

# Un welfare all'altezza della Costituzione

Vittorio Severi\*

monografia

## Abstract

L'articolo analizza ciò che manca al welfare del nostro Paese per essere all'altezza della Costituzione: gli adeguamenti finanziari necessari in termini quantitativi e di scelte prioritarie; l'efficienza della gestione del pubblico; le possibilità di manovra per migliorare il livello di welfare raggiunto. Le condizioni indispensabili per un welfare «di successo» vengono individuate nella definizione del ruolo di garanzia del pubblico, nel rendere efficiente la gestione pubblica, nel superamento dei pregiudizi ideologici nella difesa di rigidità organizzative e gestionali, nell'apertura verso una sussidiarietà orizzontale non strumentale né «al massimo ribasso».

Un welfare all'altezza della Costituzione richiede una buona dose di equità sociale insieme a un apporto e un utilizzo mirato delle risorse economiche e finanziarie pubbliche: tutto questo il nostro Paese non lo riesce ad assicurare.

### Cosa manca

#### Equità nella distribuzione della ricchezza

Meno del 10% delle famiglie italiane possiede oltre il 50% della ricchezza patrimoniale del Paese; il divario tra questo esiguo numero di famiglie e le altre è in crescita.

Una distribuzione più diffusa garantirebbe maggiore autonomia nel affrontare impegni di cura (anche lavorando meno, ad esempio) e permetterebbe di concentrare maggiormente gli interventi pubblici su problematiche salienti, quali quelle dell'accessibilità ai diritti e alle libertà reali<sup>1</sup> anche da parte di persone con bisogni speciali.

#### Equità nel prelievo fiscale e abbattimento dell'evasione fiscale

Imposizioni fiscali elevate, che si concentrano sul lavoro dipendente (93%), producono entrate certe, ma limitate, gravando su chi non può evadere. Nei primi quattro mesi del 2010,

\* Direttore generale del Comune di Cesena.

<sup>1</sup> A. Sen, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Mondadori, 2000.

l'imponibile evaso in Italia è cresciuto del 6,7% per un totale di imposte sottratte all'erario dell'ordine dei 156 miliardi di euro l'anno.<sup>2</sup>

Il 90% delle risorse che il nostro Paese destina al welfare è gestito a livello centrale, viene destinato alla previdenza, è distribuito in modo burocratico e impiegato con scopi riparativi e non abilitanti. Dal 43° Rapporto Censis emerge che:

I dati sulla spesa pensionistica mettono in rilievo come, per stabilizzare il rapporto pensioni/PIL, occorrerebbe un tasso di crescita medio annuo per il triennio 2008-2010 pari all'1,8%, lontano dagli andamenti previsti per i prossimi anni.

È forte la sensazione che la coperta si sia fatta molto corta, soprattutto se si considera il lato del finanziamento. Si pensi, infatti, all'impatto della crisi sulla previdenza complementare: nei primi nove mesi del 2009 si sono rilevati un rallentamento delle adesioni (appena +3% rispetto al mese di dicembre 2008) e diffusi problemi nei versamenti (circa 520 mila iscritti non hanno versato o hanno versato in ritardo i previsti contributi).

Per rompere l'assedio sarà necessario fare alcune scelte condivise: tanto più che sta diventando evidente una certa erosione del grado di fiducia rispetto alla capacità di tutela della protezione sociale in Italia.

## Adeguati finanziamenti per il welfare

Per quanto riguarda la quota di spesa nell'ambito di tutte le prestazioni di protezione sociale, l'Italia tra i 27 Paesi europei precede solo la Polonia:

Nel nostro Paese la quota per la famiglia e la maternità, nell'ambito della spesa per il welfare, pesa per il 4,7% (in Polonia il 4,5%). Ma la media complessiva dei Paesi europei è dell'8%. Per l'Italia viene confermata, anche dal lato della spesa sociale

più in generale, la scarsa propensione a dedicare risorse alle capacità immateriali necessarie per lo sviluppo: rispetto agli altri grandi Paesi, la spesa per il welfare è bassa sia nella componente pubblica netta, sia in quella privata. La spesa sociale pubblica lorda è pari al 28,8% del PIL, ma il 4,3% torna allo Stato come imposte dirette sui benefici e indirette sui consumi; aggiungendo le agevolazioni fiscali (0,3%) e la spesa privata netta (1,9%), si arriva a un totale netto pari al 26,6% del PIL. Tale valore è inferiore rispetto a Francia e Germania rispettivamente di 7 e 4 punti percentuali e persino — seppure in misura minore — a Regno Unito e Stati Uniti.<sup>3</sup>

Secondo i dati dell'OCSE, l'Italia spende poco per la scuola: è superiore solo alla Slovacchia, agli ultimi posti per PIL destinato all'istruzione. Il nostro Paese spende il 4,5% del PIL per l'istruzione, la Slovacchia il 4%, contro una media dei Paesi OCSE del 5,7%, dove ai primi posti si piazzano Islanda, Stati Uniti e Danimarca.

Oltre a ciò, i livelli di apprendimento raggiunti sembrano tra i meno brillanti rispetto agli altri Paesi membri.

Il rapporto 2009 dell'OCSE sulla situazione dell'insegnamento e dell'apprendimento nei Paesi membri si conclude esprimendo forti preoccupazioni per la situazione del nostro Paese a fronte dell'introduzione del federalismo fiscale, segnalando il rischio di aumentare le differenze al proprio interno, e raccomanda di:

- specificare standard nazionali sul sistema sociale con l'obiettivo di riflettere l'output piuttosto che l'input (assicurare ciò che deve essere reso e non solo le risorse che devono essere impiegate perché le situazioni dei bisogni nel Paese sono molto diversificate);
- misurare gli output per la quantificazione degli obiettivi di servizio e quantificare i

<sup>2</sup> Stima calcolata da KRLS/Network of Business Ethics per conto di Contribuenti.it, l'Associazione Contribuenti Italiani che, con Lo Sportello del Contribuente, monitora costantemente il fenomeno dell'evasione fiscale in Italia.

<sup>3</sup> È quanto risulta dall'ultima Relazione generale sulla situazione economica del Paese pubblicata dal Ministero dell'Economia.

costi standard per determinare il livello di finanziamento nazionale;<sup>4</sup>

- prevedere politiche di potenziamento delle competenze dell'amministrazione locale.

### Gestione efficiente del pubblico

Per quanto concerne il settore pubblico occorre evidenziare che:

- il pubblico che eroga prestazioni e produce servizi troppo spesso è stato ed è orientato da logiche diverse dal perseguimento del bene comune in modo efficiente;
- le politiche del lavoro e le politiche sindacali nel pubblico impiego (assunzioni elettorali, rigidità nel lavoro, concessioni assurde come, ad esempio, pensionamenti precocissimi, ecc.) nei decenni scorsi sono state segnate da fenomeni clientelari con forti connivenze improduttive, di cui stiamo pagando pesantemente il costo;
- le risorse destinate agli interventi pubblici sono impiegate in modo molto diverso nei vari ambiti regionali; a parità di spesa, i servizi sono drammaticamente diversi al nord, centro e sud del Paese;
- gli standard di servizi e interventi per la non autosufficienza o rivolti al sostegno delle funzioni di cura, che in alcune regioni costituiscono un dato scontato, in altre realtà del Paese non sono mai stati realizzati;
- la rigidità del lavoro, la mancanza di reali forme di incentivazione e la tendenza a dare per scontata ogni componente della retribuzione indipendentemente dall'impegno sul lavoro, lo scarso riconoscimento sociale, la presenza in molte amministrazioni di una cultura del personale che non lo ha mai considerato veramente come una risorsa

sono alcuni dei fattori che incidono sulla scarsa efficienza.

Il tema dell'efficienza è ancora più scottante adesso che, con la riduzione strutturale dei trasferimenti statali, in attesa di un ignoto federalismo fiscale, tutte le amministrazioni locali dovranno ridurre in modo preoccupante servizi e interventi, anche nell'ambito del welfare e dell'istruzione, e si assisterà a un livellamento al ribasso delle prestazioni del welfare per i cittadini che non saranno in grado di acquistarli.

### Possibilità di manovra

Oggi, anche nelle aree più avanzate di questo Paese, le possibilità di manovra, non diciamo per migliorare, ma solo per confermare il livello di welfare raggiunto, sono molto limitate e le scelte concrete non si riescono a orientare in modo diretto verso questi obiettivi. Tutto ciò avviene mentre emergono problematiche sempre più stringenti in relazione alla crescita dei bisogni che non trovano risposte accessibili da parte di tutti (invecchiamento della popolazione, famiglie sempre meno numerose, immigrazione, indebolimento delle reti sociali di base, aumento delle persone non autosufficienti, ecc.) e alla maturazione del grado di consapevolezza e delle aspettative dei cittadini.

Si devono allora cercare altre rotte, andando di bolina<sup>5</sup> e sapendo che, se si sbaglia angolo, si arretra o ci si capovolge:

- La scarsità crescente di risorse per rispondere ai bisogni e alle aspettative della

<sup>4</sup> L'indagine internazionale OCSE sull'insegnamento e l'apprendimento (TALIS) offre il primo quadro comparativo internazionale sulle condizioni dell'insegnamento e dell'apprendimento.

<sup>5</sup> La bolina è un'andatura che consente alla barca a vela di risalire il vento mantenendo un angolo con il vento reale mediamente tra i 60° e i 37°. Questo angolo è variabile a seconda del tipo di imbarcazione e del tipo di involatura che essa supporta (<http://it.wikipedia.org/wiki/Bolina>).

- popolazione deve essere affrontata con rigorosa individuazione delle priorità. Non tutto potrà essere fatto di ciò che diamo per scontato. Ma ci vogliono equilibrio e lungimiranza anche nel gestire l'emergenza; ad esempio, la cultura non rientra tra le funzioni fondamentali stabilite dalla recente manovra economica del governo, ma saremo capaci di promuovere la conoscenza, la creatività, la progettualità verso il futuro, se non garantiremo una vitalità all'esperienza culturale del nostro Paese, nelle nostre città? Che ruolo deve avere il pubblico per la promozione culturale?
- Gli enti locali dovranno presidiare la propria autonomia finanziaria residua, assicurare l'apporto di risorse alla realizzazione dei servizi tramite politiche mirate delle tariffe e della compartecipazione, con un'attenzione forte all'equità nella richiesta di compartecipazione alle spese e con un contrasto determinato all'evasione e all'elusione fiscale.
  - La lotta agli sprechi e il miglioramento dell'efficienza dovranno essere assunti come priorità anche dagli enti che finora non ne hanno colto l'urgenza. I sindacati dovranno prenderne nota.
  - Le scelte gestionali dovranno essere riviste superando pregiudizi ideologici ed effettuate sulla base di un'analisi rigorosa del rapporto costi-benefici, con l'attenzione centrata sia sulla qualità e quantità dei servizi offerti, sia sulle risorse investite, oltre che sugli impatti in senso più ampio che questi servizi hanno (ad esempio, il costo del servizio di manutenzione del verde pubblico, effettuato da una cooperativa sociale che realizza l'inserimento di persone diversamente abili, anziché dall'ente locale direttamente, dovrebbe essere valutato tenendo conto anche degli effetti che l'inserimento lavorativo produce in termini di contenimento di richieste assistenziali).
  - La normativa che limita le possibilità di scelta sull'indirizzo della spesa pubblica è da correggere in nome dell'efficienza e dell'efficacia stesse. Anche nei contesti territoriali dove si dichiarano prioritarie le politiche di inclusione, le scelte gestionali che possono essere concretamente effettuate sono limitate non solo dalla scarsità delle risorse, ma anche dai vincoli posti alla spesa per il personale pubblico. Questi limiti tassativi portano a cercare soluzioni gestionali esterne per mantenere i servizi, anche a costo di incrementare la spesa pubblica. Può diventare perfino accettabile che il costo per un servizio affidato a una gestione esterna sia superiore a quello determinato dalla gestione diretta, perché non vi sono alternative: o così o niente. Infatti, la gestione diretta graverebbe sulla spesa contingentata per il personale. In questa situazione non c'è possibilità di portare avanti alcuna politica del personale. Solitamente, rispetto ai colleghi del «pubblico», i lavoratori di una cooperativa che gestisce i servizi alla persona hanno uno stipendio inferiore, un minore livello di garanzie, un maggior turnover che segnano negativamente la qualità del servizio. Ciò con un costo il più delle volte analogo a carico del pubblico rispetto alla gestione diretta. Se esiste dunque un luogo comune che associa alla gestione affidata al privato l'idea di risparmio, ve n'è però un altro che associa la gestione pubblica a una maggiore qualità. Ma la gestione pubblica diretta, come non è garanzia di economicità, non lo è neanche di qualità: rigidità del lavoro, assenteismo, appiattimento su standard di impegno scarsi gravano pesantemente sulla sostenibilità dei servizi. Certo, tutto questo non è generalizzabile e molto può essere fatto per rilanciare le energie del settore pubblico, ma non possiamo ignorare che questi fattori abbiano un peso impor-

tante e incidano sulle scelte di indirizzo normativo nazionali e su quelle gestionali delle amministrazioni locali. Bisogna allora rivendicare insieme autonomia e responsabilità per gli enti locali senza nessun rimpianto per un tempo segnato troppo, in molte parti del nostro Paese, da ben altre tendenze.

- Nel determinare le soluzioni gestionali da assumere è necessario cercare di definire al meglio gli incroci tra rischi e benefici, trovandone le chiavi interpretative a partire dalle caratteristiche e dalla storia dei contesti in cui si opera, adottando misure adeguate a presidiare da un lato l'offerta ai cittadini, dall'altro l'impiego efficiente delle risorse pubbliche, a prescindere dal tipo di gestione adottata.

Alcune condizioni:

- le funzioni di programmazione e controllo pubbliche non possono essere affidate all'esterno;
- le figure addette a queste funzioni devono mantenere un rapporto diretto con i servizi e i problemi concreti che vengono affrontati in essi, pena la perdita della professionalità necessaria per capire e distinguere la differenza tra un buon servizio e un servizio mediocre;
- i lavoratori pubblici devono riconoscere che la sicurezza del posto di lavoro, una retribuzione certa, la possibilità di agire per il bene comune (cioè per il bene di loro

stessi, dei propri familiari, della propria comunità) valgono il massimo di impegno, di applicazione di energie e di entusiasmo che possano immettere nel proprio lavoro;

- nei servizi alla persona in particolare, deve essere considerata la possibilità di individuare soggetti gestori che sono costituiti da enti pubblici (ad esempio Aziende di Servizi alla Persona), sfruttando il cambiamento gestionale come occasione per innescare processi di motivazione, miglioramento e riconoscimento professionale;
- nella scelta relativa alla gestione esterna sono da privilegiare i servizi che erogano prestazioni dal contenuto materiale;
- non possono essere in alcun caso effettuate selezioni di offerte al massimo ribasso;
- nei servizi alla persona, il supporto del volontariato va previsto con modalità di affiancamento alle figure professionali e non di sostituzione;
- è necessario prevedere che ogni tipo di gestione, sia pubblica che privata, assicuri standard determinabili di servizio, da presidiare in modo puntuale relativamente alle diverse dimensioni che li caratterizzano (quali la politica, la pianificazione generale e operativa del servizio, la comunicazione e la partecipazione degli utenti, la struttura e le attrezzature, la formazione e lo sviluppo professionale degli operatori, il loro trattamento economico e giuridico, le modalità di verifica del lavoro e i piani di miglioramento).

## Summary

*The article examines the characteristics which are missing in our country's welfare system to enable the system to live up to the Constitution: the financial improvements required in quantitative terms and the priority choices; the efficient management of the public; the possibilities of taking action to improve the level of welfare achieved. The essential conditions for a «successful» welfare system are identified in the definition of the role to guarantee the public, in streamlining public management, in overcoming the ideological prejudices in the defence of organisational and management rigidity, in opening up to a horizontal, non-instrumental subsidiarity nor to attain «the maximum discount».*