

Una scaletta preliminare per avviare il discorso.

## **PROFILI ISTITUZIONALI. WELFARE STATE E WELFARE SOCIETY**

### **Le istituzioni dello “Stato sociale”. Per uno “Statuto del welfare”.**

#### ***Premessa.***

La prolungata crisi avviatasi nel 2008 ha coinvolto l'intero sistema produttivo, ma ha avuto effetti particolarmente pesanti per alcuni gruppi sociali. Fino al 2010 gli indicatori statistici di disuguaglianza e di povertà si mostravano stabili per il sovrapposti di fenomeni sociali contrapposti che si bilanciavano tra di loro. Il 2011, tuttavia, ha rappresentato un anno di svolta e ha mostrato una grande diffusione della povertà e del disagio sociale, in particolare fra i giovani tra 18 e 24 anni e fra gli ultra 64-enni. L'allargamento delle condizioni di sofferenza sociale è stato solo in parte mitigato dall'agire delle politiche sociali. Le politiche sociali in Italia, così come negli altri paesi europei dell'area mediterranea, sono state oggetto degli interventi di contenimento della spesa pubblica, e non hanno potuto esplicitare pienamente le loro funzioni di stabilizzatore macroeconomico e di strumento di assicurazione collettiva contro le conseguenze sociali delle recessioni economiche.

L'allargarsi delle condizioni di sofferenza sociale assume ancora maggiore rilevanza alla luce del dibattito che negli ultimi anni si è sviluppato tra gli economisti e che parte dalla seguente domanda: può l'origine della crisi scoppiata nel 2008 essere ricondotta all'allargarsi delle disuguaglianze sociali verificatosi negli anni precedenti? In questo ambito della letteratura economica, quindi, la relazione causale tra crisi macroeconomica e sofferenza sociale viene capovolto: la sofferenza sociale potrebbe non essere solo acuita dalla crisi, ma potrebbe divenire uno dei fattori che concorrono a determinare le crisi macroeconomiche e finanziarie. Sia le interpretazioni teoriche dei meccanismi che hanno portato alla crisi, che l'analisi delle evidenze empiriche sembrano portare alla conclusione che esiste sicuramente un legame tra crescita delle disuguaglianze e instabilità macroeconomica. In questo

prospettiva, le politiche sociali che intervengano sulle situazioni di disagio e che riducano le disuguaglianze assumono un carattere di investimento pubblico che favorisce la stabilità e il benessere dell'intero sistema economico (1).

I limiti imposti dalle condizioni italiane di finanza pubblica, nel contesto europeo, impongono, per rilanciare gli impieghi sociali del reddito, un ripensamento della struttura del nostro Stato sociale ed un nuovo legame "concertato" fra politiche del lavoro (Job act o provvedimenti alternativi volti comunque alla creazione di nuovi posti di lavoro). Si tratta di superare l'irragionevole rifiuto di ogni forma di contrattazione-concertazione che ha caratterizzato la legislatura 2008-2013 (con l'ultimo governo Berlusconi e col governo Monti) per recuperare esperienze di incontro concertato fra pubblici poteri e parti sociali (dal Piano Vanoni, sino, appunto, a Ciampi-93).

1.

***I livelli essenziali delle prestazioni. Confini e caratteristiche del Welfare universale.***

Le analisi comparatistiche dei sistemi di Welfare (in particolare dedicate ai diversi modelli adottati in Europa confrontati fra loro con le istituzioni sociali degli Stati Uniti) (2) affermano, pur cercando nuove vie di adeguamento alla mutata realtà sociale ed all'economia della globalizzazione, la necessità di una base fondamentale, di un "pavimento" di Welfare universale.

Nella Costituzione italiana il compromesso fra la tutela dei diritti sociali di cittadinanza garantiti dalla parte I della Costituzione, da un lato, e gli equilibri di finanza pubblica e le diversità connesse all'ordinamento regionalistico, dall'altro, è offerta dalla determinazione, affidata alla legislazione esclusiva dello Stato, dei ***livelli essenziali delle prestazioni***.

Lo "stato dell'arte" della determinazione, nei diversi campi delle politiche sociali, dei livelli essenziali è disomogeneo e incompleto. Ma soprattutto è da constatare che in nessun caso rilevante la definizione dei livelli essenziali costituisce il fondamento

e il criterio guida per la ripartizione delle risorse e per la definizione delle politiche. La prima cosa da fare è dettare una disciplina legislativa generale che imponga come metodo essenziale per le scelte di Welfare la fissazione dei livelli essenziali; e, contemporaneamente, definire il percorso, preciso nei tempi e rigoroso nelle metodologie, per la fissazione quantitativa e qualitativa dei livelli, in tutte le materie delle politiche sociali. Le procedure e i contenuti di questo percorso dovranno essere oggetto non solo dell'azione di governo e amministrativa, ma anche di una procedura di contrattazione, che investa le parti sociali; potrebbe essere utile radicare questo procedimento di concertazione presso il Cnel, già impegnato sul terreno della Relazione annuale sul livello e la qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni.

Oltre la soglia così fissata – che disegna il grado non derogabile di tutela dei diritti sociali di cittadinanza – resta un vasto campo ulteriore di strumenti di politica sociale mirati e condizionati al reinserimento ed alla tutela attiva (“filosofia del trampolino”). Misure e strumenti basati su contratti-incentivi collegati alla disponibilità al lavoro (*workfare*), alla partecipazione a programmi di formazione (*learnfare*), alla tutela della famiglia (*wedfare*) su basi consensuali e, quindi, da contrattare con le forze sociali e con i singoli beneficiari.

## 2.

### ***Un nuovo federalismo solidale.***

La conformazione di un Welfare fondato sui criteri guida illustrati richiede un ripensamento non marginale della disciplina attuativa del Titolo V il cui senso si è smarrito all'interno di un percorso della legislazione delegata confuso nelle sue direttrici essenziali e, comunque, del tutto carente in fase di implementazione. Si lascia da parte la riflessione più generale sulla ulteriore riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Qui importa utilizzare la grande occasione offerta, a Costituzione immutata, da un serio “fare i conti” con la competenza nazionale in

materia di livelli essenziali e dai principi di solidarietà verticale e orizzontale.

In termini di *sussidiarietà verticale*, la nuova disciplina del federalismo fiscale deve fissare la regola, inderogabile, che affida alla fiscalità statale, per intero la copertura delle prestazioni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni (il “pavimento” dello Welfare universale). Sempre sulla base della competenza esclusiva statale in tema di livelli essenziali devono essere definite le **politiche pubbliche sociali** nei grandi comparti della previdenza, sanità, assistenza, formazione e istruzione, lotta alla povertà ed alla esclusione sociale, ammortizzatori sociali. Si disegna, così, un programma nazionale di Welfare, non solo come Welfare State, ma, come diremo in tema di sussidiarietà orizzontale, anche di Welfare Society (3).

In termini di *sussidiarietà orizzontale* sono da definire, anche in questo campo con procedure di concertazione (per le quali il Cnel offre una sede naturale di istruttoria preliminare) i compiti e le aree da coprire con le iniziative di *Welfare aziendale e lo spazio*, connesso con le responsabilità delle istituzioni, del “terzo settore”.

### 3.

#### ***I vincoli di finanza pubblica italiani ed europei.***

Il principio del pareggio di bilancio posto dal nuovo articolo 81 della Costituzione, le regole della “Costituzione fiscale” europea e i vincoli pattizi del “fiscal compact” adottati nell'area dell'Euro, **non implicano una automatica prevalenza dei vincoli interni e comunitari di finanza pubblica sui diritti sociali di cittadinanza**. La riflessione della dottrina, fondata sulla giurisprudenza costituzionale degli Stati membri (e, in particolare sull'esame delle pronunce in materia della Corte costituzionale tedesca) conducono a ritenere che spetti ai Parlamenti nazionali e, in ultima istanza ove necessario, alla giustizia costituzionale degli Stati membri e alla Corte di Giustizia della Unione Europea, la **ponderazione**, legate all'esame delle specifiche fattispecie, del peso da attribuire, da un lato, alla tutela dei diritti sociali di cittadinanza (il “pavimento” del Welfare) e, dall'altro, alla osservazione delle regole

concernenti l'equilibrio della finanza pubblica (4).

## **Note**

(1) Sergio Ginebri, Laura Dragosei, *Crisi, disuguaglianze e politiche sociali.*, paper Cnel, 2013.

(2) Maurizio Ferrera, *Le trappole del welfare*, il Mulino, Bologna, 1998; Marco Ceruti, Tiziano Treu, *organizzare l'altruismo. Globalizzazione e welfare*, Laterza, Roma-Bari, 2010,

(3) Giorgio Ruffolo, *La qualità sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1985.

(4) Paolo De Ioanna, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa: qualche notazione*, in, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Svimez-Il Mulino, n. 4, 2012.

