

Tutela dei diritti e vincoli di bilancio¹

Prof. Cristiano GORI

Nel mio intervento vorrei proporvi un quadro di quali sono le opportunità ed i rischi nell'attuale contesto dei vincoli di bilancio, per cercare di migliorare la tutela dei diritti delle famiglie in povertà, quindi le opportunità ed rischi sul tema diritti e vincoli di bilancio. Per farlo vi proporrò un cammino in quattro passi dividendo il mio intervento in quattro blocchi: 1. un momento di riflessione sulla fase attuale; 2. l'eredità della seconda repubblica; 3. le riforme necessarie; 4. come finanziarle?

1. la fase attuale

In questo primo blocco ci sono tre cose che vorrei dire, **la prima** è che nei prossimi anni ci sarà un incremento della povertà. Mi spiego, se prendete dati ISTAT sulla povertà ad oggi quest'ultima non è incrementata, come mostrano i dati al 2010, in parte perché sono relativi al 2010, in parte perché ci sono stati dei meccanismi sociali per cui le fasce più giovani non sono entrate in povertà grazie al sostegno delle generazioni più anziane. Per cui magari i figli sono usciti di casa più tardi di quanto avveniva prima, sempre di più i figli hanno chiesto aiuto ai genitori, questo a livello di stima statistica ha evitato la crescita della povertà, anche se una serie di segni in direzione opposta si vedono. Il punto è che le analisi ci dicono ragionevolmente che nei prossimi due o tre anni andremo a vivere quello che non a caso è accaduto dal '93 al '95. fateci caso, qual è l'ultimo momento storico nel quale in Italia la povertà è cresciuta nettamente? È il periodo tra il '93 ed il '95, che è assolutamente pieno di similitudini con il periodo attuale, infatti si arrivava da una forte recessione economica che si incrociò con robusti tagli alla spesa pubblica. Nel '93 la povertà assoluta era circa come oggi al 5% al '95 arrivò all'8%. Quello fu l'ultimo momento di salto in avanti, ma ci sono dei forti segnali anche il prossimo biennio. **Il secondo aspetto** è che a fronte di questa possibilità noi sappiamo che storicamente il welfare contro la povertà in Italia è particolarmente debole, mancando una misura base per tutte le famiglie in povertà. Su questo va detto che l'anno che inizia il primo luglio, dopo che i comuni chiudono il bilancio al 30 giugno, avrà una novità storica nel nostro paese perché sarà il primo anno nel quale, secondo le stime, la spesa sociale dei comuni diminuirà in termini reali. Non solo non crescerà ma avrà una diminuzione di circa il 10% in termini reali. Quindi in un sistema di welfare già fragile, il welfare municipale curva in negativo. **Il terzo aspetto** - abbiamo detto la povertà in crescita ed inversione del modello di welfare - riguarda l'impressione personale che quella che sarà la fisionomia del welfare italiano del futuro si definirà nei prossimi anni, perché in questi ci saranno da una parte i ritardi del modello italiano che abbiamo ereditato, dall'altra parte la crescita della povertà, ed infine tra il 2010 ed il 2020 la popolazione ultra ottantenne crescerà di un'altro terzo, dopo aver avuto una crescita simile nel decennio precedente. Sintetizzando povertà in crescita, inversione sui servizi e prossimi anni decisivi.

2. L'eredità della seconda Repubblica

Ritengo fondamentale, all'interno di questa riflessione, chiedersi cosa è successo nelle politiche sociali nella seconda repubblica, intendendo quel periodo storico che va dal "Prodi uno" nel 1996 al "Berlusconi quattro" nel 2011. Io sono convinto che solo guardando al passato si può provare a leggere la realtà attuale. Quali sono stati i

¹ Il presente testo è frutto della sbobinatura dell'intervento che il professor Cristiano Gori ha tenuto al Seminario "Sussidiarietà e nuovo Welfare", promosso dalla Consulta Ecclesiale degli Organismi Socio Assistenziali. Il testo è stato sbobinato e riorganizzato a cura di Francesca Levroni dell'Ufficio Solidarietà Sociale di Caritas Italiana e pubblicato sentito l'autore.

risultati della seconda repubblica? **che l'Italia è oggi uno dei due paesi dell'Europa a 15 che non ha una misura nazionale di sostegno alle famiglie in povertà assoluta.** All'inizio della seconda repubblica nel '96 questi paesi erano quattro considerando anche la Spagna ed il Portogallo, attualmente sono rimasti in due e sono l'Italia e la Grecia. L'altro messaggio, se tu volessi sintetizzare il welfare sociale della seconda repubblica, è che la crescita della spesa dei servizi sociali è stata molto inferiore di quanto sarebbe stato necessario. Nel 1997 la commissione Onofri, un'autorevole commissione insediata nel governo Prodi, disse che allora la spesa per i servizi sociali era lo 0.3 del Pil, in 15 anni sarebbe dovuta arrivare all'1.4 per rispondere ai bisogni sociali. Passare dallo 0.3 all'1.4 in questa epoca storica era possibilissimo, perché non dimentichiamoci che negli ultimi anni la spesa pubblica al netto degli interessi è cresciuta da sola di 6 punti del Pil. In questi ultimi 15 anni invece la spesa nei servizi sociali è passata dallo 0.3 al 0.48. Quindi obiettivo 1.4 risultato 0.48. Ritengo che non se ne venga a capo se non ci si chiede perché è successo questo.

Personalmente propongo due risposte, **la prima riguarda l'argomento della poverty lobby.** L'Italia storicamente, lo diceva anche Machiavelli, è un paese che si governa poco dove chiunque sia il Presidente del Consiglio, un Ministro, un Governatore di una regione comunque è più esposto all'influenza di tutti i gruppi di pressione di quanto possa essere un eguale figura in un'altro Stato. Qualunque sia la decisione che tu vuoi prendere, se hai una posizione di potere in Italia è particolarmente complicato perché tutte le forme storicamente organizzate, possono essere dai sindacati all'industria farmaceutica ai tassisti, hanno una certa influenza. I poveri invece non hanno un gruppo di pressione a loro favore e questo è un limite in un paese dove l'influenza sulle scelte pubbliche determinate in maniera decisiva da gruppi di pressione, corporazioni di vario genere. Oltre alla *poverty lobby*, la mia seconda risposta è inerente all'argomento **degli obiettivi politici.** Quali sono stati i due gruppi politici interessati al sociale nella seconda repubblica? Sono stati da una parte il mondo di sinistra e dall'altra parte il mondo cattolico. E quali sono stati le priorità di questi due gruppi, di queste due aree? il mondo di sinistra ha concentrato le forze a sostegno del mondo del lavoro quindi agli occupati, e cioè a chi il lavoro ce l'ha, e le pensioni, quindi il lavoro ce l'ha avuto. Il mondo cattolico in termini di rappresentanza politica ha concentrato i propri sforzi sui temi dell'inizio vita, la procreazione, la configurazione giuridica della famiglia e sui temi del fine vita. Sono temi importantissimi, il punto è che in nessuno dei principali schieramenti, per nessuno di questi, la povertà è mai diventata un obiettivo politico. È c'è qualcosa per cui se tu oggi fai la Caritas o l'associazione di famiglie in difficoltà sul territorio, quanto più ti batti per questi, quanto più ci si alza da terra ossia si passa a chi lavora sul territorio alla rappresentanza politica, tanto più il rilievo assegnato ai tuoi temi sfuma. E questo è esattamente la stessa cosa che può dire un Assessore ai diritti sociali di un comune dell'Emilia Romagna e della Toscana, ossia della cultura di sinistra. Che per qualche motivo a livello locale il sociale era decisivo ma non è mai diventato un tema di rappresentanza politica sulla grande politica nazionale. Sono sicuro del fatto che oggi la chiave non è lamentarsi genericamente, ma interrogarsi su questi meccanismi e capire come cambiarli, come costruire una rappresentanza politica della povertà, ecc. paradossalmente diciamo che c'è anche un messaggio positivo in questo, in quanto in realtà una battaglia politica sulla povertà, per quanto riguarda la rappresentanza politica, in Italia non è stata persa, ma non è mai stata combattuta. Questo è il punto di partenza per provare a guardare avanti e chiedersi come fare a costruire dei meccanismi di rappresentanza per cui tutto quello che voi fate nei territori, diventi un tema, una priorità della grande politica. E allora il passaggio dalla seconda alla terza repubblica può diventare interessante, perché hai molti rischi da una parte, però vai verso una realtà dove le cose non saranno più come prima, può andare peggio

ma anche meglio. Vale la pena quindi in questa fase per chiunque possa cercare non solo di interessarsi ma di influenzare la nuova definizione di priorità dei temi di attenzione politica.

3. Le riforme necessarie

Avere una rappresentanza politica per fare cosa? Questo tema si intreccia con le scelte dell'attuale governo. Il punto di partenza è che in Italia c'è circa il 5% della popolazione in povertà assoluta e che solo in Italia ed in Grecia non c'è una misura dello Stato a suo sostegno. Tra l'altro questa popolazione è sempre più presente nel nord del nostro paese, rispetto alcuni anni fa, è una popolazione che supera alcuni stereotipi secondo i quali povertà significa intervento in mezzogiorno. Su cosa fare contro la povertà assoluta tutti gli esperti sono d'accordo, non è un tema nel quale occorre inventare qualcosa in termini di progettualità. Infatti anche la citata proposta dell'ACLI non è una novità, sistematizzava una serie di riflessioni che convergono tutte nella stessa direzione, ossia un pacchetto fatto di universalismo - quindi diritti per tutte le famiglie in povertà assoluta - di prestazioni monetarie di un importo adeguato, quindi tu hai un diritto, hai una prestazione monetaria e se ti serve hai anche un servizio che può essere di formazione, di scuola, di cura se hai un familiare fragile. Con una centratura sull'asse diritti doveri, per cui hai un diritto come cittadino ma anche un dovere, per esempio di accettare un'offerta di lavoro se ti arriva. Tutto questo con una titolarità pubblica, perché l'accesso alla prestazione pubblica e l'accesso ai diritti di cittadinanza non può che definirlo l'ente pubblico, anche se con una forte compartecipazione del terzo settore, nella gestione dei servizi a livello locale, nella progettazione dei servizi, nel raggiungere le persone più fragili.

Su cosa fare contro la povertà assoluta siamo tutti d'accordo! a che punto siamo nel trasformare questo in pratica? In Italia manca una misura. Nel 2008 il precedente governo Berlusconi introduce la *social card*, che consiste in una prestazione monetaria (anche esigua di 40€ al mese) per famiglie in povertà assoluta che hanno un bimbo entro i tre anni o un anziano sopra i 65. Consiste in un primo segno, in quanto era la prima volta che un governo dalla seconda repubblica introduceva qualcosa contro la povertà che non fosse una tantum. Il precedente esecutivo aveva deciso di partire con una sperimentazione in 12 grandi comuni, con più di 250.000 abitanti, che propone un modello un po' peculiare di intervento contro la povertà in quanto i comuni venivano saltati costruendo un asse tra lo Stato ed i grandi soggetti del terzo settore, per cui lo Stato dava i soldi alle associazioni, alle varie caritas, ecc. e poi queste decidevano i destinatari della misura. Se questa scelta era condivisibile per il fatto che il Governo nel coinvolgere le associazioni poteva dare servizi, inserimento professionale, ecc. però non era condivisibile sul fatto che non era lo Stato a definire i criteri di accesso ad una misura di contrasto alla povertà. Se una misura è ha finanziamento pubblico e tutela dei diritti di cittadinanza sono gli enti pubblici a dover definire questi diritti di cittadinanza. Da notare come l'idea del precedente governo era unica in tutta Europa.

L'attuale governo, con il contributo decisivo del sottosegretario Guerra, ha modificato la sperimentazione per riportarla nell'alveo di quello che tutti sanno andrebbe fatto contro la povertà assoluta, ossia un diritto di accesso per tutte le famiglie in povertà assoluta, una prestazione monetaria magari più alta dell'attuale e l'erogazione di servizi con la regia del comune ed il forte coinvolgimento del terzo settore. Qual è il nodo problematico? Adesso con questa formulazione su quello che dovrebbe essere il modello siamo d'accordo, la sperimentazione ci sarà da settembre 2012 a settembre 2013, il nodo è cosa accadrà dopo questa sperimentazione? la mia osservazione critica al governo è che non ha previsto un cammino per cui la sperimentazione sia l'inizio di un percorso. Il governo ha deciso di fare la sperimentazione e lasciare al prossimo governo la

decisione se da questa sperimentazione passare ad una misura nazionale contro la povertà. L'alternativa era dire facciamo la sperimentazione utilizziamone i risultati per imparare quali sono le migliori modalità per tradurlo nella pratica e noi attuale governo avviamo un percorso per cui diciamo in tre anni si passa da questa sperimentazione gradualmente ad una misura base contro la povertà assoluta. Il metodo per fare le riforme non può che essere questo, in quanto durante i tre anni tu allarghi gli utenti partendo ad esempio con anziani e bambini, poi tutte le famiglie con figli di tre anni ed arrivi ad avere una misura. Le riforme andrebbero fatte in questo modo, come ad esempio quella in corso sugli ammortizzatori sociali, definisci un obiettivo che vuoi raggiungere in tre anni, nel caso l'estensione degli ammortizzatori sociali e stabilisci dei passi intermedi per arrivarci. Quindi è importante pensare ad un impegno diretto di chi si batte per questi temi, perché ad oggi non sappiamo cosa accadrà dopo la sperimentazione. Bisogna comunque dare un punto a favore al governo attuale ed uno contro, a favore è che se tu oggi prendi in mano il governo italiano nel 2011, la quantità di riforme sociali rimaste in arretrato sono tali che non sai da che parte cominciare. La citata commissione Onofri aveva indicato tre grandi riforme del welfare sociale: rafforzamento degli ammortizzatori sociali, riforma della non autosufficienza e riforma contro la povertà. In tutta la seconda repubblica non è stata fatta neanche una mentre il governo Monti quella relativa agli ammortizzatori la sta facendo.

Il rischio evidenziato è che se non si utilizzerà la sperimentazione per imparare e definire una misura che andrà a regime, avremmo ripetuto quanto è accaduto nel 1999-2000 con la sperimentazione del reddito minimo di inserimento, che era una misura locale contro la povertà, non era molto diversa dalla social card che sta sperimentando il sottosegretario Guerra. E anche lì venne fatta una sperimentazione e successivamente non si passò ad usarne i risultati per introdurre una misura nazionale contro la povertà. Quindi la sfida del prossimo futuro è fare in modo che nel 2012-2013 non vada a finire come nel 1999-2000. Devo evidenziare un problema relativo ai forti tagli alla spesa sociale; c'è un equivoco di fondo con questo Governo, il quale in nome di una pretesa di neutralità su una serie di temi, ratifica scelte prese dal Governo precedente, come i tagli radicali ai fondi sociali. Il problema è che in questo modo ratifichi il Governo precedente che legittimamente riteneva che non doveva esserci un intervento pubblico a favore delle persone fragili e delle famiglie in Italia. Scelta tradotta in tagli radicali e teorizzata. Quindi su questo il concetto stesso di non fare niente non è essere neutrale, ma è inevitabilmente nei fatti confermare le scelte precedenti.

4. come finanziare le riforme necessarie?

Provo a dire, da non economista, cosa ho capito in termini di risorse necessarie. Oggi in Italia per la povertà si spende lo 0.1 del PIL rispetto allo 0.4 di media europea. Lo 0.3 del PIL equivalgono circa a 4 miliardi e mezzo di €, che sono circa quello che è stato stimato dalla maggior parte degli studi come un ammontare di risorse necessarie per costruire una misura nazionale contro la povertà assoluta. A questo punto il nostro critico ci direbbe: *“no guarda che non ci sono più soldi pubblici, perché in Italia la spesa pubblica è cresciuta costantemente dal 1950 al 2010, tranne la fase di crisi degli anni 90. Nel prossimo futuro non sarà più così, la torta della spesa pubblica non cresce più”*. E continuerebbe dicendo: *guarda che forse si trovano delle risorse da finanziatori privati, fondazioni modello del secondo welfare*. Su questo noi rispondiamo al nostro critico di non strumentalizzare il secondo welfare, questi ultimi possono rispondere ad alcuni bisogni e magari sono molto innovativi come modalità di intervento, ma non possono mettere in campo il volume di risorse che sono necessarie per rispondere ai bisogni necessari, non l'equivalente dello 0.3 del PIL ma neanche lo 0.1. Non è una pregiudiziale, ma evidenziare che non c'è la capienza. Questo un nodo fondamentale

perché in questa fase si rischiano molte strumentalizzazioni. Occorre distinguere il finanziamento che non può che essere pubblico, dalla progettazione alla gestione che deve avvenire il più possibile con il coinvolgimento del terzo settore. Il secondo welfare non darà una risposta, quindi non c'è alternativa o più spesa pubblica o più disagio sociale. Perché se tu guardi i dati oggi è così. Il passo ulteriore di questo ragionamento è che stiamo parlando di passare dallo 0.1 allo 0.4 di spesa del PIL, in un paese in cui il totale della spesa pubblica è il 50% del PIL. Quindi il passaggio dopo di questo ragionamento è che è necessaria più spesa pubblica ma in realtà una quota di spesa pubblica del tutto marginale rispetto al totale complessivo delle risorse. Attualmente se ci vogliamo rivolgere all'esterno l'argomento non è dire non ci sono soldi pubblici, ma è dire spendi il 50% del PIL in spesa pubblica e non hai trovato lo 0.4 per i poveri? Va ricostruito il modo di parlare di questo. Le risorse necessarie vanno trovate dentro il bilancio pubblico. Il problema è che andiamo verso una fase storica nella quale le risorse pubbliche non possono crescere ulteriormente, ed esiste un pressing pazzesco di domande per avere più soldi pubblici, perché qualsiasi settore vi dice che il problema non è la povertà ma il loro settore (cultura, economia, ecc.). Occorre quindi dimostrare che dentro questa torta complessiva non sono necessarie molte risorse e che queste sono una priorità. Questo è un punto meramente politico. Il tema del finanziamento porta tutto verso la politica, per questo parlo di rappresentanza. Sulla non autosufficienza questo aspetto si vede già, se tu non sgomitati non ottieni. Nella nuova versione del patto per la salute non si parla più di non autosufficienza. Quindi se le regioni devono andare a sgomitare con il governo centrale, che hanno difficoltà ad avere fondi per gli ospedali, non pensano alla non autosufficienza perché questa rispetto agli ospedali è già il pesce piccolo rispetto a quello grande. Oggi le regioni vanno a sgomitare presso il governo centrale per avere soldi per gli ospedali e per i trasporti. In questa epoca o ti fai valere oppure chi è più forte o chi ha più meccanismi di rappresentanza alza la voce più di te, per dire che gli sono necessarie le risorse. Ed io non ce l'ho ancora chiarissimo, ma in un mondo come questo mi piacerebbe che qualche leader politico cattolico impostasse il discorso dicendo c'è bisogno di 0.3 punti di PIL per la povertà, la collettività a cosa è disposta a rinunciare pur di aiutare i poveri? Non puoi avere tutto, ma per fare qualcosa contro la povertà rinunci a qualcos'altro. La politica in Italia è sempre stata per addizione, tu avevi ad esempio i primari in pediatria, crescevano gli anziani non è che diminuivi i primari in pediatria ma aggiungevi primari in geriatria. La politica che entrerà nel prossimo futuro andrà per sottrazione tu non puoi avere tutto ma **devi decidere cosa vuoi e a cosa rinunci.**