

Per effetto di tale riforma alcune fonti hanno stimato che circa 70 mila anziani sarebbero usciti dalla soglia della povertà⁴¹.

Il *Rapporto sulle strategie previdenziali* (ottobre 2002) nota comunque che mentre al 1° gennaio 2001 il numero delle maggiorazioni sociali corrisposte era, nel sistema Inps, pari complessivamente a 440.735, al 1° gennaio 2002 il numero era salito nel complesso a 1.047.792 su un totale previsto a regime di 1,8 milioni di pensionati potenzialmente interessati al provvedimento. Solo i dati finali sull'attuazione di questo provvedimento - attualmente non ancora divulgati - consentiranno di compiere stime e valutazioni più attendibili.

Anche se non si può negare che a favore degli anziani siano stati compiuti progressi significativi nel corso dell'ultimo decennio, molta altra strada resta da compiere per debellare l'indigenza di chi attualmente gode solo di una pensione sociale. Oltre agli aiuti monetari vanno potenziati i servizi a favore dei soggetti non autosufficienti, destinati a crescere in ragione del costante innalzamento dell'età, con interventi che stimolino lo sviluppo di servizi di cura e valorizzino il ruolo delle responsabilità familiari⁴².

1.5.6 *Le politiche per l'immigrazione: il caso dei minori*

La crescita della popolazione extracomunitaria rappresenta uno delle sfide epocali con cui si sta confrontando l'Unione europea e rappresenta anche uno dei più significativi banchi di prova della capacità di inclusione nel sistema dei diritti di cittadinanza europei e di integrazione culturale e sociale tra popoli e culture differenti⁴³.

La popolazione straniera legalmente residente in Italia è più che raddoppiata rispetto alla situazione registrata dieci anni fa (649.000 permessi al 1 gennaio 1992); agli aumenti della presenza straniera determinati dai diversi provvedimenti di regolarizzazione succedutisi negli anni Novanta si è accompagnato un ulteriore incremento dovuto ai flussi di ingresso per ricongiungimento familiare. I dati ufficiali più recenti relativi ai permessi di soggiorno rilasciati a stranieri in Italia risalgono al 1 gennaio 2002: la presenza complessiva ammonta a 1.362.630 stranieri. La cifra è inferiore alla situazione di fatto anche per effetto dei processi di regolarizzazione in corso di completamento.

La legge 189/2002 (detta "Bossi-Fini") e il successivo decreto legge n. 195 del 9 settembre 2002, convertito in legge n. 222/2002, hanno modificato la normativa precedentemente in vigore. Le nuove norme consentono di rilasciare il permesso di soggiorno solo allo straniero che ha già un contratto di lavoro, mentre hanno abolito la figura dello sponsor prevista dalla precedente normativa. Le nuove norme hanno comunque consentito la regolarizzazione di rapporti di lavoro subordinato instaurati di fatto da datori di lavoro italiani con cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno a condizione che i lavoratori stranieri risultassero occupati nei tre mesi precedenti all'entrata in vigore della legge (settembre 2002). Facendo ricorso a tale possibilità, sono state presentate nel 2003 più di 700.000 domande di regolarizzazione di lavoratori extracomunitari. Pur essendo la fonte ufficiale primaria per la valutazione delle presenze

⁴¹ Cfr. Istat, *Annuario 2001*, Roma 2002, introduzione.

⁴² In questo ambito, è allo studio del Governo l'attivazione di un "Fondo contro i rischi della non autosufficienza" finalizzato, con il concorso delle Regioni, ad offrire prestazioni e voucher, che soddisfino i bisogni di assistenza domiciliare, residenziale e semi-residenziale delle persone non autosufficienti, ad integrazione dei fondi pubblici esistenti.

⁴³ Il Governo italiano è stato uno dei primi quattro paesi ad aver dato attuazione alla direttiva n. 2000/43 che introduce il principio della parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, prevedendo la costituzione ad hoc di un Ufficio anti-discriminazioni presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

regolari, i permessi di soggiorno non permettono di cogliere la reale entità della presenza dei minori stranieri in Italia, perché i minori di 14 anni, per legge, non sono titolari di un permesso di soggiorno autonomo, ma sono iscritti in quello di uno dei genitori. La presenza di minori stranieri in Italia è attualmente stimata attorno alle 300.000 unità.

La nuova legge contiene anche nuove disposizioni per quanto riguarda i minori non accompagnati da parenti ed ammessi per almeno tre anni ad un progetto d'integrazione sociale e civile di un ente pubblico o privato, i quali potranno avere il permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni. A tale data, l'ente gestore del progetto deve provare che il minore si trova in Italia da non meno di quattro anni, ha seguito il progetto d'integrazione da non meno di tre, ha una casa e frequenta corsi di studio oppure lavora, ovvero è in possesso di un contratto di lavoro anche se non ha ancora iniziato l'attività. Questa norma sta incontrando innumerevoli problemi d'ordine interpretativo ed attuativo a causa di un vuoto legislativo contenuto nella stessa legge e a seguito dell'interpretazione restrittiva della Legge 184/83 che disciplina l'adozione e l'affidamento dei minori, con il rischio che – malgrado vengano rispettati una serie di adempimenti – al compimento della maggiore età il giovane immigrato possa essere espulso.

1.5.7 Il Piano di Azione Nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005

In linea con gli accordi europei adottati nel Consiglio europeo di Lisbona (2000) e dei successivi vertici, il 31 luglio del 2003 il Consiglio dei Ministri ha approvato il Piano di Azione Nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003 – 2005 (PAN/inclusione), ove sono definite le priorità di azione per il prossimo triennio, comprendenti:

- *Politiche in favore della famiglia e della natalità*

Oltre alle misure già elencate nel Libro Bianco sul Welfare, il PAN prevede l'ulteriore riduzione dei carichi fiscali delle famiglie, il sostegno del lavoro di cura svolto dalla famiglia nell'assistenza dei propri componenti, lo sviluppo della rete di servizi per la famiglia.

- *Misure per il sostegno alle persone con disabilità*

Il Governo intende realizzare una serie d'iniziative per colmare alcune lacune nella legislazione attuale. In questo ambito sono comprese misure quali l'estensione al coniuge del congedo biennale per gravi motivi e l'eliminazione, o quantomeno la riduzione, del periodo di attesa per beneficiare di tale congedo da parte dei genitori di minori. E' previsto inoltre lo sviluppo di forme di partenariato e di cofinanziamento con gli Enti locali per l'attuazione dei progetti di rete realizzate con il Terzo settore nell'ambito dell'aiuto alla disabilità. Il Governo si impegna anche: a) ad aumentare il numero dei disabili inseriti nel mondo del lavoro, sviluppando anche forme di autoimprenditorialità, per le quali sarà istituito un apposito Fondo di euro 5.500.000; b) a sviluppare i servizi per le persone con disabilità e a migliorare l'accesso di costoro alle nuove tecnologie.

- *Politiche di lotta alle povertà estreme*

Gli obiettivi sono la riduzione delle persone in situazioni di povertà estreme, l'aumento dei servizi a livello locale in favore di questi soggetti e la necessità di rendere "socialmente visibili" i senza fissa dimora⁴⁴.

- *Interventi per contrastare la non autosufficienza*

Il Governo intende rafforzare gli interventi in favore delle persone non autosufficienti attraverso un nuovo sistema d'organizzazione dei servizi e d'integrazioni delle prestazioni. In questo quadro anche in coerenza con quanto affermato nel Libro Bianco, intende sviluppare l'integrazione tra servizi sociali e servizi sanitari, promuovere l'assistenza domiciliare,

⁴⁴ Va segnalato che il PAN-inclusione 2003-2005 richiama in questo contesto il superamento del RMI a favore del RUI, lasciando trapelare l'idea che questo tipo di misura sia destinata solo a casi "estremi" piuttosto che ad una platea più vasta di persone e di famiglie in grave difficoltà economica e sociale.

sviluppare la rete delle strutture residenziali e semiresidenziali, favorire la diffusione e l'accessibilità delle nuove tecnologie.

▪ *Politiche attive di lavoro e di pari opportunità*

Il Governo intende promuovere e sostenere tutti gli strumenti utili ad assistere l'individuo nel suo inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro. Gli obiettivi che intende perseguire sono l'aumento del tasso di occupazione delle donne e degli over 55 (in particolare nel Mezzogiorno), l'emersione del lavoro nero e l'incoraggiamento ai processi di adattabilità e mobilità; ritiene inoltre necessario sviluppare la formazione continua.

▪ *Interventi contro il disagio minorile e a favore delle fasce deboli*

In quest'ambito è stato predisposto il Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei minori 2002 - 2004. Sono previste inoltre iniziative a favore del reinserimento, non solo lavorativo ma anche sociale, di soggetti marginalizzati quali i detenuti, i tossicodipendenti, gli immigrati.

1.6 La politica della spesa per la protezione sociale: tendenze recenti

L'ultima edizione del *Rapporto di Monitoraggio sulle politiche dell'occupazione* (aprile 2003) presenta un quadro contabile-statistico, definito in sede Eurostat, delle spese di protezione sociale che consente di cogliere in chiave comparata gli andamenti italiani più recenti⁴⁵. La spesa in protezione sociale – comprendendo tutte le istituzioni, pubbliche e private – è stata in Italia nel 2001 pari a 308.103 milioni di euro, il 25,3% del PIL, un dato sostanzialmente stabile rispetto a quello dell'anno precedente (25,2%) e circa di due punti percentuali inferiore a quello medio dei restanti paesi dell'Unione Europea (27,1% del PIL nel 2000, ultimo anno disponibile) (Fig. 1.10). Meno dell'Italia spendono solo l'Irlanda (che col 14,1% del PIL rappresenta l'estremo inferiore) seguita da Spagna (20,1%), Portogallo (22,7%) e Lussemburgo (21%)⁴⁶. La distribuzione delle prestazioni secondo le diverse funzioni evidenzia per l'Italia la ben nota preponderanza della spesa per le funzioni vecchiaia e superstiti (pari al 62,7% del totale nel 2001) che rispetto alla media europea va a discapito soprattutto delle funzioni "famiglia" (la quota sul totale in Italia è meno della metà rispetto a quella media in Europa), "disoccupazione" (la quota italiana è tra un quarto ed un terzo di quella europea) e "abitazione" ed "esclusione sociale" (in Italia praticamente irrilevanti). Più in linea col dato medio Europeo è invece la quota di spese destinate a sanità e invalidità (Fig. 1.11).

Una costante delle spese sociali italiane è rappresentata dal loro ridotto effetto redistributivo in rapporto alla media europea; su tale andamento influisce la minor diffusione degli interventi basati sulla "prova dei mezzi" che consentono di avvantaggiare i soggetti in condizione di maggior bisogno. Includendo nei sistemi di calcolo anche la spesa per le integrazioni al minimo pensionistico, si evidenzia peraltro che l'Italia si caratterizza per il fatto che la "prova dei mezzi" è ora concentrata sulla funzione vecchiaia (vedi par. 1.5.5).

All'opposto, nella funzione disoccupazione, che nella media degli altri paesi è in genere orientata verso la spesa *means-tested*, l'Italia si caratterizza non solo per un livello complessivo di spesa più contenuto ma anche per l'assenza di una qualunque selettività in base alle condizioni economiche.

⁴⁵ Per la serie aggiornata e disaggregata dei dati relativi alla spesa sociale nell'Europa dei 15 si veda anche il recente Rapporto Cefass 2003, *Il Welfare in Europa*, Società Editrice Fiorentina, Firenze 2003 (a cura di M. Barrea, G. Cesana).

⁴⁶Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT. Le medie sono ottenute utilizzando come pesi le relative popolazioni del 1995.

La conclusione che si può trarre è quindi che:

- i) la spesa sociale italiana, specie ove si tenga conto di una possibile sovrastima, è leggermente inferiore a quella media europea nel suo complesso;
- ii) rimane confermata, anche se in misura inferiore a quanto di solito ritenuto, la caratterizzazione pensionistica del modello di *welfare* italiano;
- iii) si evidenzia come, per effetto della caratterizzazione pensionistica sopra detta, il modello di *welfare* italiano sia poco “redistributivo” nei confronti dei soggetti in età da lavoro e molto concentrato sulle prestazioni monetarie.

Fig. 1.10 - Spesa in protezione sociale come % del PIL (1990-2001)

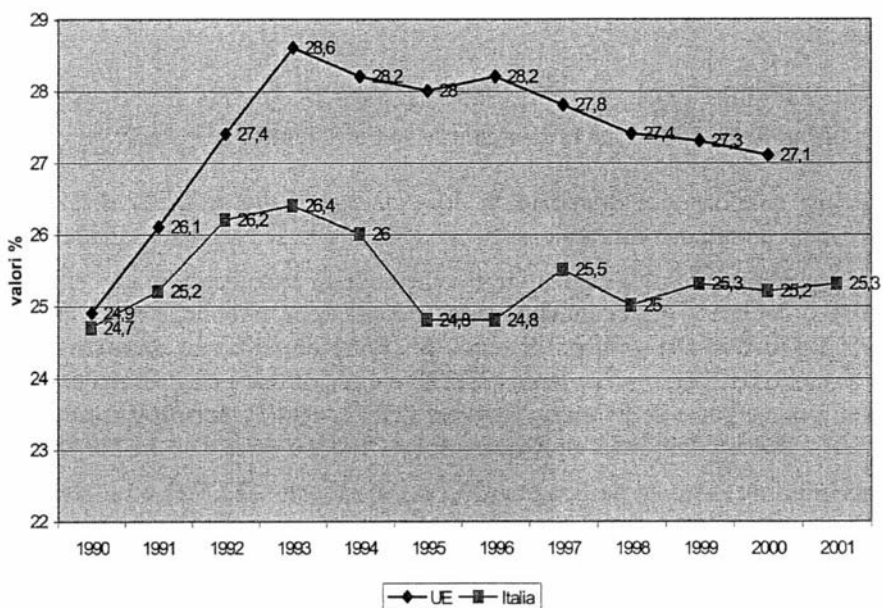
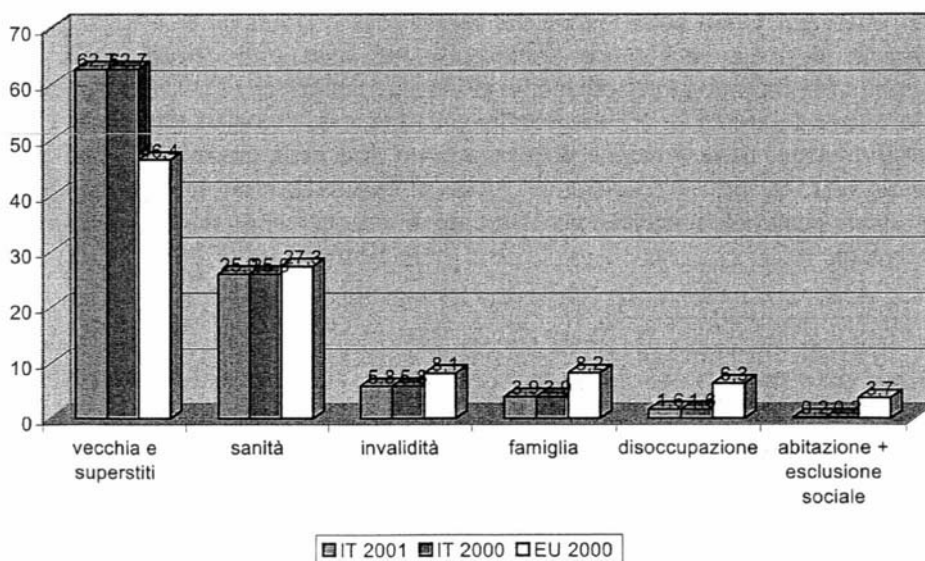


Fig. 1.11- Composizione della spesa in prestazioni sociali: Italia e UE (in % del totale)



1.7 Effetti sociali delle politiche pensionistiche e tutela delle “fasce deboli”

Un intero capitolo di questo Rapporto (cfr. cap. 6) è dedicato ad una serie di riflessioni sugli effetti sociali del sistema previdenziale sulla scia di quanto è stato evidenziato nel *Rapporto sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici* (con inclusa *Appendice statistica*) predisposto nell'ottobre 2002 dal Governo italiano sulla base di una griglia concordata in sede comunitaria. Qui ci limitiamo a ribadire che l'intento della Commissione è di richiamare l'attenzione su aspetti attualmente poco dibattuti in sede politico-istituzionale anche se ben noti a tutti gli addetti ai lavori. Le esigenze immediate e contingenti della contrattazione politico-sindacale – incentrate sulla questione delle pensioni di anzianità e sulla conseguente determinazione dell'età anagrafica e contributiva minima per poter usufruire del beneficio previdenziale – tendono di fatto a mettere in ombra le conseguenze collettive legate alla tendenziale riduzione del “tasso di sostituzione” rispetto al reddito percepito prima di entrare in pensione, stimato attorno al 48% (in mancanza di pensione complementare) rispetto all'attuale 67% (Tav. 1.17).

Tav. 1.17: Tasso di sostituzione (rapporto pensione / ultimo reddito da lavoro)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
<i>Dipendente privato, 60 anni di età, 35 anni di contribuzione</i>						
Previdenza pubblica (obbligatoria)	67,3	67,1	56,0	49,6	48,5	48,1
Previdenza privata	=	4,7	9,4	14,5	16,7	16,7
Totale	67,3	71,8	65,4	64,1	65,2	64,8

Fonte: *Rapporto di strategia nazionale sulle pensioni (Italia 2002)*, Roma ottobre 2002, pp. 11. ss

Tale impatto è stato, in effetti, attenuato per coloro che all'entrata in vigore della legge 335/1995 avevano maturato l'anzianità convenzionale di 18 anni, ma comincia a diventare un problema acuto per l'attuale generazione dei 40-45enni, che attraverso il sistema di calcolo prorata è di fatto esclusa in larga misura dal paracadute del sistema retributivo ed altrettanto esclusa dai vantaggi della previdenza complementare di fatto non ancora decollata. A questa fascia di cittadini - che oggi ha raggiunto, al massimo, un'anzianità contributiva di 25 anni, continua a pagare le vecchie aliquote previdenziali e si avvia ad andare in pensione tra 10 anni (in altre parole nel 2013)⁴⁷ - va aggiunta la parte rimanente, formata da molti milioni di persone, che entreranno in pensione negli anni successivi. Una situazione particolarmente vulnerabile è costituita dai lavoratori a basso reddito, da chi ha avuto carriere lavorative discontinue, da coloro che hanno usufruito per vari anni di contratti di lavoro c.d. “atipici” con aliquote contributive (12-19%) che servono a sostenere l'ente previdenziale più che a fornire una copertura reale agli individui che le pagano. Sulla base di queste stime, non è difficile prevedere che il nostro paese dovrà fare i conti con un crescente numero di pensionati relativamente più poveri di quelli attuali, con possibili effetti non dissimili da quelli che nel 1978 avevano suggerito di introdurre la “pensione sociale”, ovvero un minimo garantito a quei cittadini che durante la loro carriera lavorativa non avevano versato contributi pensionistici sufficienti a fornire una rendita pensionistica di qualsivoglia misura.

Per ovviare, almeno in parte, a questa situazione è urgente procedere alla generalizzazione della previdenza integrativa, corrispondente al così detto “secondo pilastro”, con una organizzazione che – come indicano alcune esperienze già in atto - potrebbero assumere un'impostazione anche su *base regionale*. Le Regioni sono in ogni caso chiamate in causa dalla progressiva separazione della componente assicurativa del trattamento pensionistico da quella assistenziale, perché di quest'ultima dovranno farsi carico sempre più direttamente.

⁴⁷ Questa stima di massima tiene conto – a titolo esemplificativo – solo della coorte che nel 1995 aveva maturato 17 anni di anzianità contributiva e attualmente (2003) vanta 25 anni di anzianità ed avrà la possibilità teorica di andare in pensione dopo 35 anni di contribuzione.

La prospettiva qui delineata non vuole negare le questioni legate alla sostenibilità, desidera però introdurre nel dibattito in corso ulteriori elementi di riflessione che sono stati fin qui trascurati. Non si devono in pratica sottacere le ragioni di chi potrebbe, tra non molti anni, andare ad ingrossare l'esercito dei poveri assoluti o relativi. Per garantire la sostenibilità dei sistemi pensionistici a ripartizione (quale resta il sistema italiano, malgrado il passaggio dal sistema di calcolo contributivo invece che retributivo) in presenza di tassi di invecchiamento e indici di carico crescenti, si può — come noto — far leva su tre elementi:

1. ridurre le prestazioni unitarie (proporzionalmente al prolungamento della speranza di vita residua ad una età data considerata come età normale di pensionamento);
2. innalzare gli oneri contributivi sui lavoratori attivi;
3. posticipare l'età standard di pensionamento così da ridurre il numero (e non l'importo unitario) dei trattamenti in parallelo ai processi di invecchiamento.

Il sistema contributivo si caratterizza, a regime, per la prima opzione, essendo previsto che i trattamenti unitari si riducano di pari passo al miglioramento della speranza di vita residua; la terza opzione è possibile nella misura in cui l'individuo scelga (entro una finestra dai 57 ai 65 anni) di posticipare il proprio pensionamento, anche se non è precisabile a priori quanto tali opportunità indurranno un effettivo posticipo del pensionamento. Se questa terza opzione tarda ad entrare in vigore o si rivela insufficiente nei suoi effetti, non resta che operare sulla seconda opzione, con la conseguenza però di innalzare il prelievo ed il costo del lavoro e di contrarre ulteriormente i redditi disponibili per consumi ed investimenti. Non va in ogni caso trascurato il fatto che la sostenibilità e l'adeguatezza dei trattamenti previdenziali dipende in via principale dal numero degli occupati, ovvero dal tasso di occupazione della popolazione; è dunque su questo versante che vanno concentrati gli sforzi dei governi e delle parti sociali come indicato nell'agenda di Lisbona 2000. L'innalzamento anche solo di qualche punto percentuale del tasso d'occupazione risulta più efficace dei correttivi istituzionali che per loro natura richiedono tempi lunghi.

Per garantire livelli di reddito maggiori anche dopo l'età standard di pensionamento è anche possibile rimuovere o ridurre le proibizioni al cumulo fra reddito da lavoro e pensione, come di fatto è già stato previsto nella legge finanziaria del 2003⁴⁸. Più in generale è necessario rendere operativo il sistema previdenziale a "tre pilastri" sotteso alla riforma del 1995 - con (i) pensione pubblica obbligatoria, (ii) pensione complementare volontaria, finalizzata al mantenimento del tenore di vita, (iii) pensione individuale aggiuntiva e volontaria, di natura privata - conservando al sistema pubblico la sua fondamentale funzione redistributiva e favorendo allo stesso tempo la responsabilizzazione dei singoli cittadini rispetto all'obiettivo di garantire un reddito che sia adeguato alle proprie aspettative e potenzialità, dopo l'uscita dal mercato del lavoro. Tale sistema non è ancora andato a regime, con il risultato di aver finora ridotte le prestazioni unitarie, mantenendo però inalterata l'aliquota contributiva massima (32,5%) e di aver aperto nello stesso tempo una seria falla a livello di solidarietà intergenerazionale. La riforma incompiuta ha dunque generato nuovi squilibri, che se non ricadono sulla finanza pubblica e dunque danno l'impressione di aver migliorato il problema della sostenibilità macroeconomica del nuovo sistema, finiscono però per ricadere interamente sulle spalle dei singoli, senza che nessuno si preoccupi di farlo comprendere a chiare lettere.

Le politiche previdenziali per le "fasce deboli" è ancora troppo affidata al meccanismo degli sconti sull'età pensionabile, mentre mancano altre formule di pensionamento flessibile con eventuali interventi sul lato della contribuzione figurativa, specialmente quando la "debolezza" è legata a situazioni transitorie del ciclo di vita. Emblematica è in proposito la condizione di chi deve far fronte ai carichi familiari connessi alla cura dei figli, tenuto conto che in un sistema pensionistico a ripartizione, le nuove generazioni costituiscono, non solo per modo di dire, un

⁴⁸ L'art. 44 della Finanziaria 2003 ha esteso la cumulabilità tra redditi da lavoro e pensioni di anzianità per i pensionati con almeno 58 anni di età e con anzianità contributiva di almeno 37 anni.

vero e proprio investimento. Le famiglie con figli generano un flusso bi-direzionale perché i loro contributi previdenziali vanno a favore sia dei pensionati presenti al tempo attuale nel sistema economico, sia a favore dei figli, vale a dire di coloro sui quali si baserà la produzione di risorse per il mantenimento dei futuri pensionati (cfr. cap. 6).

La sostenibilità del sistema previdenziale passa anche attraverso un recupero di efficienza degli enti gestori e attraverso un processo di razionalizzazione delle erogazioni. Il casellario centrale dei pensionati indica che nel 2000 i trattamenti pensionistici sono stati nel complesso oltre 22 milioni, ma dal punto di vista concreto hanno riguardato poco più di 16 milioni di soggetti che dunque risultano mediamente titolari di 1,35 pensioni (Tav. 1.18).

Tav. 1.18: *Numero dei pensionati e delle pensioni in Italia nell'anno 2000*

Tipologia pensione	Numero pensionati	% pensionati	Numero Trattamenti pensionistici	% trattamenti	Importo totale annuo (milioni di euro)	% importo complessivo	Importo medio annuo (in euro)	Numero pensioni su Numero pensionati
Vecchiaia	7.596.745	46,5	7.969.264	36,1	92.600	53,3	12.189,49	1,05
Invalità	1.405.994	8,6	1.413.377	6,4	8.606	5,0	6.120,66	1,01
Superstiti	1.653.443	10,1	1.797.847	8,1	12.240	7,0	7.402,51	1,09
Indennitarie	476.002	2,9	480.958	2,2	1.358	0,8	2.852,18	1,01
Assistenziali	1.135.195	6,9	1.192.845	5,4	4.518	2,6	3.980,37	1,05
Più di una I.V.S. (1)	2.023.237	12,3	4.221.672	19,1	25.330	14,6	12.519,73	2,09
I.V.S + Indennitarie	1.088.552	6,6	2.486.697	11,3	15.689	9,0	14.412,98	2,28
I.V.S. + Assistenziali	899.004	5,5	2.180.707	9,9	11.833	6,8	13.162,15	2,43
Altro	106.499	0,6	350.511	1,6	1.648	0,9	15.469,51	3,29
Totale	16.384.671	100,0	22.093.878	100,0	173.833	100,0	10.608,81	1,35

Invalità, vecchiaia, superstiti

Fonte: INPS – Casellario centrale dei pensionati

In questa direzione si muove anche il disegno di Legge delega in materia di previdenza sociale presentata dal Governo⁴⁹ che prevede tre direttrici principali :

- tutela dei diritti pensionistici acquisiti ed incentivi alla permanenza al lavoro con garanzia del diritto di ottenere, in ogni caso, le prestazioni pensionistiche già maturate;
- misure di sostegno alla previdenza complementare;
- riordino degli enti pubblici di previdenza e assistenza obbligatoria.

1.8 Dal welfare statale al welfare regionale

Nel contesto delle politiche socio-assistenziali italiane un importante punto di approdo, di svolta e di rilancio è rappresentato dalla Legge quadro 328/2000 che – recependo in buona misura esperienze già in atto a livello regionale o locale - ha previsto la creazione di una rete mista sia pubblica che privata capace di dare sostegno alla persone e alle famiglie attraverso una pluralità di interventi e servizi uniformi sul territorio, secondo i dettami del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

Il futuro delle politiche socio-assistenziali deve fare i conti con la riforma del Titolo V della Costituzione che all'art. 117 attribuisce alle regioni, alle province e a i comuni la competenza semi-esclusiva delle politiche sociali (Legge Cost. 3/2001), in linea con il principio di "sussidiarietà verticale". Il Governo, il Parlamento e le diverse rappresentanze nazionali dei gruppi economici e sociali "possono" proseguire la loro opera d'indirizzo, fissando standard

⁴⁹ Il provvedimento è ora in discussione alla Commissione Lavoro del Senato, dopo essere stato approvato dalla Camera dei deputati il 27 febbraio 2003 (A.S. 2058).

minimi vincolanti per tutti, ma sul piano formale debbono devolvere le loro competenze ai nuovi titolari delle potestà legislative in tema di politiche sociali⁵⁰.

Una prima anticipazione di questo nuovo scenario è rintracciabile nella legge finanziaria per il 2003, che all'art. 46 ha attribuito alle Regioni la quota di loro competenza del Fondo nazionale per le politiche sociali "senza vincoli di destinazione", sia pure nel rispetto di "livelli essenziali" delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale". Per effetto di tale cambiamento le singole regioni sono chiamate a decidere già nel corso del 2003 le loro priorità, in funzione delle esigenze ma anche delle sensibilità politiche locali. Le singole Regioni possono introdurre innovazioni anche profonde che, attraverso la logica delle *best practices* e del coordinamento aperto, possono diventare esempi trainanti anche per altre realtà amministrative. Interessante risulta, in proposito, l'insegnamento offerto dall'esperienza della Spagna ove le politiche sociali sono di competenza esclusiva delle 17 Province autonome e le riforme si sono propagate per effetto di un principio d'imitazione virtuosa.

L'attribuzione alle Regioni di maggiori discrezionalità nell'uso delle risorse ad esse assegnate attraverso la tassazione nazionale e locale non contrasta con il permanere di forme redistributive tra aree più ricche e aree meno ricche, come prevede ogni ordinamento federale. Questo stesso orientamento è stato recepito a livello europeo in più occasioni, assegnando ai fondi strutturali il compito di promuovere le aree più svantaggiate, per evitare polarizzazioni controproducenti, sia sotto il profilo sociale che economico.

In una fase di profonde revisioni degli assetti istituzionali, le regioni possono riorganizzare le proprie politiche sociali attraverso rinnovate forme di collaborazione tra il settore pubblico, il mercato ed il terzo settore dando impulso a quel principio di sussidiarietà orizzontale che ha trovato un interessante riconoscimento anche nella legge quadro 328 del 2000 e già oggi è un punto di forza di alcune comunità regionali e locali.

La ricognizione per ora solo iniziale sulla produzione normativa e sui sistemi organizzativi adottati dalle diverse Regioni per intervenire in tema di politiche sociali, documenta una capacità propositiva di buon livello.

⁵⁰ Il nuovo articolo 117 della Costituzione, che definisce le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quelle concorrenziali tra Stato e Regioni e, con una clausola residuale, le materie di competenza legislativa delle Regioni ("Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato", *Cost. art. 117, c.4*), non colloca le politiche sociali tra le materie riservate allo Stato, di fatto attribuendo alle Regioni la potestà legislativa in materia e assegnando così, in questa maniera, ai legislatori regionali la potestà di costruire il proprio sistema di protezione sociale. Vero è anche che questa potestà esclusiva delle Regioni in materia di Welfare è temperata sempre dal medesimo articolo 117, il quale al secondo comma, lettera m), attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva nella "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". E' evidente, in questo senso, che pur essendo la Costituzione, così modificata dalla legge costituzionale n. 3/2001, improntata in senso federalista anche per quanto riguarda le politiche sociali, è tuttavia vero che il contenuto della lettera m) è finalizzato a contenere i rischi di una disomogeneità dei livelli essenziali delle prestazioni nelle diverse aree del Paese. In questa ottica di può così ritenere che le previsioni contenute all'articolo 22, comma 2, della legge n. 328/2000 possono continuare a mantenere una propria validità legislativa. L'esigenza di impedire una disomogeneità delle politiche sociali fra le diverse regioni è ribadito anche in altri due articoli riformati della Costituzione. L'articolo 119, comma 5, attribuisce allo Stato il potere di destinare risorse aggiuntive e di effettuare interventi speciali in favore di determinati Enti locali e Regioni "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona". L'articolo 120, comma 2, invece attribuisce allo Stato un potere sostitutivo nei confronti degli Enti locali e delle regioni "quando lo richiedono la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".