

# Criteri di giustizia per un welfare partecipato



## Giacomo Costa SJ

Direttore di *Aggiornamenti Sociali*  
<costa.g@aggiornamentisociali.it>

**C**on parole che certificano almeno un'inversione di tendenza rispetto alla mentalità prevalente fino a poco tempo fa, il 4 febbraio 2013 *Il Sole 24 Ore* intitolava un proprio articolo «Il welfare aiuta ad uscire dalla crisi», in cui il giornalista Carlo Carboni scriveva: «In tempi di sofferenze sociali, la soluzione non è diminuire la spesa sociale. Sarebbe come segare il ramo su cui l'Italia comunque confida ed è seduta».

Sembra dunque che “welfare” stia smettendo di essere inteso come sinonimo di spreco, di inefficienza, di rami secchi da tagliare, come una certa pubblicistica di stampo neoliberale ci aveva abituato a sentire, fornendo una legittimazione alla progressiva erosione della spesa sociale. Il pendolo sembra aver invertito il proprio movimento, e anche il presidente Obama, in occasione dell'inizio del suo secondo mandato, lo scorso 20 gennaio, ha così dichiarato le sue priorità: «Taglieremo le spese, rimetteremo a posto il disavanzo ma non potremo dimenticare i più deboli», peraltro a conferma di un percorso già cominciato nel quadriennio precedente, lungo il quale la riforma più incisiva e contrastata era stata senza dubbio quella che estende la copertura sanitaria della popolazione americana: proprio in un periodo di crisi economica, finanziaria e fiscale, si tratta di un ampliamento dello Stato sociale, tacciato dagli oppositori come un tentativo di europeizzare l'America.

In questa prospettiva, **il welfare è uno degli assi portanti dello sviluppo di un Paese**, compreso il nostro: la promozione dei diritti non è un “lusso” a cui le precarie condizioni dei conti pubblici ci obbligano a rinunciare, né può essere considerata scontata l'afferma-

zione che ogni intervento pubblico in campo sociale sottrae risorse al mercato, che saprebbe meglio gestirle a vantaggio della collettività intera, compresi i più deboli.

Non possiamo che rallegrarci di questo rinnovato scenario, in cui torna ad essere apprezzata la linea che la nostra Rivista ha sempre ritenuto più convincente. A riguardo ci sia consentito rinviare a quanto scrivevamo nell'editoriale del dicembre 2010, intitolato «Italia: investire in diritti, guadagnare in sviluppo». Per proseguire in questa riflessione, lo scorso 24 gennaio *Aggiornamenti Sociali* ha organizzato presso la propria sede un seminario intitolato «Livelli essenziali sociali. Un percorso in salita?», con la partecipazione di specialisti e accademici che dedicano la loro attenzione al welfare italiano da diverse prospettive disciplinari (diritto, economia, sociologia, politologia, ecc.). Non ripercorreremo qui i singoli punti toccati, alcuni dei quali sono molto tecnici (i materiali distribuiti e le registrazioni dei diversi interventi sono disponibili sul sito <[www.aggiornamentisociali.it](http://www.aggiornamentisociali.it)>), ma intendiamo sottolineare come quel seminario abbia rinforzato la nostra convinzione che **la partita del welfare sarà strategica nella prossima legislatura**. Questa infatti sarà già aperta nel momento in cui saranno lette queste pagine, scritte durante una campagna elettorale che non sembra riuscire a dedicare al tema l'attenzione organica che meriterebbe. Al tempo stesso, affrontare adeguatamente questa sfida richiederà un cambio di passo nell'approccio al problema e, in particolare, una nuova articolazione dell'orizzonte di riferimento al cui interno esso viene compreso. Finora infatti, soprattutto in campagna elettorale, le argomentazioni restano prigioniere di una sorta di circolo vizioso; come ha scritto il giurista Guido Rossi, «insieme ad un notevole degrado, non solo lessicale, ma anche di contenuti programmatici da parte di vari contendenti, si prospettano all'attenzione dei cittadini ricette di ogni sorta per il “buon governo” economico post elezioni, mentre poche appaiono le ricette a difesa dei diritti. Infatti, se non con qualche rara ma pur autorevole eccezione, ciò che viene proposto come risolutivo e addirittura ottimo è quasi sempre un complesso di misure economiche dirette a risolvere quei gravissimi problemi che le più o meno analoghe o similari ricette hanno malauguratamente creato» (*Il Sole 24 Ore*, 20 gennaio 2013).

In questa chiave, proveremo qui a delineare il quadro della situazione, ripercorrendo le caratteristiche e le contraddizioni salienti del welfare italiano, per poi fare memoria dei principi fondamentali di cui esso deve dinamicamente costituire l'attuazione. Chiuderemo senza prospettare soluzioni – questo è il compito della società italiana lungo la legislatura che si sta aprendo –, ma provando a offrire alcuni

criteri di giustizia fondamentali, la cui portata trascende la questione del welfare. In questo momento, infatti, **ci sembra importante offrire una sorta di “check di giustizia” sulla base del quale verificare la correttezza del proprio modo di procedere rispetto alle situazioni concrete** che si devono affrontare e che può valere qualunque sia l'impostazione ideologica di fondo in cui ci si muove. Questo “check” potrà poi servire anche come riferimento nell'affrontare altri tra i complessi dossier che sono “sul tavolo” del nostro Paese.

## Welfare all'italiana

Il sistema di welfare italiano si è sviluppato lungo un percorso storico cominciato con la nascita della Repubblica, lungo una traiettoria che al modello mutualistico ne ha via via sostituito uno basato sulla tutela dei diritti di cittadinanza. Questo percorso, intrecciato con la concretezza dell'evoluzione della società italiana, conferisce al nostro welfare alcune peculiarità di cui è indispensabile tenere conto.

**a) Lo squilibrio previdenziale.** Complessivamente la quota del Prodotto interno lordo che il nostro Paese destina alla protezione sociale appare di poco inferiore ai valori medi dell'area euro, mentre la ripartizione fra le diverse componenti della spesa sociale (previdenza, sanità, ammortizzatori sociali, assistenza e istruzione) risulta profondamente diversa rispetto agli altri Paesi. In particolare, la componente previdenziale rappresenta quasi il 60% del totale, a fronte di una media intorno al 45%, comprimendo inevitabilmente tutte le altre voci, in particolare quelle dedicate all'inclusione sociale dei più svantaggiati e alla famiglia. Probabilmente è dovuta a questo squilibrio anche la minore efficacia della spesa sociale italiana in termini di riduzione della povertà. Ad esempio, secondo i dati Eurostat, nel 2010 le persone a rischio di povertà rappresentavano il 24,5% della popolazione italiana, contro una media del 21,6% per l'area euro.

**b) Deficit di progettualità organica.** Neppure nelle ultime riforme è variata la peculiarità italiana di adottare politiche di contenimento della spesa, senza alcuna forma sostanziale di “ricalibratura” della spesa e dei servizi di welfare verso nuovi bisogni o nuove modalità di intervento. I tagli, spesso consistenti, non sono accompagnati da significativi e sensati investimenti sociali. Fondamentalmente, la logica resta quella di programmare gli interventi sulla base delle risorse disponibili, oltretutto tarate sulla base della spesa storica piuttosto che sull'identificazione di priorità strategiche. Lo sviluppo normativo e istituzionale del welfare italiano è stato caratterizzato dalla mancanza di una visione unitaria e di lungo periodo del modello di protezione sociale che si intendeva costruire. Siamo quindi lontani dalla prospettiva del welfare inteso non come

costo ma come investimento, posizione sempre più condivisa specie a livello europeo.

**c) Forti disparità regionali.** In un Paese già segnato da profonde differenze territoriali in termini di sviluppo, di dotazione di capitale sociale e di culture e tradizioni politico-amministrative (da quella asburgica a quella borbonica; da quella “bianca” a quella “rossa”; a riguardo cfr CIARINI A., *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, Feltrinelli, Milano 2013), le trasformazioni in atto e i processi di regionalizzazione e di decentramento politico-amministrativo hanno favorito il consolidarsi di regimi di welfare regionale assai diversi tra loro: quello lombardo-veneto più orientato al mercato, quello tosco-emiliano incline a una programmazione dirigista mitigata da municipalismo e neocorporativismo, quello meridionale attento a occupazione pubblica e trasferimenti alle famiglie con venature assistenzialistiche e clientelari. In sintesi, l'attuale assetto del welfare ripropone il divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno per quanto riguarda l'offerta di servizi sociali e assistenziali, con una sempre più profonda disuguaglianza di opportunità tra aree territoriali.

**d) Tra clientele e affarismo.** Lungo il percorso di sviluppo del welfare italiano gli interventi normativi innegabilmente hanno spesso risposto a pressioni politiche e sociali contingenti e si sono orientati alla ricerca di un consenso di tipo clientelare. Il più generoso trattamento pensionistico riservato fino a pochi anni fa ai dipendenti pubblici rispetto a quelli privati (in particolare di sesso femminile) resta una vicenda paradigmatica in tal senso, e di recente solo il clamore suscitato dalle proteste dei malati di SLA ha condotto a reperire nella legge di stabilità un minimo di risorse da destinare alla non autosufficienza. In questo quadro, a livello regionale trova nuovi spazi l'antico vizio clientelare, ormai sempre più frequentemente connotato in termini criminali, come dimostrano le numerose inchieste della magistratura sulla gestione della sanità, e non solo nel Mezzogiorno: in molte parti del Paese alcuni comparti del welfare sembrano essere diventati innanzitutto un'opportunità di fare affari.

## **Libertà, uguaglianza, partecipazione**

Per far uscire il welfare italiano da queste contraddizioni, che ne minano le potenzialità di volano di autentico sviluppo, è indispensabile rimetterlo nell'orizzonte di quei principi che lo ispirano e ne esprimono la finalità profonda.

Il primo è senz'altro **il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione** e specificati nella successiva Parte I: essi non riguardano solo la protezione da arbitra-

rie “invasioni” dell’ autorità nella sfera della libertà personale, ma anche la possibilità per tutti di condurre effettivamente un’ esistenza «libera e dignitosa» (art. 36 Cost.).

Il secondo fondamento è l’ uguaglianza, come disposto dall’ art. 3 della Carta costituzionale. Senza proporre un egualitarismo assoluto che condurrebbe all’ appiattimento della società, **la Costituzione** non si limita a prescrivere l’ uguaglianza formale di fronte alla legge, ma **propone l’ obiettivo della realizzazione di una uguaglianza sostanziale**: per raggiungerla, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, sono giustificate, se non richieste, anche azioni volutamente “disuguali” per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica. La disuguaglianza è infatti un impedimento al «pieno sviluppo della persona umana e [al]l’ effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’ organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3 Cost.). Solo l’ attenzione all’ uguaglianza sostanziale permette al sistema di welfare di mantenere una corretta tensione all’ universalismo, cioè a essere disponibile e accessibile a tutti i cittadini, pur ponendosi l’ obiettivo di raggiungere prioritariamente i “più disuguali”.

Così, una corretta incorporazione della tutela dei diritti inviolabili permette al sistema del welfare di liberarsi dai due rischi opposti che oggi lo attanagliano. Il primo è l’ equazione che, in mancanza della definizione dei contenuti precisi delle prestazioni sociali, finisce per trasformare in diritto ogni bisogno, con una soggettivizzazione esasperata, con la necessità di un aumento indefinito delle risorse a disposizione e soprattutto con una visione quanto meno paternalista della mano pubblica: con bisogni sempre crescenti servirebbe uno Stato senza limiti. Il secondo è quello che svuota di fatto i diritti della loro piena esigibilità, condizionandoli ai vincoli di bilancio e alla disponibilità di risorse, dunque rendendoli dipendenti non solo dalle condizioni soggettive dei loro titolari (reddito, composizione e numerosità della famiglia, presenza di fattori di svantaggio, ecc.), ma anche da decisioni politiche o burocratiche dell’ ente erogatore. In un modo sottile ma estremamente potente, questo rimette il cittadino, titolare di diritti, nelle condizioni del suddito che può solo sperare di ricevere aleatori quanto arbitrari benefici.

Nell’ ottica della piena attuazione dei principi costituzionali sopra ricordati trova posto anche la **riqualificazione dei rapporti tra gli attori del welfare, a partire da quello che lega l’ amministrazione pubblica e il terzo settore**: una grande ricchezza potenziale, che nella pratica non è esente da rischi di collusione e dipendenza. Così l’ en-fasi costituzionale sulla partecipazione costituirà la logica che anima i percorsi di attuazione della sussidiarietà: il peso della legge statale si ridimensiona, mentre si moltiplicano i circuiti di protezione e i canali

di attivazione dei diritti, talora tra loro combinati. È questa la chiave per **reinserire il welfare nel circuito della creazione di capitale sociale e di valore**, a condizione che si rispettino i ruoli di ciascuno e le relazioni che legano gli attori coinvolti, che appunto è la vera sussidiarietà. Così famiglie, associazioni, fondazioni e cooperative non sono solo una risorsa da “sfruttare” per ridurre i costi di gestione, ma realtà attraverso le quali dare forma a modalità sostenibili del vivere insieme. Se quindi “pubblico” non può più essere sinonimo di statale, regionale, amministrativo, resta però fondamentale il ruolo di regia di chi governa sulla base della legge e della Costituzione. In un welfare totalmente privatizzato, infatti, il rischio che vengano a mancare le risposte ai bisogni scomodi e impopolari – quelli di stranieri e rom ad esempio – è troppo alto, con l’abbandono istituzionalizzato della tensione all’uguaglianza sostanziale.

### Un “check di giustizia”

Gli studi sui principi della nostra Costituzione, così come le analisi della situazione del nostro welfare, abbondano. La persistenza di storture e contraddizioni non è dunque un problema di consapevolezza – anche se il contributo continuo di esperti e studiosi resta di fondamentale importanza –, ma si colloca sul piano della decisione politica e della sua attuazione amministrativa. Su questo piano occorrerà incidere per modificare la situazione.

Per questo ci sembra interessante, come dicevamo in apertura, terminare queste riflessioni offrendo non soluzioni e risposte, ma alcuni criteri di fondo a cui chi ha il compito di prendere le decisioni – a partire dal neoletto Parlamento – potrà ricorrere, alla ricerca della massima correttezza possibile della propria prospettiva: si tratta dei “consigli di giustizia” suggeriti da Carlo Maria Martini nel dialogo con Gustavo Zagrebelsky, allora giudice costituzionale, che il 29 maggio 2002 costituì l’ultima edizione della «Cattedra dei non credenti» (MARTINI C. M. – ZAGREBELSKY G., *La domanda di giustizia*, Einaudi, Torino 2003).

Il primo dice: «Lasciarsi inquietare dalle ingiustizie che sono nel mondo, vicine o lontane, ma sempre causa di inaudite sofferenze». Può apparire ovvio, ma è sempre bene ribadire che **per immaginare percorsi di riforma è fondamentale avere negli occhi la realtà** e, soprattutto, coltivare un rapporto diretto con le persone che patiscono le conseguenze delle ingiustizie. La realtà della nostra Italia in crisi non manca di persone che fanno fatica: crescente impoverimento dei ceti medi e bassi, disoccupazione, riduzione dei consumi e dei risparmi, famiglie stremate dall’erosione dei servizi sociali, oneri crescenti sulle famiglie. Si potrebbe dire che c’è solo l’imbarazzo

della scelta. Eppure anche la campagna elettorale appena conclusa ha confermato l'impressione che gli italiani, in particolare quelli in difficoltà, si sentano soli con i propri problemi, senza riuscire a trovare ascolto e risposte da parte delle istituzioni. È questo senso di abbandono la radice di quella rabbia che si concentra sulla politica e sui politici, percepiti come concentrati sul proprio tornaconto anziché sul bene comune, oppure rissosi "piazzisti" intenti a denigrarsi a vicenda e a rincorrere le promesse che a turno fanno agli elettori, troppo spesso senza che se ne sia verificata la realizzabilità. Senza tornare al contatto con le persone in difficoltà e all'inquietudine che ne deriva, ma anche senza la conoscenza diretta dei loro bisogni e delle loro potenzialità, nessun ceto tecnico-politico riuscirà a immaginare una riforma radicale del welfare che, tuttavia, dipende dalla sua azione.

**Avvicinarsi alla realtà richiede la libertà di confrontarsi con la parzialità delle proprie posizioni e con il fallimento delle proprie teorie.** Per questo il secondo consiglio di Martini è: «Non dare mai per scontata una soluzione, come se fosse assolutamente giusta, e sottoporla sempre a critica». A ciò si unisce la disponibilità a riconoscersi come una delle tante parti in gioco, ciascuna portatrice di diritti e interessi legittimi da comporre; anzi, con un invito – quello del terzo consiglio – a dubitare anche della propria trasparenza: «Diffidare del proprio egoismo, della propria comodità, del proprio punto di vista, e cercare il punto di vista dell'altro». Per questo il manicheismo che segna il clima politico della seconda Repubblica è un segnale di pericolo, in quanto riduce gli spazi della mediazione in vista di soluzioni più largamente condivise.

Di grande forza e significato nell'attuale congiuntura ci pare il quarto richiamo: «Non cedere alle tentazioni di disfattismo (la giustizia è impossibile!), perché in tal caso ogni impegno viene tagliato alla radice». Il populismo che segna sempre più profondamente il nostro quadro politico alimenta e al tempo stesso si nutre di questa tentazione, in un circolo vizioso tra disillusione, delega in bianco e promesse di una palingenesi a cui in fondo nessuno crede per davvero: l'esatto contrario di un cammino di riforme, del welfare e non soltanto, fatto di ricerca del consenso, accordi parziali, progressivi passi in avanti e **consapevolezza che qualunque soluzione resterà perfettibile, e che dunque non c'è uscita dall'impegno per la giustizia e dalla politica.** All'inizio della XVII Legislatura repubblicana abbiamo bisogno di fermarci a meditare sui consigli di giustizia del card. Martini, per ricostruire un welfare della politica e delle riforme, unico terreno su cui potrà radicarsi la riforma in vista di un welfare libero dai pesi della storia ed effettivamente propulsivo.