0%                       |
| <b>Danimarca</b>   | 28,9                                       | 16,7      | 12,2       | 42,2%                       | 4,4               | 3,0       | 1,4        | 32,0%                       | 11,1                   | 9,3       | 1,8        | 16,3%                       | 6,7                      | 1,1       | 5,7        | 84,2%                       |
| <b>Germania</b>    | 26,7                                       | 17,8      | 8,8        | 33,1%                       | 2,1               | 1,5       | 0,6        | 26,6%                       | 11,5                   | 11,4      | 0,0        | 0,2%                        | 8,1                      | 1,3       | 6,8        | 83,6%                       |
| <b>Spagna</b>      | 22,2                                       | 14,2      | 8,0        | 36,0%                       | 1,6               | 1,3       | 0,2        | 15,7%                       | 8,8                    | 8,3       | 0,5        | 5,8%                        | 6,8                      | 1,1       | 5,7        | 83,8%                       |
| <b>Francia</b>     | 29,3                                       | 19,0      | 10,3       | 35,0%                       | 1,7               | 1,2       | 0,5        | 31,1%                       | 13,4                   | 13,1      | 0,3        | 2,6%                        | 8,7                      | 0,7       | 8,0        | 91,9%                       |
| <b>Italia</b>      | 26,5                                       | 19,2      | 7,3        | 27,4%                       | 1,6               | 1,5       | 0,1        | 4,5%                        | 16,1                   | 15,9      | 0,1        | 0,8%                        | 7,0                      | 0,6       | 6,4        | 91,9%                       |
| <b>Svezia</b>      | 28,8                                       | 15,7      | 13,1       | 45,5%                       | 4,3               | 2,3       | 2,0        | 46,4%                       | 12,0                   | 9,6       | 2,4        | 20,1%                       | 7,5                      | 1,3       | 6,2        | 83,1%                       |
| <b>Regno Unito</b> | 22,7                                       | 12,9      | 9,8        | 43,1%                       | 2,5               | 2,1       | 0,4        | 16,5%                       | 9,0                    | 8,5       | 0,5        | 6,0%                        | 7,6                      | 0,6       | 7,0        | 92,0%                       |
| Rapporti al PIL    | Disoccupazione                             |           |            |                             | Famiglia / Minori |           |            |                             | Casa                   |           |            |                             | Altra esclusione sociale |           |            |                             |
|                    | Totale                                     | In denaro | In servizi | In natura come % del totale | Totale            | In denaro | In servizi | In natura come % del totale | Totale                 | In denaro | In servizi | In natura come % del totale | Totale                   | In denaro | In servizi | In natura come % del totale |
| <b>EU-27</b>       | 1,3  | 1,2       | 0,1        | 7,6%                        | 2,1               | 1,4       | 0,7        | 32,1%                       | 0,5                    | :         | 0,5        | 100,0%                      | 0,3                      | 0,2       | 0,1        | 32,7%                       |
| <b>EU-15</b>       | 1,4  | 1,3       | 0,1        | 7,5%                        | 2,1               | 1,4       | 0,7        | 32,9%                       | 0,6                    | :         | 0,6        | 100,0%                      | 0,4                      | 0,2       | 0,1        | 32,7%                       |
| <b>Danimarca</b>   | 1,4  | 1,3       | 0,1        | 5,6%                        | 3,8               | 1,5       | 2,3        | 60,5%                       | 0,7                    | :         | 0,7        | 100,0%                      | 0,8                      | 0,5       | 0,2        | 30,6%                       |
| <b>Germania</b>    | 1,4  | 1,4       | 0,1        | 5,1%                        | 2,8               | 2,0       | 0,8        | 27,8%                       | 0,6                    | :         | 0,6        | 100,0%                      | 0,2                      | 0,1       | 0,0        | 18,4%                       |
| <b>Spagna</b>      | 3,0  | 2,7       | 0,3        | 9,1%                        | 1,5               | 0,6       | 0,9        | 57,0%                       | 0,2                    | :         | 0,2        | 100,0%                      | 0,3                      | 0,1       | 0,2        | 65,1%                       |
| <b>Francia</b>     | 1,7  | 1,7       | 0,0        | 1,1%                        | 2,5               | 2,0       | 0,5        | 20,2%                       | 0,8                    | :         | 0,8        | 100,0%                      | 0,4                      | 0,4       | 0,0        | 8,4%                        |
| <b>Italia</b>      | 0,5  | 0,5       | 0,0        | 2,8%                        | 1,3               | 0,7       | 0,5        | 42,9%                       | 0,0                    | :         | 0,0        | 100,0%                      | 0,1                      | 0,0       | 0,1        | 93,7%                       |
| <b>Svezia</b>      | 0,9  | 0,7       | 0,2        | 20,7%                       | 3,0               | 1,5       | 1,5        | 50,0%                       | 0,5                    | :         | 0,5        | 100,0%                      | 0,6                      | 0,3       | 0,3        | 47,7%                       |
| <b>Regno Unito</b> | 0,6  | 0,5       | 0,1        | 19,7%                       | 1,7               | 1,1       | 0,5        | 31,2%                       | 1,2                    | :         | 1,2        | 100,0%                      | 0,2                      | 0,2       | 0,0        | 11,7%                       |

Fonte: Eurostat.



| Tabella 2 - Maggiori componenti della spesa sociale italiana - Anno 2009 |                            |              |                 |              |
|--|----------------------------|--------------|-----------------|--------------|
| miliardi di € e % del totale e del PIL                                   | spesa delle amm. pubbliche | spesa totale | in % del totale | in % del Pil |
| <b>Spesa di protezione sociale</b>                                       | <b>402,2</b>               | <b>432,4</b> | <b>100,0</b>    | <b>28,5%</b> |
| di cui: Prest. monetarie: Pensioni IVS e assistenziali                   | 254,7                      | 256,5        | 59,3            | 16,9%        |
| di cui: Prest. in natura: sanità   | 102,8                      | 102,8        | 23,8            | 6,8%         |
| di cui: Prest. monetarie: TFR  | 8,8                        | 24,3         | 5,6             | 1,6%         |
| di cui: Prest. monetarie: malattia                                       | 3,5                        | 8,6          | 2,0             | 0,6%         |
| di cui: Prest. monetarie: disoccupazione                                 | 10,0                       | 10,0         | 2,3             | 0,7%         |
| di cui: Prest. monetarie: assegni familiari previdenziali                | 6,4                        | 6,4          | 1,5             | 0,4%         |
| di cui: Altri trasferimenti monetari ex legislazione nazionale (*)       | 6,1                        | 9,03         | 2,1             | 0,6%         |
| <b>Altre prestazioni di protezione sociale (saldo)</b>                   | <b>9,9</b>                 | <b>14,8</b>  | <b>3,4</b>      | <b>1,0%</b>  |

Fonte: Istat, Conto della protezione sociale. Note: (\*) Assegni di maternità, altri assegni previdenziali di vecchiaia, assegni familiari assistenziali e altre prestazioni in denaro alle famiglie.

| Tabella 3 - Finanziamento della spesa sociali dei comuni singoli e associati - Anno 2008 |                                |              |               |               |
|--|--------------------------------|--------------|---------------|---------------|
|  |                                | milioni di € | in %          | in %          |
| <b>Spesa pubblica e degli utenti</b>   |                                | <b>8.709</b> | <b>100,0%</b> |               |
| di cui: a carico utenti  | 11%                            | 932          | 10,7%         |               |
| di cui: a carico SSN   | 13%                            | 1.115        | 12,8%         |               |
| di cui: a carico comuni  | 77%                            | <b>6.662</b> | <b>76,5%</b>  | <b>100,0%</b> |
| <i>Finanziamento della spesa a carico dei comuni:</i>                                    |                                |              |               |               |
|  | <i>risorse proprie</i>         | <i>3.000</i> |               | <i>45,0%</i>  |
|  | <i>fondi nazionali</i>         | <i>1.200</i> |               | <i>18,0%</i>  |
|  | <i>fondi regionali</i>         | <i>900</i>   |               | <i>13,5%</i>  |
|  | <i>altro o non specificato</i> | <i>1.562</i> |               | <i>23,5%</i>  |

Fonte: Istat e nostre elaborazioni sulla base dei questionari di monitoraggio del Fondo nazionale per le politiche sociali (Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2010).

Figura 1 - Spesa sociale dei comuni: totale e per tipologia di spesa - Fonte: Istat

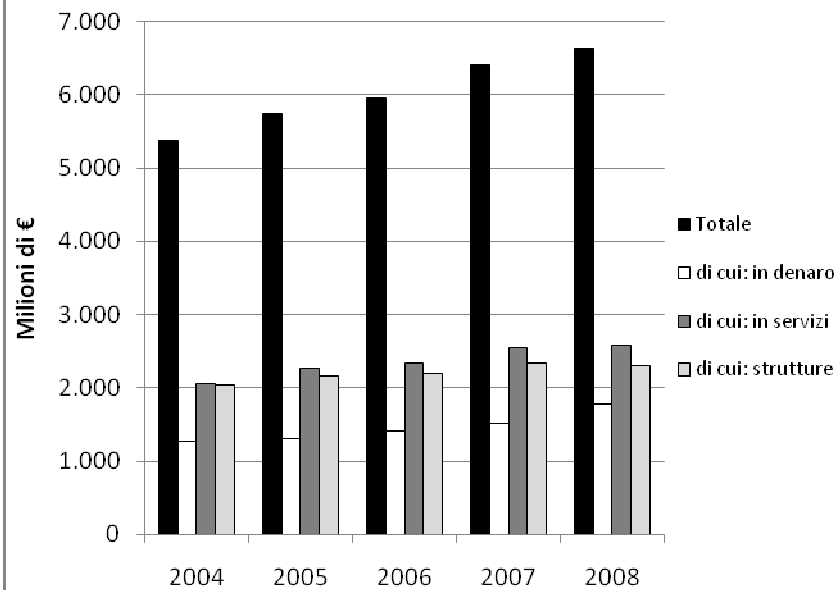


Figura 2 - Spesa sociale dei comuni singoli e associati: composizione percentuale per area di intervento. Fonte: Istat

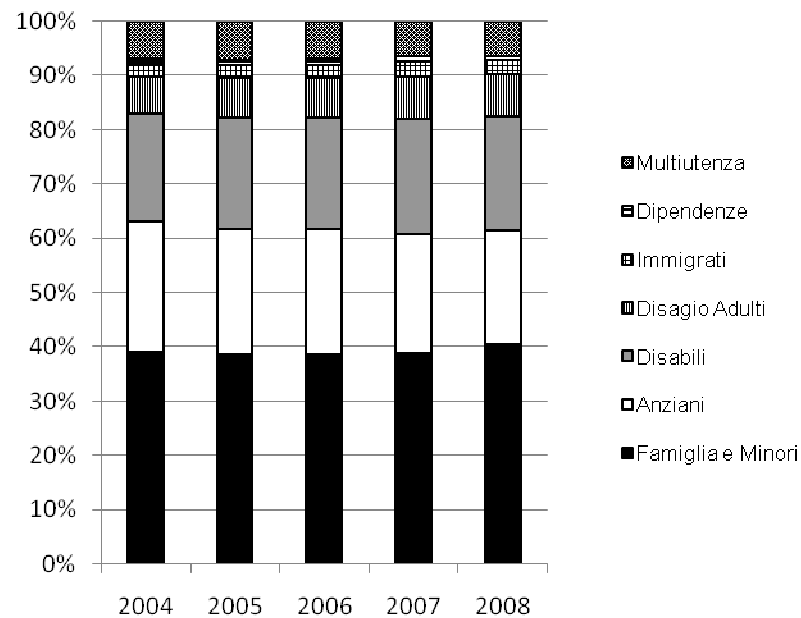


Tabella 4 - Gli stanziamenti complessivi dei fondi sociali negli anni 2001-2013 (1)

| <i>milioni di euro</i>  | <b>2001</b>  | <b>2002</b>  | <b>2003</b>  | <b>2004</b>  | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b>  | <b>2008</b>  | <b>2009</b>  | <b>2010</b>  | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Fondo nazionale per le politiche sociali al netto della quota INPS (2)</b> | 1071         | 1091         | 995          | 1032         | 557         | 825         | 1.000        | 712          | 578          | 435          | 274         | 70          | 45          |
| <b>Fondo infanzia e adolescenza (destinato a 15 città)</b>                    | 44           | 44           | 44           | 44           | 44          | 44          | 44           | 44           | 44           | 40           | 39          | 40          | 40          |
| <b>Fondo non autosufficienza (comma 1264 finanziaria 2007)</b>                | 0            | 0            | 0            | 0            | 0           | 0           | 100          | 300          | 400          | 400          | 0           | 0           | 0           |
| <b>Fondo inclusione sociale immigrati (comma 1267 finanziaria 2007) (3)</b>   | 0            | 0            | 0            | 0            | 0           | 0           | 50           | 0            | 0            | 0            | 0           | 0           | 0           |
| <b>Fondo politiche giovanili (comma 1290 finanziaria 2007)</b>                | 0            | 0            | 0            | 0            | 0           | 3           | 130          | 130          | 130          | 81           | 13          | 13          | 11          |
| <b>Fondo politiche della famiglia (comma 1250 finanziaria 2007) (4)</b>       | 0            | 0            | 0            | 0            | 0           | 3           | 220          | 330          | 239          | 174          | 51          | 53          | 31          |
| <b>Fondo pari opportunità (comma 1261 finanziaria 2007)</b>                   | 0            | 0            | 0            | 0            | 0           | 3           | 50           | 44           | 30           | 3            | 17          | 17          | 17          |
| <b>Totale</b>   | <b>1.115</b> | <b>1.136</b> | <b>1.039</b> | <b>1.076</b> | <b>601</b>  | <b>878</b>  | <b>1.594</b> | <b>1.559</b> | <b>1.420</b> | <b>1.134</b> | <b>394</b>  | <b>193</b>  | <b>144</b>  |

*Note: (1) Come previsto nella Legge di stabilità 2011. (2) Stanziamento totale, ivi comprese le integrazioni in corso d'anno, dove rintracciabili. Nel valore indicato è compresa la quota gestita a livello ministeriale, mentre sono escluse le somme destinate, fino al 2009, all'INPS per il finanziamento dei diritti soggettivi e le somme del Fondo infanzia (di queste ultime si dà separata evidenza); sono comprese le somme stanziare per il reddito minimo di inserimento nel 2001 e per il piano asili nido nel 2004. (3) Il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati è stato dichiarato incostituzionale nel 2008 e lo stanziamento 2008, pari a 100 milioni di euro, è stato riassorbito nel bilancio dello Stato. (4) Finanzia anche il piano straordinario asili nido; nel 2009 riassegnate risorse a valere sul 2008 per 52,094 milioni.*

**Tabella 5 - Differenze regionali nella spesa e nel finanziamento della spesa sociale di comuni e regioni - Anno 2008**

|                       | Totale spesa pubblica e degli utenti<br><br><i>milioni di euro</i> | Compartecipazioni alla spesa |                        |                           | Spesa a carico dei comuni singoli o associati<br><br><i>milioni di euro</i> | Valore pro capite della spesa a carico dei comuni<br><br><i>euro</i> | Fonti di finanziamento della spesa a carico dei comuni singoli o associati (anno 2007) |   |             |              | Fonti di finanziamento della spesa regionale e trasferimenti ai comuni (anno 2007) (*) |                         |                                   |                                   |
|-----------------------|--|------------------------------|------------------------|---------------------------|---|--|--|---|-------------|--------------|--|-------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
|                       |  | Quota a carico degli utenti  | Quota a carico del SSN | Quota a carico dei comuni |   |  | Fondi sociali nazionali, regionali, europei e altri enti pubblici                      | Risorse proprie o comunali se in associazione | Privati     | Non indicato | Fondo nazionale politiche sociali  | Fondi sociali regionali | Altri fondi nazionali o regionali | Somme trasferite agli enti locali |
|                       |  | <i>in %</i>                  | <i>in %</i>            | <i>in %</i>               |   |  | <i>in %</i>  | <i>in %</i>                                   | <i>in %</i> | <i>in %</i>  | <i>in %</i>  | <i>in %</i>             | <i>in %</i>                       | <i>in %</i>                       |
| Piemonte              | <b>792</b>   | 12%                          | 10%                    | 79%                       | <b>622</b>  | 141  | 33%  | 55%   | 1%          | 10%          | 39%  | 61%                     | 0%                                | 100%                              |
| Valle d'Aosta         | <b>47</b>  | 25%                          | 4%                     | 72%                       | <b>33</b>   | 263  | 51%  | 18%   | 0%          | 31%          | 10%  | 0%                      | 90%                               | 9%                                |
| Lombardia             | <b>1.405</b>   | 13%                          | 4%                     | 83%                       | <b>1.165</b>  | 120  | 15%  | 63%   | 1%          | 22%          | 59%  | 39%                     | 2%                                | 81%                               |
| P. A. Bolzano         | <b>232</b>   | 30%                          | 25%                    | 45%                       | <b>104</b>  | 209  | 0%   | 0%  | 0%          | 100%         |  |                         |                                   |                                   |
| P. A. Trento          | <b>166</b>   | 13%                          | 0%                     | 87%                       | <b>145</b>  | 281  | 85%  | 8%  | 0%          | 6%           | 7%   | 93%                     | 0%                                | 100%                              |
| Veneto                | <b>1.302</b>   | 8%                           | 51%                    | 41%                       | <b>539</b>  | 111  | 20%  | 57%   | 1%          | 22%          | 66%  | 34%                     | 0%                                | 65%                               |
| Friuli-Venezia Giulia | <b>324</b>   | 18%                          | 2%                     | 80%                       | <b>259</b>  | 211  | 58%  | 39%   | 1%          | 2%           | 21%  | 63%                     | 16%                               | 98%                               |
| Liguria               | <b>250</b>   | 10%                          | 1%                     | 89%                       | <b>222</b>  | 138  | 26%  | 72%   | 0%          | 1%           | 45%  | 34%                     | 21%                               | 86%                               |
| Emilia-Romagna        | <b>996</b>   | 15%                          | 12%                    | 73%                       | <b>723</b>  | 168  | 18%  | 57%   | 4%          | 22%          | 50%  | 33%                     | 17%                               | 70%                               |
| Toscana               | <b>673</b>   | 13%                          | 16%                    | 72%                       | <b>481</b>  | 130  | 18%  | 67%   | 2%          | 13%          | 59%  | 22%                     | 19%                               | 77%                               |
| Umbria                | <b>93</b>  | 7%                           | 2%                     | 91%                       | <b>85</b>   | 95   | 32%  | 54%   | 1%          | 14%          | 67%  | 32%                     | 1%                                | 96%                               |
| Marche                | <b>210</b>   | 18%                          | 3%                     | 79%                       | <b>166</b>  | 107  | 16%  | 44%   | 0%          | 40%          | 76%  | 24%                     | 0%                                | 87%                               |
| Lazio                 | <b>781</b>   | 3%                           | 0%                     | 96%                       | <b>751</b>  | 134  | 7%   | 9%  | 0%          | 84%          | 47%  | 0%                      | 53%                               | 99%                               |
| Abruzzo               | <b>93</b>  | 6%                           | 1%                     | 92%                       | <b>86</b>   | 65   | 30%  | 38%   | 1%          | 31%          | 57%  | 43%                     | 0%                                | 57%                               |
| Molise                | <b>14</b>  | 7%                           | 0%                     | 93%                       | <b>13</b>   | 41   | 18%  | 17%   | 0%          | 65%          | 92%  | 8%                      | 0%                                | 78%                               |
| Campania              | <b>319</b>   | 2%                           | 0%                     | 98%                       | <b>312</b>  | 54   | 25%  | 36%   | 0%          | 38%          | 100%   | 0%                      | 0%                                | 83%                               |
| Puglia                | <b>236</b>   | 4%                           | 1%                     | 96%                       | <b>225</b>  | 55   | 18%  | 35%   | 0%          | 46%          | 59%  | 40%                     | 0%                                | 83%                               |
| Basilicata            | <b>37</b>  | 8%                           | 0%                     | 91%                       | <b>34</b>   | 58   | 35%  | 31%   | 0%          | 34%          | 28%  | 57%                     | 15%                               | 99%                               |
| Calabria              | <b>63</b>  | 3%                           | 1%                     | 97%                       | <b>61</b>   | 30   | 17%  | 21%   | 0%          | 62%          | 69%  | 31%                     | 0%                                | 65%                               |
| Sicilia               | <b>373</b>   | 4%                           | 1%                     | 95%                       | <b>354</b>  | 70   | 12%  | 16%   | 1%          | 70%          | 100%   | 0%                      | 0%                                | na                                |
| Sardegna              | <b>305</b>   | 8%                           | 0%                     | 92%                       | <b>281</b>  | 168  | 58%  | 13%   | 0%          | 29%          | 12%  | 88%                     | 0%                                | 98%                               |
| <b>ITALIA</b>         | <b>8.709</b>   | <b>10,7%</b>                 | <b>12,8%</b>           | <b>76,5%</b>              | <b>6.662</b>  | <b>111</b>   | <b>23%</b>   | <b>44%</b>                                    | <b>1%</b>   | <b>32%</b>   | <b>48%</b>   | <b>41%</b>              | <b>10%</b>                        | <b>82%</b>                        |

Fonte: Istat e, per le fonti di finanziamento della spesa regionale e trasferimenti ai comuni, nostre elaborazioni sulla base dei questionari di monitoraggio del Fondo nazionale per le politiche sociali (Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2010). Note: (\*) Gli ammontari sono calcolati in modo tale da evitare duplicazioni fra le somme convogliate nei tre tipi di fondi.