

Ermanno Gorrieri
Luciano Guerzoni

Criteri per le politiche sociali

La centralità delle politiche sociali

La valutazione dell'*impatto sociale* delle politiche economiche, fiscali e istituzionali va assunta stabilmente tra i criteri decisionali pubblici. Lo esigono l'acutezza e la natura non transitoria sia della crisi, in particolare dell'occupazione e della finanza pubblica, sia dei provvedimenti e dei sacrifici che conseguentemente s'impongono. Ne va della tenuta civile e democratica delle nostre società, soprattutto in presenza dei nuovi termini della «questione sociale», dipendenti - tra l'altro - dall'internazionalizzazione dell'economia, dall'intensità e dalla natura dei processi di innovazione tecnologica, dai vincoli ambientali e dell'ecosistema, dall'insostenibilità del divario tra sviluppo e sottosviluppo, dall'ondata inarrestabile dei flussi migratori e delle tensioni proprie della convivenza fra etnie e culture diverse. In sostanza, la minore disponibilità di risorse per noi - in termini di reddito e di lavoro -, soprattutto in relazione all'obbligo morale di concorrere alla promozione umana di tutti gli abitanti del pianeta, ripropone l'equità sociale come criterio politicamente discriminante e come concreto banco di prova di ogni evocazione del valore della solidarietà. Equità e solidarietà sono perseguibili solo se si diffonde una nuova cultura della

sobrietà negli stili di vita e della preminenza della qualità sulla quantità.

Una scelta inequivoca per l'economia di mercato

Nell'orizzonte storico attuale, a seguito anche del fallimento del comunismo, non esistono alternative all'economia di mercato. Non ci sono "terze vie". Ciò non significa accettare il capitalismo e i suoi valori: dal profitto come unico criterio dell'economia alla cultura materialistica indotta dal produttivismo e dal consumismo. Spetta allo Stato il compito di definire le regole del mercato, unitamente ai vincoli e alle finalità sociali dello sviluppo. Ma il continuo processo di nascita e morte di imprese e la conseguente mobilità del lavoro fanno parte del dinamismo economico e impongono l'abbandono di pratiche assistenzialistiche, come l'uso improprio della Cassa integrazione e salvataggi di aziende *fuori* mercato. Tali pratiche distruggono ricchezza, sottraendola agli investimenti per lo sviluppo e agli impieghi socialmente utili. La flessibilizzazione dei percorsi lavorativi e degli stessi progetti di vita corrisponde anche ad un diffuso dato culturale. Dinamismo economico e mobilità sociale sono obiettivi complementari.

Efficienza e solidarietà

L'inefficienza complessiva dei servizi rappresenta un peso non più sopportabile per le imprese e per i cittadini. Il paese ha bisogno di un forte recupero di efficienza e di capacità d'innovazione, per ridare competitività al sistema produttivo e soprattutto per uscire dal degrado della nostra organizzazione sociale. All'ideologia del garantismo, del livellamento e della mediocrità va contrapposta, in ogni campo, una cultura che riconosca, con incentivi morali e materiali, la capacità creativa, i livelli effettivi di responsabilità, la disponibilità al rischio, la professionalità e l'impegno nel lavoro. Non vanno contrastate le disuguaglianze *eque e funzionali*, ma il sistema dei privilegi e i poteri corporativi e particolaristici. Il valore della solidarietà è inseparabile da quello dell'efficienza e va assunto a principio ispiratore sia dell'intera collettività, sia - specificamente - delle politiche pubbliche. Queste ultime devono garantire a tutti più opportunità e ai più disagiati il diritto costituzionale all'assistenza. Ma debbono altresì proporsi un nuovo e ben più impegnativo obiettivo: assicurare a tutti, in coerenza con il principio della cittadinanza sociale, un'adeguata quota o soglia di partecipazione al benessere - materiale e immateriale - della società.

La funzione redistributiva come «proprium» delle politiche sociali

La crescita del benessere non si diffonde di per sé in favore di tutti; il reddito e la ricchezza tendono a concentrarsi e le disuguaglianze si accentuano. E' compito dello Stato e della comunità, non di intervenire *a posteriori* per riparare i

guasti prodotti dal mercato, ma di garantire a tutti i cittadini - per il solo fatto di essere tali - un adeguato pacchetto di risorse (dall'istruzione, al lavoro, al reddito, all'accesso, ai servizi sociali, alle condizioni abitative, ambientali, relazionali, ecc.). Perciò va riportata in primo piano la funzione redistributiva come *proprium* delle politiche sociali. I processi redistributivi vanno commisurati alle differenti tipologie e ai diversi livelli di svantaggio sociale (non ci sono solo gli «ultimi», ma anche i penultimi, i terzultimi, ecc.: né questi sono individuabili per categorie) e devono adottare razionali ed efficaci criteri tecnici di applicazione. In un paese in cui il 95% dei cittadini vive in convivenze di tipo familiare (legali o di fatto), il «parametro famiglia» - reddito complessivo correlato al numero dei componenti mediante una scala di equivalenza - è imprescindibile per la valutazione delle effettive condizioni di bisogno degli *individui*.

La crisi dello Stato sociale

La politica redistributiva si scontra oggi con la crisi - di funzionamento e di finanziamento - dello Stato sociale. Non è accettabile la risposta conservatrice della c.d. «protezione minimale», per cui lo Stato riduce il suo intervento alla copertura di pochi bisogni essenziali, trasferendo tutto il resto al mercato. Questa risposta è inefficace ai fini tanto della riduzione della spesa quanto dell'innovazione qualitativa dei servizi e del loro funzionamento e ha conseguenze sociali devastanti. Il solo fatto che scuola, sanità, pensioni, trasporti permangano come offerta *pubblica e universalistica* per tutti i cittadini rappresenta un potente e irrinunciabile fattore di riduzione delle disuguaglianze.

Contenimento dei costi, innovazione e miglioramento qualitativo dei servizi vanno perseguiti agendo sul versante tanto dell'offerta che della domanda e mediante il ricorso combinato all'insieme delle leve e risorse disponibili (riforma amministrativa e istituzionale; riorganizzazione dei modi di gestione e funzionamento; mobilità flessibilità e criteri meritocratici nel rapporto di impiego pubblico, che va parificato all'impiego privato; mix pubblico-privato; partecipazione degli utenti alla gestione e al controllo qualitativo dei singoli servizi; «privato sociale», volontariato e capacità di auto-organizzazione delle comunità; ecc.), senza dar luogo alla creazione di mercati di servizi distinti per cittadini abbienti e per i poveri o i meno abbienti.

L'equità fiscale

La leva fiscale è lo strumento principe per il finanziamento della spesa pubblica e per la redistribuzione del reddito: essa è dunque la prima e più rilevante forma istituzionale di solidarietà fra i cittadini. L'equità e l'efficienza del sistema fiscale vanno dunque ribadite come impegno prioritario del Parlamento e del Governo e come discriminante per le forze progressiste. E' tuttavia necessario affidare anche agli interventi e alle prestazioni dello Stato sociale la duplice funzione di concorrere alla raccolta dei mezzi finanziari e all'azione redistributiva delle risorse. Va definita una graduatoria dei servizi in base alla loro corrispondenza a bisogni più o meno primari. Le quote di partecipazione dei cittadini al costo dei servizi devono essere diversificate secondo il grado di essenzialità di questi ultimi e rapportate alla loro effettiva situazione

reddituale, valutata col «parametro famiglia». Criteri analoghi debbono valere per le erogazioni monetarie.

La «redistribuzione» dell'istruzione

Il sapere si configura sempre più come risorsa fondamentale per gli individui e per la società. Le disfunzioni del nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca, oltre a ritardare la ripresa, penalizzano gravemente le fasce sociali più svantaggiate, come dimostra l'analisi delle uscite dai percorsi scolastici. Efficienza ed equità sociale esigono, insieme ad un rinnovato investimento politico e culturale per l'innovazione del sistema di istruzione pubblica, l'assunzione come obiettivo primario del prolungamento di almeno due anni della scuola dell'obbligo e della sua riqualificazione. Occorre realizzare una nuova e più moderna politica per il diritto allo studio, che garantisca - in conformità al dettato costituzionale - ai capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi, l'accesso ai più alti gradi degli studi. Non ha invece alcuna giustificazione la quasi gratuità per tutti degli studi universitari, che si risolve - di fatto - in ulteriore beneficio per i ceti abbienti. A questi ultimi va chiesto di concorrere, in modo adeguato e proporzionato alle capacità reddituali, agli ingenti costi dell'istruzione universitaria.

La redistribuzione del lavoro

Non è prevedibile il ritorno alla piena occupazione, quand'anche superata l'attuale recessione. Occorre impostare, ben oltre l'esperienza dei contratti di solidarietà per le aziende in crisi, un processo generale di redistribuzione della risorsa lavoro, all'inse-

gna del «lavorare meno per lavorare tutti», con corrispondente riduzione delle retribuzioni. Lo esigono le ragioni dell'equità e della solidarietà. La riduzione e la flessibilità del tempo di lavoro nell'arco della vita rispondono anche all'emergente domanda - soprattutto da parte delle famiglie e in particolare delle donne - di disporre più ampiamente della risorsa tempo. La contrattazione è strumento primario per l'adozione di nuovi regimi di orario, ma va favorita e accompagnata modificando legislativamente le ragioni di convenienza economica sia dei lavoratori che delle imprese (penalizzazione delle ore di lavoro al di sopra di una certa soglia, incentivi per regimi flessibili e per il part-time, ecc.). L'accesso al lavoro dei giovani - fatta salva la particolare situazione del Mezzogiorno - richiede, più che incentivazioni particolari, il riordino degli istituti esistenti e, soprattutto, un efficace raccordo tra scuola e mercato del lavoro. Si fa sempre più grave, invece, il problema - tipico di un'economia dinamica e terziarizzata - del reinserimento degli ultraquarantenni che perdono il lavoro. Le misure in atto (Cassa Integrazione prolungata, prepensionamenti, trasferimenti al settore pubblico), subalterne alla cultura della «difesa del posto di lavoro», sono finalizzate più a fronteggiare il conflitto sociale e ad acquisire consenso, che non ad assicurare a tutti il lavoro. Il problema primario è rendere conveniente alle imprese, con opportuni incentivi, il reinserimento dei lavoratori non più giovani.

La redistribuzione monetaria:

a) gli anziani

A parte situazioni particolari (handicap, malattia e simili), il sostegno economico e di cura va finalizzato alle fasce

d'età fuori dal mercato del lavoro: bambini e anziani. Per questi ultimi, l'equità sociale esige che le pensioni professionali siano rapportate all'intera storia retributiva e che i trattamenti pensionistici siano omogeneizzati. Quanto alle pensioni integrative, il rischio è che consistenti risorse finanziarie siano destinate all'incentivazione delle pensioni private, sottraendole al sistema pensionistico pubblico: a tutto vantaggio dei lavoratori con maggiori risorse culturali, reddituali e di potere contrattuale. Si deve inoltre arrivare alla netta separazione - concettuale e operativa - fra le pensioni professionali dei *lavoratori* (dipendenti e autonomi) e il trattamento economico dei *cittadini* anziani. A questi ultimi la società deve garantire - non come «assistenza», ma come «diritto di cittadinanza» - il necessario per vivere, qualunque sia stata la loro storia lavorativa. In luogo dell'attuale misera pensione sociale e dell'impropria integrazione delle pensioni professionali inferiori al minimo, lo Stato deve corrispondere un assegno sociale di cittadinanza, che copra la differenza fra i redditi di cui il cittadino anziano comunque disponga e un livello definito come minimo vitale. Agli interventi socio-assistenziali di competenza locale va demandato di integrare l'anzidetta prestazione economica di base, a carattere nazionale, fronteggiando la specificità dei bisogni delle singole situazioni.

La redistribuzione monetaria:

b) le famiglie e il lavoro di cura

La redistribuzione monetaria a favore dei bambini s'intreccia col principio del sostegno dei redditi familiari e del riconoscimento del valore, anche economico e sociale, del «lavoro di cura» (che ricomprende pure

quello prestato per anziani o, in genere, per persone non auto-sufficienti). Ragioni esclusivamente di limitatezza delle risorse finanziarie impongono di inserire sia il sostegno economico al lavoro di cura, sia le erogazioni monetarie per i bambini nel quadro delle misure di integrazione dei redditi familiari insufficienti. Per le stesse ragioni, e in funzione anche di una maggiore efficacia redistributiva, queste ultime non possono essere commisurate soltanto al numero dei figli, indipendentemente dal reddito familiare, ma debbono consistere in erogazioni monetarie decrescenti al crescere del reddito complessivo familiare, qualunque sia il numero dei percettori (il concetto di mono o bi-reddito è indifferente o fuorviante). L'uso della leva fiscale per l'integrazione dei redditi familiari - attraverso forme quali lo «splitting» e il quoziente familiare - produce una redistribuzione perversa a favore delle famiglie con più alto reddito. Le vigenti detrazioni d'imposta per il coniuge e i figli a carico, oltre a non tener conto del reddito del contribuente, si disperdono a favore di una vasta platea di destinatari, con benefici minimi. Al contrario, l'unificazione delle provvidenze in un unico strumento di erogazione monetaria - assegno al nucleo familiare o altro istituto analogo -, a carattere selettivo in base al bisogno, consente, con gli stessi mezzi finanziari, di concentrare l'intervento a favore delle convivenze familiari meno abbienti, ottenendo un'effettiva efficacia redistributiva e consentendo, anche a queste ultime, una maggiore libertà di decisione circa le scelte di vita e di procreazione.

Stato e società

La complessità e la vastità dei problemi da affrontare sono tali da non consentire semplificazioni, quali quelle implicite in slo-

gan oggi diffusi come «meno Stato, più società» o «meno Stato, più solidarietà». Deve rimanere fermo che spettano al sistema istituzionale la responsabilità e la funzione di garanzia del soddisfacimento dei diritti di cittadinanza sociale. Ciò comporta la gestione pubblica di molti dei servizi e delle prestazioni monetarie dello Stato sociale. Tuttavia, per effetto anche della cultura dei diritti e dei servizi indotta dall'esperienza dello Stato sociale, s'impone una diversa articolazione dei rapporti tra istituzioni e società. Il ruolo sociale conquistato dalle donne, una più matura comprensione delle funzioni familiari, l'accresciuta consapevolezza dei diritti e dei doveri di cittadinanza, le modificazioni intervenute nella domanda qualitativa dei servizi e delle prestazioni sociali, l'emergere di nuove istanze e forme di protagonismo civile e di partecipazione, di cui sono testimonianza il volontariato e l'associazionismo sociale: sono tutti fattori che indicano l'aprirsi di prospettive e possibilità nuove nei rapporti tra istituzioni, società, famiglie e cittadini. La trasformazione dello stato sociale deve avvenire secondo una strategia politica che metta in campo e coordini la specificità dei ruoli e degli apporti propri, rispettivamente, del settore pubblico - di un pubblico radicalmente riformato nelle sue modalità di funzionamento -, del mercato e del «privato sociale» (volontariato, associazionismo, cooperazione sociale, reti parentali e amicali informali, altre forme di auto-organizzazione dei cittadini). In particolare, le famiglie stanno assumendo un ruolo di soggetto primario nella trasformazione dello Stato sociale.

Centro e periferia

E' non meno indispensabile e urgente una radicale riforma dei rapporti fra centro e periferia, che finalmente porti alla

compiuta realizzazione dell'aspetto autonomistico dello Stato voluto dalla Costituzione, così da responsabilizzare e valorizzare le comunità locali e i cittadini nell'approntamento dei servizi e delle prestazioni sociali di competenza locale, non meno che nel reperimento delle risorse finanziarie necessarie e nel controllo circa la loro destinazione e utilizzazio-

ne. Una nuova stagione delle politiche sociali presuppone, in pari tempo, le riforme elettorali e istituzionali, che sottraggano le funzioni di governo, ai diversi livelli, all'assillo della ricerca di consenso ad ogni costo e al ricatto dei poteri corporativi, responsabilizzando governanti e governati in funzione dell'interesse collettivo e del bene comune.