

Un conto globale della sicurezza sociale per il Cantone Ticino

Spartaco Greppi,
SUPSI*



Obiettivi e definizioni

Le statistiche normalmente disponibili a livello cantonale sulla sicurezza sociale non consentono un'analisi integrata, non essendo esse stesse integrate all'interno di un più ampio quadro di riferimento unitario. Integrare le fonti informative significa ricondurre le stesse a classificazioni omogenee, utilizzare definizioni comuni, avere coerenza nei riferimenti temporali o spaziali. Il Sistema europeo di statistiche integrate della protezione sociale (Sespros) elaborato da Eurostat pone al centro questa esigenza di interconnessione fra le statistiche dando indicazione di procedere nello sviluppo di un Conto globale della sicurezza sociale. La metodologia alla base del Sespros è utilizzata dall'Ufficio federale di statistica (UST) per l'elaborazione del Conto globale della sicurezza sociale della Svizzera (v. l'articolo che precede). Perciò, anche l'elaborazione del Conto globale della sicurezza sociale per il Cantone Ticino che l'unità di ricerca del Dipartimento scienze aziendali e sociali (DSAS) della SUPSI per conto del Dipartimento sanità e socialità (DSS) sta elaborando, procede con riferimento al quadro metodologico europeo, il solo in grado di garantire la comparabilità a livello nazionale e internazionale. L'applicazione delle regole contenute nel Sespros comporta l'elaborazione di dati di base, le cui fonti principali sono rappresentate dai documenti contabili degli enti che, a vario titolo, svolgono attività di sicurezza sociale e dalle informazioni sui flussi economici e finanziari rilevate attraverso indagini statistiche svolte dall'UST o da altri organi del Sistema statistico nazionale.

La difficoltà principale nella raccolta in un'unica struttura contabile dei flussi che interessano la sicurezza sociale deriva dall'assenza di una definizione universalmente riconosciuta di sicurezza sociale. Eurostat, attraverso il Sespros, propone una definizione convenzionale di sicurezza sociale (protezione sociale) secondo la quale vi rientrano tutti gli interventi, di organismi pubblici o privati, intesi a sollevare le famiglie e gli individui dall'insorgere di un insieme definito

di rischi o bisogni, purché ciò avvenga in assenza di una contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario, sia di polizze assicurative stipulate per iniziativa privata dello stesso beneficiario. L'assenza di una contropartita equivalente e simultanea è una condizione introdotta per distinguere la sicurezza sociale erogata direttamente dai datori di lavoro ai propri dipendenti (ad esempio sotto forma di assegni familiari) dalle componenti monetarie che rientrano nelle retribuzioni lorde. Perciò, in base a tale principio non sono considerate prestazioni sociali le spese sostenute dai datori di lavoro per i propri dipendenti a remunerazione di prestazioni lavorative, o direttamente collegate al lavoro (ad esempio: l'indennità di trasferta, l'indennità di alloggio, o ancora l'offerta di servizi quali gli asili nido o le infrastrutture per lo svolgimento di attività ludico-sportive). I rischi o bisogni considerati sono: malattia e cure sanitarie, invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia/figli, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale non altrimenti classificata.

I livelli istituzionali coinvolti

I campi di intervento in cui è possibile riscontrare una copertura di tali rischi e bisogni sono innanzitutto le assicurazioni sociali federali che intervengono a favore di singoli beneficiari con erogazioni monetarie o forniture di beni e servizi. Le assicurazioni sociali federali, in particolare l'AI e l'AVS, intervengono anche con sussidi a favore di organizzazioni e istituti che operano localmente. Confederazione e cantoni si dividono molti compiti, non sempre districabili con chiarezza e generalmente ispirati al principio di sussidiarietà. Gli interventi nel campo della sicurezza sociale sono emblematici a questo proposito perché configurano un fitto intreccio tra competenze legislative e amministrative cantonali e federali, generando nel contempo una vasta rete di flussi finanziari interistituzionali.

Il ruolo del Cantone Ticino nel sistema di protezione sociale è peculiare. La sua funzione,

infatti, non è soltanto quella di applicare disposizioni di legge nazionali e di contribuire a conseguire gli obiettivi delle politiche sociali nazionali, ma anche quella di fornire direttamente servizi ai cittadini e quella di finanziare e/o regolare l'azione di altri soggetti che agiscono a livello locale. Si tratta, da un lato, dei Comuni e degli altri enti locali, dall'altro di tutti quegli attori che storicamente hanno rivestito un ruolo nella fornitura di servizi alla popolazione, vale a dire le organizzazioni del privato sociale.

Il sistema delle competenze in materia di protezione sociale attribuisce al Cantone un ruolo di propulsione, finanziamento e indirizzo generale in alcune aree di intervento. Per esempio, al fine di unificare il quadro legislativo cantonale di riferimento ed allo scopo di adattarlo alle mutate esigenze delle famiglie ed alle nuove condizioni economiche generali del Paese, il Cantone ha sviluppato una propria politica familiare. Nel quadro dello stesso sistema di competenze, al Cantone spetta anche un ruolo di pianificazione territoriale, distribuzione di finanziamenti e vigilanza in altre aree. Si pensi in particolare alla pianificazione ospedaliera, al finanziamento di enti pubblici e privati attivi nel socio-sanitario e all'introduzione progressiva di nuove forme di gestione negli istituti sussidiati. Tutte le aree di intervento generano spese che rispondono a esigenze ben precise, fissate a livello normativo dalla Confederazione e, in parte, dal Cantone. Le spese vengono in gran parte indirizzate sui beneficiari, vale a dire le economie domestiche e il privato sociale. Tuttavia, la concreta attuazione degli interventi sociali, genera anche spese di funzionamento legate all'organizzazione amministrativa e finanziaria.

I compiti dei Comuni nei vari settori di attività sono sanciti dalla Costituzione cantonale la quale trasferisce loro parte dei compiti che la Costituzione federale affida ai singoli Cantoni. Nei settori della salute pubblica e della previdenza sociale l'autonomia comunale è assai ridotta. Inoltre, i compiti sono direttamente proporzionali alla grandezza del Comune che può beneficiare di economie di scala. Sulla base delle informazioni disponibili

* S. G. è docente e ricercatore presso il Dipartimento Scienze Aziendali e Sociali.

è possibile identificare i compiti quantitativamente più importanti: gli interventi a favore degli anziani e dell'assistenza e cura a domicilio, la partecipazione alla spesa del Cantone nel settore delle assicurazioni sociali federali, gli interventi nel comparto sanitario, in particolare nel campo dell'igiene, della profilassi e della lotta contro le malattie e le tossicodipendenze, la partecipazione a partire dal 1° gennaio 2004 nella misura del 20% alla spesa e agli eventuali recuperi nel campo dell'assistenza pubblica. I Comuni intervengono anche con contributi e trasferimenti in altri settori, in particolare il servizio medico e dentario scolastico, il servizio delle autolettighe, gli asili nido e gli istituti sociali per minorenni.

Una proposta di quantificazione

Il sistema svizzero di sicurezza sociale poggia su una estesa rete di assicurazioni sociali fondata su un sistema occupazionale corretto da elementi universalistici, soprattutto in ambito sanitario. Ciò significa che i diritti alle prestazioni sociali maturano principalmente nel mercato del lavoro e non sono riconosciuti di diritto a tutti i cittadini bensì a coloro che hanno saputo contribuire (con la partecipazione, se salariati, dei datori di lavoro) al finanziamento tramite prelievi sui redditi. Tale caratteristica del sistema di sicurezza sociale elvetico si traduce in una bassa incidenza del finanzia-

mento pubblico sul totale delle prestazioni in denaro, come ben mostra la tabella 1. Essa si riflette anche nella struttura delle prestazioni sociali. Queste ultime sono infatti in prevalenza svincolate da qualsiasi verifica dei mezzi (reddito e patrimonio) del beneficiario. Sono soprattutto Cantone e Comuni che intervengono con prestazioni commisurate al bisogno, peraltro coerentemente con il principio della sussidiarietà. In generale, il conto mostrato in maniera sintetica nella tabella comprende solo le prestazioni sociali erogate in denaro, identificate con l'aiuto di dati prodotti dagli organi del Sistema statistico nazionale e dall'amministrazione cantonale. Il conto non include al momento la previdenza professionale perché risulta molto difficile "cantonalizzare" i contributi versati e le prestazioni erogate nell'ambito del secondo pilastro. Inoltre, poiché nel presente esercizio di misurazione si considerano soltanto le erogazioni monetarie il conto non include nemmeno le prestazioni dell'assicurazione malattia ma solo le prestazioni volte a ridurre i premi di assicurazione malattia dei residenti. Questa prima quantificazione (parziale) della dimensione della sicurezza sociale in Canton Ticino ha pertanto valenza orientativa e sperimentale.

Il progetto, perciò, continuerà con l'elaborazione di tutti i dati raccolti e la determinazione della spesa sociale totale sostenuta da Confederazione, Cantone e Comuni nel 2002 per funzione e tipi di prestazione. Ciò permetterà un primo momento di verifica sui risultati ottenuti, l'avvio di una riflessione sulle lacune statistiche e una discussione dalla quale far scaturire ulteriori piste di ricerca. Fra queste ultime, oltre al perfezionamento del modello di determinazione della spesa sociale, si può citare fin d'ora la necessità di definire un legame con il conto sanitario del Cantone Ticino. Nel frattempo è legittimo attendersi che anche altri Cantoni seguano l'esempio del Cantone Ticino e contribuiscano all'elaborazione di propri conti globali della sicurezza sociale che permettano di operare confronti intercantonali attendibili. ■

1 Prestazioni sociali in denaro erogate a residenti del Cantone Ticino, 2002

Descrizione	Prestazioni		Finanziamento pubblico				Totale	
	in mio	in %	Confederazione	in %	Cantone e Comuni	in %	in mio	in %
Prestazioni sociali federali								
Non commisurate al bisogno ¹	1.892,0	81,95	400,6	71,49	99,2	28,59	499,8	26,42
Commisurate al bisogno ²	150,7	6,53	34,8	6,21	114,9	33,12	149,7	99,37
Totale	2.042,6	88,48	435,4	77,70	214,1	61,71	649,5	31,80
Prestazioni sociali cantonali								
Non commisurate al bisogno ³	11,4	0,49	–	–	11,4	3,27	11,4	100,00
Commisurate al bisogno ⁴	251,0	10,87	125,0	22,30	117,9	33,98	242,9	96,79
Totale	262,3	11,36	125,0	22,30	129,3	37,25	254,2	96,92
Prestazioni sociali comunali								
Non commisurate al bisogno	–	–	–	–	–	–	–	–
Commisurate al bisogno ⁵	3,6	0,16	–	–	3,6	1,04	3,6	100,00
Totale	3,6	0,16	–	–	3,6	1,04	3,6	100,00
Prestazioni sociali totali								
Non commisurate al bisogno	1.903,3	82,45	400,6	71,49	110,6	31,86	511,2	26,86
Commisurate al bisogno	405,2	17,55	159,8	28,51	236,4	68,14	396,2	97,77
Totale	2.308,6	100,00	560,4	100,00	347,0	100,00	907,4	39,31

¹ AI, AVS, AD, AIP, AINP, Amil, IPG, AF di base e di formazione.

² PC-AI, PC-AVS, Assegni familiari federali agli agricoltori.

³ Indennità ai medici di montagna, Anticipo alimenti, Aiuto vittime di reati.

⁴ AFI, API, Riduzione Premi, Assistenza, Famiglie affidatarie, Inserimento sociale e professionale, Asilo, Aiuti diretti, Assegni e borse di studio, Contributi per perfezionamento professionale, Contributi per sostegno all'occupazione, Contributi straordinari di disoccupazione.

⁵ Aiuto complementare comunale, Altri contributi a anziani e pensionati, Assegni per nascite, Altri contributi a economie domestiche.

Fonte: elaborazione SUPSI-DSAS su diverse fonti statistiche.

«Questa prima quantificazione della dimensione della sicurezza sociale per il Ticino ha valenza orientativa e sperimentale.»