

# PERCHÉ È STATO TAGLIATO IL WELFARE?

Angelo Marano \*

*Neoliberismo, crisi economica, scarso interesse per le politiche sociali, federalismo fiscale applicato a metà, sono all'origine dell'attuale condizione delle politiche sociali*

Nel biennio 2011-2012 sono stati quasi azzerati i finanziamenti statali alla spesa sociale di Regioni ed enti locali. È venuto meno più di un miliardo di euro l'anno, circa un quinto della spesa sociale degli enti decentrati di Governo, una perdita estremamente difficile da compensare, poiché non bilanciata dall'attribuzione a favore di Regioni ed enti locali di corrispondenti fonti di entrata e poiché ad essa si sommano ulteriori, rilevantissimi, obblighi di contenimento della spesa locale.

I tagli andranno necessariamente ad incidere sulla parte di spesa più comprimibile, i servizi all'utenza e, pertanto, rischia di tramontare definitivamente il disegno originale della legge quadro sull'assistenza (legge 328/2000) di costruire un autonomo sistema socio-assistenziale, strutturato sul territorio nazionale, professionale e rivolto alla totalità dei cittadini. Quel-

lo che sembra delinearci è, piuttosto, un sistema in parte riassorbito nell'ambito delle politiche sanitarie e delle politiche del lavoro, per il resto residuale, differenziato territorialmente e rivolto prevalentemente a soggetti marginalizzati.

## **IL RIDIMENSIONAMENTO DEL PUBBLICO E LA QUALITÀ DELLA SPESA**

Fra le cause di fondo dei tagli sicuramente vi è il graduale affermarsi, a partire dagli anni '80, di una visione neoliberista secondo la quale la politica fiscale avrebbe effetti *non-keynesiani*, opposti a quelli tradizionalmente considerati dalla teoria economica. Ciò significa che un aumento della spesa pubblica avrebbe effetti recessivi (minore crescita del Pil), mentre una stretta fiscale effetti espansivi; in altre parole, ad esempio, un aumento dell'offerta di servizi sociali a cittadini e famiglie ridurrebbe la crescita del Pil, mentre il licenziamento di molti dipendenti pubblici l'aumenterebbe.

In una prima fase, tale visione non-keynesiana ha argomentato che il ridimensionamento del pubblico è spesso tutto quanto necessario. Soprattutto in Europa, la spesa pubblica sarebbe eccessiva, poco produttiva e ridurrebbe investimenti e consumi privati, mentre elevate aliquote fiscali disincentiverebbero lavoratori e imprese; il tutto minerebbe la credibilità delle politiche economiche, generando incertezza e la possibilità di crisi finanziarie. D'altra parte, una riduzione delle dimensioni del bilancio, specialmente se consistente, aumenterebbe la credibilità di uno Stato, riducendo il carico fiscale atteso dagli individui nel corso della loro vita e alimentando la domanda privata di beni.

In una seconda fase, l'approccio non-keynesiano si è concentrato sulla qualità del bilancio pubblico, intesa, più che in termini di efficacia ed efficienza, come giudizio su quali tipi di entrate e spese favoriscano o ostacolino di più la crescita economica. Secondo

\*] Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le opinioni espresse nell'articolo sono personali e non attribuibili ad alcuna istituzione. [amarano@welfare.gov.it](mailto:amarano@welfare.gov.it)

tale visione, fra le spese andrebbero tutelati gli investimenti pubblici in infrastrutture e le spese in istruzione, ricerca e sviluppo, mentre andrebbe ridotta con decisione la spesa per il personale e la spesa pensionistica. Quanto alle altre componenti del *welfare*, esse troverebbero giustificazione solo nella misura in cui siano finalizzate a ridurre i tempi di inattività o disoccupazione, o ad aumentare la flessibilità del mercato del lavoro; in altre parole, le uniche dimensioni rilevanti del *welfare* sarebbero quelle direttamente legate alla sfera economica: una volta riportati al lavoro il prima possibile quanti se ne ritrovano, fuori, fornire ulteriori servizi sarebbe costoso e controproducente. La spesa per le politiche sociali non è evidentemente giudicata in modo positivo da questo approccio.

Non è difficile ritrovare il suddetto approccio nei vincoli sul *deficit* e sul debito contenuti nel *Trattato di Maastricht* (1991) e nel *Patto di stabilità e crescita dell'Unione Europea* (1997), così come nell'attenzione dedicata in ambito comunitario alla dinamica della spesa per il *welfare* e alla composizione della spesa pubblica. Vero è che tale impostazione non sempre è stata fatta propria da tutta la Commissione europea e dai Paesi membri. Tuttavia, proprio la dimensione dei *deficit* pubblici e l'eventualità di bancarotta di alcuni Paesi stanno oggi, paradossalmente, contribuendo a rafforzare ulteriormente l'impostazione restrittiva sulla politica fiscale, con il conferimento alla Commissione di una autorità di indirizzo e controllo sulle politiche di bilancio degli stati membri ancora maggiore.

#### IL RIDIMENSIONAMENTO DEL SETTORE PUBBLICO

- Negli ultimi trent'anni, l'affermarsi della teoria neoliberalista ha diffuso l'idea che la spesa pubblica sia eccessiva.
- Secondo tale visione la spesa pubblica da tutelare è quella destinata a infrastrutture, istruzione, ricerca e sviluppo, sostegno dell'occupazione.
- Si suggerisce, invece, di ridurre notevolmente la spesa per le pensioni e per le politiche sociali.
- Le politiche di *welfare* su cui il pubblico dovrebbe investire vengono ricondotte esclusivamente agli interventi a sostegno di un buon funzionamento del mercato del lavoro.

#### DIRITTI E RESPONSABILITÀ INDIVIDUALE

Su un piano diverso, l'enfasi è stata posta soprattutto sull'evitare in ambito assistenziale trappole della povertà. Queste trappole si verificano – secondo alcuni – quando individui in condizioni di bisogno ricevono prestazioni disincentivanti lo svolgimento di attività che, eliminando il bisogno, farebbero perdere loro anche i relativi benefici. Conseguentemente, le prestazioni offerte dovrebbero essere di entità limitata e condizionate alla messa in atto da parte del soggetto bisogno di comportamenti virtuosi (tipicamente l'attivazione lavorativa, la partecipazione ad attività di riqualificazione, l'accettazione di tutte le offerte ricevute). Più in generale, si argomenta che qualunque protezione dai rischi sociali indurrebbe comportamenti opportunistici. Tali considerazioni sono state poste al centro dell'attenzione so-

prattutto in ambito anglosassone e nei Paesi nordici, dove gli istituti assistenziali sono più sviluppati. Tuttavia, le stesse tesi sono echeggiate anche con riferimento al caso italiano, malgrado gli indicatori segnalino, nel nostro caso, una ridotta rilevanza delle trappole della povertà, soprattutto a causa dell'anomalia costituita dall'assenza di un reddito minimo assistenziale. Ad esempio nel *Libro bianco sul welfare* del Ministro del lavoro, del 2009, si afferma che: «Istituzioni e famiglie devono offrire ai giovani un modello di comportamento fondato sulla responsabilità (...) sostenendolo con forme di protezione che (...) garantiscano non gratuite e deresponsabilizzanti sicurezze ma ricorrenti opportunità di inclusione». (...) [È necessaria una] «accurata selezione degli eventi diritto e di meccanismi incentivanti i comportamenti dello stesso destinatario utili a rimuovere lo stato di bisogno. Prestazioni troppo generose determinano l'intrappolamento dei bisognosi in una condizione di esclusione sociale» (pp. 18, 30).

Incidentalmente, va rilevato che l'enfasi sulla patologia (i comportamenti opportunistici), piuttosto che sui benefici sociali delle prestazioni offerte, tende ad assumere una portata che, dal cercare di evitare i primi, passa a volere attivamente stimolare comportamenti ritenuti virtuosi tramite l'indebolimento delle tutele offerte dal *welfare*, non solo nel campo dell'assistenza, ma anche delle pensioni e della sanità. È emblematico, in proposito, quanto scriveva nel 2003 Padoa Schioppa sul «Corriere della Sera»: «Nell'Europa continentale, un programma completo di riforme strutturali deve oggi (...)

essere guidato da un unico principio: attenuare quel diaframma di protezioni che nel corso del Ventesimo secolo hanno progressivamente allontanato l'individuo dal contatto diretto con la durezza del vivere, con i rovesci della fortuna, con la sanzione o il premio ai suoi difetti o qualità».

#### DIRITTI E RESPONSABILITÀ INDIVIDUALE

- La teoria liberista ha diffuso la convinzione che le prestazioni offerte dal sistema di *welfare* dovrebbero essere di entità limitata per evitare comportamenti opportunistici da parte dei cittadini.
- Gli interventi pubblici erogati dal sistema dovrebbero essere legati a comportamenti virtuosi (es. la ricerca lavorativa), messi in atto da parte dei soggetti bisognosi.
- Questo approccio, concepito per stimolare le persone ad attivarsi per soddisfare i propri bisogni, rischia di indebolire le tutele offerte dal *welfare*, non solo nel campo dell'assistenza, ma anche delle pensioni e della sanità.

cio-assistenziali, continuamente a rischio, anzi, di erosione allorquando si è resa necessaria una manovra correttiva.

È così che la legge quadro sull'assistenza (l. 328/2000), una volta approvata, si trova davanti un ostacolo quasi insormontabile: laddove essa è volta a costruire un sistema socio-assistenziale strutturato e professionale, che si incentra sull'identificazione a livello statale dei livelli essenziali delle prestazioni, da assicurare (e conseguentemente finanziare) sull'intero territorio nazionale, la mancanza di adeguate risorse impedisce di procedere in tal senso. Così, a differenza che in ambito sanitario, in campo assistenziale non viene reso operativo un elenco di prestazioni costituenti diritti soggettivi, garantiti su tutto il territorio nazionale, che vada oltre i tradizionali trasferimenti monetari erogati dall'INPS. Una situazione che, come si vedrà nella prossima sezione, non migliora con la riforma del Titolo V della Costituzione, nel 2001.

Facendo un salto temporale alla situazione venutasi a creare a se-

guito della crisi economica iniziata nel 2008, è evidente come essa accentui ulteriormente la pressione sui sistemi di *welfare*. Da un lato la riduzione dell'occupazione e del livello di attività economica riduce le entrate fiscali e contributive, dall'altro aumenta la pressione sugli ammortizzatori sociali e sugli istituti assistenziali.

#### IL VINCOLO DI RISORSE E LA CRISI ECONOMICA

- I vincoli di risorse hanno condizionato fortemente la spesa per il *welfare*, ponendo il sistema in una condizione di precarietà e non lasciando spazio a possibili sviluppi.
- La mancanza di adeguati finanziamenti ha impedito il realizzarsi di quel sistema organico previsto dalla l. 328/2000, che si dovrebbe fondare sulla definizione, a livello statale, dei livelli essenziali delle prestazioni.
- Con la crisi economica in atto, sarebbe necessario ampliare il sistema degli ammortizzatori sociali ed in generale, del *welfare*, ma le risorse stanziante vengono fortemente ridotte.

#### IL VINCOLO DI RISORSE E LA CRISI ECONOMICA

Il vincolo di risorse ha condizionato fortemente le politiche di bilancio e la spesa per il *welfare* negli ultimi venti anni. La crisi finanziaria del 1992, i vincoli europei su debito e *deficit* pubblico, la necessità di ridurre l'enorme debito pubblico italiano, hanno determinato, in un contesto di bassa crescita economica, obiettivi di bilancio ambiziosi, che non hanno lasciato spazio ad una espansione duratura degli stanziamenti per le politiche so-

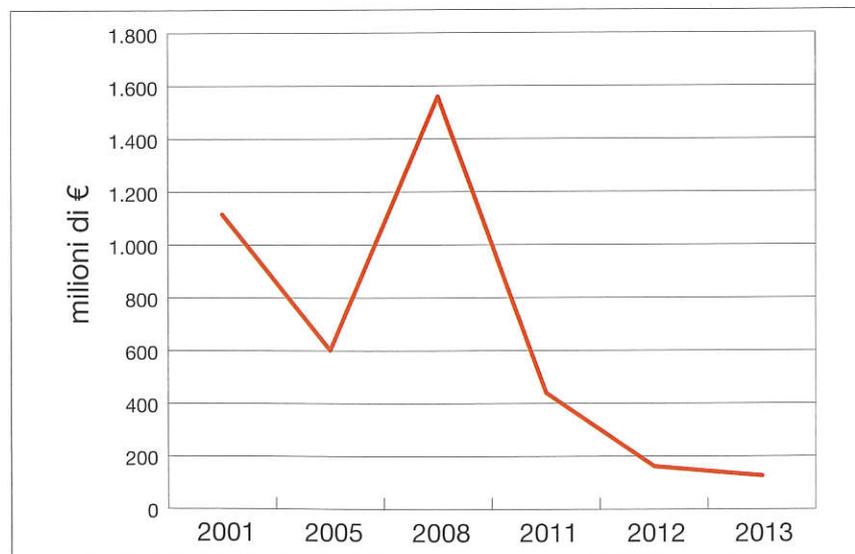


Figura 1 – Italia: il finanziamento nazionale della spesa sociale: 2001-2013

### IL FEDERALISMO, PARTE PRIMA: LE CONSEGUENZE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

Ritornando al periodo di inizio secolo, nel contesto descritto, di strutturale mancanza di risorse, si inserisce, ad appena un anno dall'approvazione della l. 328, nel 2001, la riforma del Titolo V della Costituzione che riconosce alle regioni la potestà legislativa

esclusiva sulle politiche sociali, rimanendo in capo all'autorità centrale solo la definizione dei livelli essenziali. Questa non è, di per sé, poca cosa, e si potrebbe ritenere che, invero, lì stia la sostanza; tuttavia l'autorità centrale procrastina tale definizione, in quanto, i livelli essenziali costituendo diritti esigibili, richiederebbero un significativo incremento della spesa, che non si ritiene perseguibile. Così, in as-

senza di livelli essenziali, le Regioni si trovano assegnate competenze esclusive, senza altri vincoli, e la riforma costituzionale si traduce, di fatto, in un liberi tutti, aprendo la porta alla creazione di 19 sistemi regionali e 2 sistemi provinciali distinti e spesso inconciliabili l'uno con l'altro. Ne segue la marginalizzazione, di fatto, delle politiche sociali a livello nazionale. Infatti, il politico nazionale, non potendo o inten-

milioni di euro	2001	2005	2008	2011	2012	2013 (1)
Fondo nazionale per le politiche sociali al netto della quota INPS (2)	1071	557	712	218	70	45
Fondo infanzia e adolescenza (destinato a 15 città)	44	44	44	39	40	40
Fondo non autosufficienza (comma 1264 finanziaria 2007) (3)	0	0	300	100	0	0
Fondo inclusione sociale immigrati (comma 1267 finanziaria 2007) (3)	0	0	0	0	0	0
Fondo politiche giovanili (comma 1290 finanziaria 2007)	0	0	130	13	8	7
Fondo politiche della famiglia (comma 1250 finanziaria 2007) (4)	0	0	330	51	32	21
Fondo pari opportunità (comma 1261 finanziaria 2007)	0	0	44	17	10	12
<b>Totale</b>	<b>1.115</b>	<b>601</b>	<b>1.559</b>	<b>439</b>	<b>161</b>	<b>125</b>

Tabella 1 – Gli stanziamenti complessivi dei fondi sociali negli anni 2001-2013.

Note:

1] Dati effettivi fino al 2010 e, per il Fondo politiche sociali, fino al 2011. Altri dati come previsti dalla legge di stabilità 2012.

2] Stanziamento totale, ivi comprese le integrazioni in corso d'anno, dove rintracciabili. Nel valore indicato è compresa la quota gestita a livello ministeriale, mentre sono escluse le somme destinate, fino al 2009, all'INPS per il finanziamento dei diritti soggettivi e le somme del Fondo infanzia (di queste ultime si dà separata evidenza); sono comprese le somme stanziante per il reddito minimo di inserimento nel 2001 e per il piano asili nido nel 2004.

3] Il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati è stato dichiarato incostituzionale nel 2008 e lo stanziamento 2008, pari a 100 milioni di euro, è stato riassorbito nel bilancio dello Stato.

4] Finanzia anche il piano straordinario asili nido; nel 2009 riassegnate risorse a valere sul 2008 per 52,094 milioni.

5] A fine 2011 il Fondo per la non autosufficienza è stato "dotato" di 100 milioni finalizzate esclusivamente alle patologie SLA.

Aggiornato alla legge di stabilità 2012. Messi dentro i 100 milioni di non autosufficienza 2011, fondo famiglia e politiche giovanili prese da documento Nens. Fondo politiche sociali nel 2011 dovrebbe essere stato tagliato ulteriormente rispetto alle previsioni di legge per gli accantonamenti operati dal Tesoro in corso d'anno rispetto a quanto qui riportato.

dendo intraprendere un progetto impegnativo di largo respiro, qual è quello associato alla determinazione dei livelli essenziali, e non potendo finalizzare altrimenti le risorse disponibili, riduce drasticamente il proprio interesse alla materia. Negli anni successivi la riforma del Titolo V, con la parziale eccezione della breve legislatura governata dal centro-sinistra (2006-2008), le risorse disponibili sono conseguentemente erose laddove è necessario contenere la spesa pubblica, per il resto distribuite alle Regioni senza grande interesse alle modalità di utilizzo e ai risultati.

D'altra parte, il disinteresse dell'autorità centrale permette alle regioni di gestire con la massima autonomia le, pur limitate, risorse disponibili, a volte anche togliendo dal finanziamento della rete dei servizi sociali stanziamenti che sarebbero a questo scopo dedicati. La stessa autonomia si estende ai Comuni, ai consorzi, agli attori del privato sociale, a fronte delle difficoltà che tutte le Regioni hanno ad attivare i necessari meccanismi di pianificazione, monitoraggio e valutazione della spesa e dei



servizi. Si crea così una situazione nella quale ciascun attore trae spunto dall'opacità generale del sistema per gestire in autonomia, senza obblighi di rendicontazione sostanziale, le risorse affidategli. Ma in un simile contesto, si rafforza la tendenza a considerare la spesa sociale come improduttiva e di cattiva qualità, il che alimenta ulteriormente la spinta alla riduzione, nel corso degli anni, degli stanziamenti.

## 5. IL FEDERALISMO, PARTE SECONDA: L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

La legge attuativa del federalismo fiscale (l. 42/2009 e relativi decreti attuativi) segna, in qualche modo, l'epilogo della storia del finanziamento nazionale delle politiche sociali. Il nuovo art. 119 della Costituzione prevede che Regioni ed enti locali debbano essere messi in condizione di finanziare integralmente le proprie funzioni. Conseguentemente, la l. 42 prevede la soppressione di tutti i trasferimenti statali e regionali e la sostituzione di questi con entrate proprie, attribuite, a seconda dei casi, a Regioni ed enti locali. Verrebbero mantenuti solo fondi perequativi (uno nazionale e poi regionali) ed eventuali fondi specificamente destinati alla rimozione degli squilibri economici e sociali.

Due sono i punti qui rilevanti: in primo luogo l'ammontare di ri-

### IL FEDERALISMO, PARTE PRIMA: LE CONSEGUENZE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

- La riforma del Titolo V della Costituzione, nel 2001, riconosce alle Regioni la potestà legislativa esclusiva sulle politiche sociali, lasciando in capo al governo centrale solo la definizione dei livelli essenziali.
- Ad oggi i livelli essenziali non sono stati definiti, perché ciò comporterebbe un notevole investimento nelle politiche sociali; di fatto, a livello nazionale, le politiche sociali rimangono marginali.
- Lo scarso investimento a livello centrale permette alle Regioni e dagli altri soggetti del sociale di gestire in totale autonomia le risorse economiche, diffondendo l'impressione che la spesa sociale sia mal gestita e di cattiva qualità.

sorse fiscali da mettere a disposizione di Regioni ed enti locali; in secondo il riferimento a livelli essenziali e ai cosiddetti costi standard.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va considerato che gli anni da prendere a riferimento per la devoluzione sono il 2011 e 2012. Ma i fondi nazionali destinati al sociale da considerare a tali fini sono stati drasticamente ridotti proprio in tale biennio, da 2,5 miliardi di euro complessivi nel biennio 2009-2010 a 400 milioni di euro complessivi nel biennio 2011-2012, con dirette conseguenze anche sui bilanci comunali, cosicché sembra prefigurarsi una situazione nella quale, nel sociale, la devoluzione di risorse sarà estremamente contenuta, perché molti trasferimenti sono stati quasi azzerati preventivamente.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, i decreti attuativi della legge ipotizzano la fissazione di livelli minimi di servizio che dovrebbero essere assicurati sul territorio nazionale, ai fini – come afferma la normativa – di “un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni”, che verrebbero finanziati secondo il principio dei costi standard, ovvero dei costi a cui è prodotta la prestazione nei Comuni o nelle Regioni più efficienti. Ciò potrebbe far pensare che si apra finalmente un per-

corso finalizzato alla definizione e al finanziamento dei livelli essenziali anche in ambito sociale. Tale interpretazione contrasta, tuttavia, di nuovo, col vincolo di risorse, esplicitato nella l. 42, che prevede che da essa non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Tale clausola, di fatto, svuota la definizione di livelli di servizio di qualunque rilevanza effettiva: in ambito sociale l'identificazione di un qualunque servizio da erogare sull'intero territorio nazionale comporterebbe, infatti, problemi insormontabili, posto che le differenze territoriali sono tali che sicuramente do-

vrebbe, in un certo numero di enti, essere finanziato *ex novo*, con risorse aggiuntive, contraddicendo la clausola di salvaguardia finanziaria, mentre altri enti potrebbero vedersi costretti a terminare alcuni servizi per attivare quelli individuati come prioritari. Di fatto, il processo di identificazione di pseudo-livelli essenziali e standard di servizio potrà al massimo arrivare a costituire un (complicato) strumento di distribuzione fra i comuni di risorse date e pre-definite (in particolare i fondi di riequilibrio e perequativo), senza possibilità di un'effettiva garanzia della fornitura delle prestazioni.

#### **IL FEDERALISMO, PARTE SECONDA: L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

- La legge attuativa del federalismo fiscale prevede che Regioni ed enti locali debbano essere messi in condizione di finanziare integralmente le proprie funzioni, prevedendo la soppressione di tutti i trasferimenti statali e regionali e la sostituzione di questi con entrate proprie.
- Verrebbero mantenuti solo fondi perequativi (uno nazionale e poi regionali) ed eventuali fondi specificamente destinati alla rimozione degli squilibri economici e sociali.
- I trasferimenti, poiché si riferiranno agli anni 2011 e 2012 saranno alquanto scarsi, perché molti sono stati quasi azzerati preventivamente.
- Dall'altro lato, la volontà di definire i livelli essenziali delle prestazioni nazionali, riconosciuti sui costi standard, potrebbe far ipotizzare la definizione e il finanziamento dei livelli essenziali anche in ambito sociale.
- La legge 42, prevede che dalla sua applicazione non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica: pare quindi impossibile finanziare i livelli essenziali.
- Di conseguenza, si svilupperà esclusivamente un complicato metodo di distribuzione delle risorse (fondi perequativi) ai Comuni.