



Welfare, sicurezza, sviluppo economico

Bozza dell'introduzione del Paper sul welfare

di Luisa Torchia 16 maggio 2003

In tutti i paesi europei i sistemi di *welfare* sono al centro di un serrato dibattito, volto a mettere in luce le ragioni di crisi e ad elaborare possibili opzioni di riforma. Si tratta di un dibattito centrale sia in ambito nazionale, perchè discutere di *welfare* significa discutere del modello di società al quale si aspira, e sia in ambito europeo, perché la nuova Costituzione europea si caratterizzerà anche per l'equilibrio fra libertà, uguaglianza e solidarietà che si riterrà giusto per i cittadini europei. In tutti i paesi europei, infatti, il dibattito sul welfare non è solo una discussione sui costi del sistema, ma piuttosto sui nuovi bisogni e sui nuovi rischi ai quali occorre far fronte, assumendo come centrale il riferimento alla persona e alle sue capacità. Molte delle proposte di *welfare*, quali il minimo vitale, la "*basic income*", il *child bond*, la società degli *stakeholders*, i conti di *welfare*, i titoli di credito di servizi, la formazione permanente, le misure volte a garantire, più che gli occupati, l'occupabilità, condividono una impostazione universalista quanto all'accesso, alla conformazione dei benefici e alla finalizzazione degli interventi e pongono, di converso, l'accento sulla responsabilità individuale quanto all'utilizzo dei benefici e alla loro trasformazione in fattori di garanzia della libertà e dell'uguaglianza.

Il dibattito sul welfare non può essere ridotto, quindi, ad una discussione sui costi della protezione offerta da ciascun sistema e sui possibili modi di contenimento, ma deve considerare il welfare per quello che è stato nell'esperienza europea: e cioè uno strumento collettivo per garantire sicurezza contro i rischi della vita a cui ciascuno è esposto. I sistemi di welfare nascono per dare all'individuo ciò che l'individuo da solo non riesce ad assicurarsi e hanno quindi le loro basi nel principio mutualistico e solidaristico e tendono all'universalismo dei servizi, anche se ciascun paese ha trovato uno specifico equilibrio fra le diverse esigenze. Le critiche che oggi vengono mosse ai sistemi di welfare possono essere raggruppate in due grandi e diverse tendenze: chi ritiene che il welfare vada abbandonato e che non debba esservi alcuna responsabilità pubblica o collettiva, ma ciascuno debba provvedere, secondo le sue capacità, alla propria protezione e quelle di chi ritiene

che i sistemi di welfare vadano aggiornati e modernizzati, per far fronte ai rischi, alle esigenze e ai bisogni di oggi, che sono diversi da quelli di ieri e richiedono nuovi strumenti e nuove regole.

Le riflessioni e le proposte espone in questo paper sono basate sull'idea che la società moderna abbia ancora bisogno di un sistema di welfare, quale condizione per la sicurezza collettiva e individuale e per lo stesso sviluppo economico, in particolare oggi, quando le condizioni di rischio vengono percepite acutamente dagli individui e dalla società e producono una diffusa sensazione di incertezza e di insicurezza. Il welfare italiano è, però, nella sua attuale conformazione, ben lontano dal garantire i servizi necessari a chi ne ha bisogno, è un sistema incompleto, vecchio e frammentato, fonte di distorsioni, privilegi ed ingiustizie.

2. Il welfare italiano e il livelli essenziali delle prestazioni

Le caratteristiche del welfare italiano possono essere riassunte, in estrema sintesi, come segue:

- la prevalenza degli strumenti di protezione del lavoratore, piuttosto che del cittadino;
- la prevalenza del ricorso a strumenti di tipo contributivo-assicurativo
- l'accentuata frammentazione delle misure e degli strumenti, con coperture che si aggiungono o vengono estese categoria per categoria, in assenza di un disegno complessivo;
- l'incompletezza del sistema, che non garantisce copertura a rischi o bisogni che non siano direttamente connessi alla posizione della persona sul c.d. "mercato del lavoro".

All'incompletezza del welfare italiano si sono tradizionalmente accompagnati fenomeni di supplenza, che se per qualche tempo hanno funzionato da rimedio, poi si sono tramutati in causa di ulteriori contraddizioni. Il principale ruolo di supplenza è stato assunto dalla famiglia e, all'interno di essa, dal lavoro non retribuito delle donne, a fronte di un sistema di sicurezza sociale finalizzato a tutelare, fondamentalmente e prevalentemente, il maschio adulto capofamiglia occupato. I servizi di cura sono stati a lungo prodotti all'interno della famiglia da parte di donne che lavoravano, non remunerate, a tempo pieno, senza avere accesso alle misure di sicurezza apprestate per i lavoratori.

Un secondo ruolo di supplenza è stato svolto dal sistema previdenziale. Si sono utilizzati i contributi dei lavoratori dipendenti per assicurare copertura previdenziale anche ad altre categorie - si pensi ai lavoratori agricoli e ad una parte dei lavoratori autonomi - caricando il sistema previdenziale di fini che non sono suoi propri e ponendo così le basi per uno squilibrio di cui oggi si vedono gli effetti, con una spesa previdenziale che è, per l'Italia, più alta che per gli altri paesi europei, pur all'interno di una spesa complessiva per il welfare di ammontare totale comparabile.

I fenomeni di supplenza fungono da rimedio sul breve periodo, ma poi divengono essi stessi parte del problema, perché impediscono lo sviluppo di istituzioni e meccanismi più adeguati e moderni. Così, oggi, il peso eccessivo del sistema previdenziale crea un pericoloso conflitto intergenerazionale, mentre d'altra parte la famiglia, in Italia come in tutti gli altri paesi sviluppati, ha perso di coesione e di omogeneità e non è più in grado di assolvere al ruolo di supplenza storicamente assunto: utilizzarla ancora come referente delle misure di *welfare* significa

disincentivare il lavoro delle donne e l'autonomia e la mobilità dei figli, creando una "trappola del *welfare*" che aggrava, invece di attenuare il problema che si vuole risolvere.

Il welfare italiano ha poi un ulteriore problema connesso all'inefficienza dell'amministrazione fiscale e all'orientamento particolaristico-clientelare dei processi di decisione, tanto sul piano legislativo come sul piano dell'attuazione amministrativa, con una diffusa e spesso fondata sensazione, da parte dei cittadini, di un sistema che è ingiusto sia quando prende sia quando dà, per via delle forti disparità fra gruppi, categorie e territori.

Il sistema è oggi, nella realtà, fortemente differenziato quanto a qualità e quantità delle prestazioni e questa differenziazione non riflette diversi orientamenti degli individui o delle collettività, ma solo l'inefficienza e l'inefficacia di un sistema che spesso non riesce ad intercettare i bisogni reali, né a fornire risposte adeguate. E' necessario e urgente avviare un processo di costruzione di un nuovo welfare mix, caratterizzato sul piano dei contenuti da una forte accentuazione del riconoscimento dei diritti e dei bisogni individuali connessi alla cittadinanza rispetto a quelli connessi alla situazione lavorativa e sul piano delle condizioni istituzionali e organizzative dalla piena assunzione di responsabilità di tutti i livelli di governo, ciascuno secondo le competenze assegnate dal nuovo Titolo V della Costituzione che, per quanto riguarda il welfare, assegna alla potestà legislativa esclusiva statale le norme generali sull'istruzione e la previdenza sociale, attribuisce alla potestà legislativa concorrente la previdenza complementare e integrativa, l'istruzione, la tutela della salute, mentre rientrano nelle materie attribuite alla potestà legislativa residuale delle regioni, infine, l'assistenza e la beneficenza. Ma per quanto riguarda il welfare nel suo complesso, ha particolare rilevanza una competenza legislativa trasversale dello Stato: quella relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La "costituzionalizzazione" dei livelli essenziali, che erano già stati previsti da leggi ordinarie, in particolare in materia di sanità e di assistenza, ha almeno due conseguenze importanti. Si può affermare, in primo luogo, che le nuove norme costituzionali confermano il mantenimento in capo alla responsabilità pubblica della determinazione delle prestazioni di welfare: queste prestazioni potranno poi essere rese con una pluralità di meccanismi e strumenti, pubblici e privati, ma la responsabilità finale resta in capo al potere pubblico quanto alla determinazione del contenuto essenziale di ciascun servizio. Si può dire, poi, in secondo luogo, che la determinazione dei livelli essenziali comporta la contestuale determinazione dei "doveri" di prestazione che incombono sul servizio pubblico nei confronti dei destinatari del servizio stesso. Dal punto di vista del soggetto erogatore del servizio quei "doveri" costituiscono un impegno imprescindibile, a fronte del quale sussiste il riconoscimento di un diritto - a quella tipologia e a quel livello di prestazione - in capo ai destinatari.

La formula contenuta in Costituzione è riferita ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su "tutto il territorio nazionale": diritti "aterritoriali", che non ammettono differenziazione

in ragione dello spazio. Per questi diritti occorre individuare, mediante il livello essenziale di prestazione, quel quantum *tantum* di tutela, garanzia e soddisfazione che deve essere comunque disponibile per il titolare del diritto, con la conseguenza che se la prestazione non viene garantita, il diritto sarà violato e il suo titolare dovrà disporre di adeguati strumenti di reazione.

La definizione dei livelli essenziali di prestazione potrebbe essere allora, per un legislatore dotato di coraggio e intelligenza, una grande occasione di ridefinizione del *welfare* nel suo complesso e di correzione delle sue storture, offrendo tutela e garanzia ai bisogni e ai rischi che oggi non ricevono copertura e riequilibrando le disparità e le ingiustizie fra i settori e fra i territori.

3. Le risorse e i poteri sostitutivi

L'“aterritorialità” dei diritti sul piano del dovere di prestazione è ribadita con chiarezza anche in altre due disposizioni del nuovo testo costituzionale, relative, rispettivamente, alla previsione di interventi speciali e alla previsione di poteri sostitutivi.

La Costituzione attribuisce allo Stato, infatti, all'art.119, comma 5, il potere di destinare risorse aggiuntive e di effettuare interventi speciali in favore di determinati enti territoriali “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”.

La Costituzione prevede, poi, quale meccanismo di garanzia dell'equilibrio fra tutela dei diritti e autonomia delle regioni e degli enti locali, l'attivazione di un potere sostitutivo “quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali” (art.120, comma 2): la tutela dei livelli essenziali è ricondotta dunque direttamente alla tutela dell'unità.

La clausola relativa ai livelli essenziali può divenire, dunque, in prospettiva, la chiave di volta del rapporto tra *welfare* e federalismo nel nostro ordinamento quale base per la costruzione di un sistema unitario, nel quale siano coerentemente distribuite le responsabilità fra livelli di governo.

Nelle pagine che seguono si verifica questa ipotesi con particolare riferimento al settore della sanità e al settore dell'assistenza, esaminando prima i problemi specifici di ciascun settore e poi i problemi ad essi comuni per quanto riguarda i sistemi informativi e i poteri sostitutivi.