

MAURIZIO CINELLI

**IL FUTURO DEL *WELFARE*
NEL “LIBRO VERDE” DEL MINISTRO SACCONI**

1.- *Una consultazione per un “welfare delle opportunità”*. Il 25 luglio scorso il Ministro Sacconi ha diffuso (proclamandolo “Documento per la consultazione pubblica”) il *Libro verde sul futuro del modello sociale*, intitolato a “La vita buona nella società attiva”.

In detto documento – espressamente “dedicato ai giovani e alle loro famiglie, perché vuole concorrere a ricostruire fiducia nel futuro” – vengono tratteggiate le politiche che il Ministro dichiara di voler perseguire quanto a mercato del lavoro, sanità e sicurezza sociale in genere, e sulle quali il medesimo (adottando un metodo abitualmente impiegato dalla Commissione europea) sollecita una “consultazione pubblica (...) per un periodo di tre mesi”, concluso il quale “le principali opzioni politiche identificate nelle risposte (...) saranno condotte a sintesi in un Libro bianco sul futuro del modello sociale”.

Il Documento, dunque, merita attenzione in una duplice direzione: perché anticipa, sia pure *in nuce*, le linee direttive delle politiche del Governo nello specifico settore, e perché ufficialmente prospetta tali politiche come permeabili a suggestioni e valutazioni provenienti dall'esterno.

Al momento quella “consultazione” non risulta che abbia ancora preso il via, salva qualche sporadica eco (con accenti prevalentemente critici) sulla stampa quotidiana (cfr. T. TREU, *Manca una politica per il lavoro*, in *Il Sole 24 ore*, 1° agosto 2008, e di L. GALLINO, *Le lacune del Libro verde sul lavoro*, in *La Repubblica*, 14 agosto 2008: complice, forse, il non favorevole periodo estivo; ma, forse, anche a causa del momentaneo disorientamento, determinato dalle iniziative legislative ad ampio raggio, assunte dal Governo con grande rapidità e piglio decisionista fin dal primo tratto della XVI legislatura; la vicenda del decreto legge n. 112 e della sua conversione valga per tutte (mi permetto di rinviare a M. CINELLI, *L'intervento sul welfare nella «manovra d'estate» 2008*, in *Mass. giur. lav.*, 2008, n. 8-9).

Il fatto è, comunque, che il “Libro verde” contiene indicazioni di grande momento, e, per riconoscimento e sollecitazione dello stesso presentatore, è meritevole di una attenta analisi critica a fini propositivi. E' bene, dunque – e le presenti note ambiscono a contribuirvi –, che sul tema si apra al più presto un fattivo approfondimento, quale l'importanza del tema per i destini stessi del paese indubbiamente reclama.

2.- *Gli obiettivi del nuovo modello, secondo il “Libro verde”*. Ed, invero, le indicazioni di principio sul prospettato futuro del *welfare* contenute nel testo ministeriale palesemente mirano ad incidere in profondità sull’attuale assetto: l’opzione per un modello di *welfare* che muova da una riconsiderazione del dato culturale, prima ancora che economico, e si basi su valori quanto più possibile condivisi; l’esigenza che la funzione di sicurezza, propria di ogni modello di *welfare*, venga “rafforzata sul piano della effettività e della congruità tra obiettivi, risorse e strumenti”; la necessità di adottare una prospettiva integrata e non frazionistica delle politiche sociali, con particolare attenzione alle famiglie, ai non autosufficienti, alla povertà (specie quella “assoluta”); la preferenza da accordare alle misure di prevenzione; il riconoscimento dello stretto legame tra salute (fisica e morale) e prosperità economica; la necessità di operare affinché si crei una “virtuosa alleanza tra mercato e solidarietà, attraverso un’ampia rete di servizi e di operatori, indifferentemente pubblici e privati”.

Come si può constatare, si tratta di rappresentazione assai accattivante del modello del quale si propone la costruzione (o, meglio, la “rifondazione” per usare le espressioni del Documento stesso), in sé destinata, plausibilmente, a raccogliere un diffuso consenso.

I punti realmente qualificanti del progetto, tuttavia, destinati a segnare l’effettiva caratterizzazione e valenza di detti obiettivi e indicazioni di principio, sembrano essere essenzialmente due, non direttamente e immediatamente riconducibili a questi ultimi.

3.- *La “sussidiarietà” come perno del nuovo welfare*. Il primo di tali punti è sintetizzato dalla stessa denominazione del prefigurato modello, come “*welfare delle opportunità*”, contenuto già nella prefazione stessa del “Libro verde”: un sistema di sicurezza sociale, cioè, che “si fonda sulla capacità di offrire continuamente opportunità e servizi alla persona in una logica complessiva di «presa in carico», a cui corrispondono – o devono corrispondere – precise responsabilità della persona”.

E’ chiaro che in tal modo l’attuale Ministro intende riportare con decisione il *focus* sulla sussidiarietà, come reale principio fondante del modello sociale nel suo insieme.

Si tratta di modello che, sullo specifico piano di politiche del lavoro già sperimentate o tentate anche in anni recenti, sappiamo essere correntemente denominato *welfare to work*: volendo alludersi, con tale espressione, ad un sistema qualificato da una logica promozionale della ricerca attiva del lavoro, evocativa, in sé, di quella responsabilità che trova espressione e radicamento nell’art. 4, c. 2, Cost.

Nel disegno tratteggiato dal Documento in esame, tuttavia, detta impostazione si esprime all’interno di un programma che fortemente enfatizza le logiche della responsabilità, e vuole essere caratterizzato da “una robusta

semplificazione e deregolazione delle regole di gestione dei rapporti di lavoro”; dalla subordinazione della “concessione di tutele e benefici (...) alla partecipazione attiva nella società”; da un benessere sociale che si configura come condizionato dalla previa messa a disposizione del sistema delle imprese di “un mercato del lavoro più flessibile e dinamico”; da una garanzia di “stabilità sostanziale” dei rapporti di lavoro, “basata su competenze e formazione continua piuttosto che su norme di legge”; dalla auto-organizzazione del futuro (e, dunque, dall’assunzione del rischio) da parte dei diritti interessati e delle rispettive famiglie, compreso quanto riguarda le politiche della salute.

Si tratta di opzioni politiche e di valore di sensibile impatto innovativo sui connotati che, pur con tutte le oscillazioni e i “distinguo”, tuttora caratterizzano l’attuale ordinamento del lavoro e della sicurezza sociale, ma rispetto alle quali ci si deve porre, comunque, in una condizione intellettuale e politica di apertura e disponibilità: l’attuale situazione di crisi non può essere elusa, e va in ogni caso affrontata.

Tuttavia, appare ben difficile poter rispondere affermativamente alla domanda (che il Documento, in chiusura, pone – con accento di evidente intenzionalità retorica – agli ideali destinatari della consultazione) sulla esistenza delle “premesse per un risultato chiaro di fiducia e complicità tra capitale e lavoro che consenta di cementare (...) una alleanza strategica tra gli imprenditori e i loro collaboratori”, se la posta dovesse realmente essere rappresentata da una (ulteriore) deregolazione dei rapporti di lavoro – specie se del tipo di quella che il Governo, appena insediato, si è affrettato ad introdurre in tema di contratto a termine con il d.l. n. 112, confermandola, poi, sordo alle pur vivaci critiche, con la legge di conversione 6 agosto 2008 n. 133 – e da una postergazione, logica e temporale, delle tutele sociali alle mere ragioni dell’economia, senza mediazioni.

E, d’altra parte, non può non lasciare, a dir poco, perplessi il fatto che “fondamentale”, per la creazione di “nuovi stili di vita” e per la “capacità di fare comunità”, venga ivi giudicata e auspicata la riscoperta di “luoghi relazionali e di servizio come le parrocchie, le farmacie, i medici di famiglia, gli uffici postali, le stazioni dei carabinieri”; e che si sia voluto sottolineare che “è solo in questo modo che pare possibile costituire una rete diffusa e capillare di servizi e nuove sicurezze ad integrazione dell’azione dell’attore pubblico”. Attore pubblico, del sostegno e potenziamento del quale, per converso – la circostanza non può non pesare –, il Documento non si preoccupa minimamente: esplicitamente auspicando, anzi, il suo ridimensionamento, e (a quanto sembra doversi ricavare da più di un passo di esso) proprio nei fondamentali comparti delle pensioni e della sanità.

4.- *Centralizzazione della governance.* Il secondo punto qualificante del progetto attiene, a ben considerare, al modello di *governance* che viene pre-

figurato: un “livello centrale di governo”, con “compiti di regia e indirizzo” e funzioni di garanzia della “stabilità finanziaria” del sistema.

La previsione di tale “pilotaggio centralizzato”, di tale “cabina di regia”, da affidare direttamente, con sostanziali caratteri di autonomia, al Governo a ben considerare non richiama soltanto le problematiche del federalismo; essa evoca soprattutto una questione non certo secondaria, quale è quella di un diverso rapporto tra Governo e Parlamento: questione della quale non si può sottovalutare la delicatezza, perché inevitabilmente destinata ad incidere sugli equilibri costituzionali esistenti, e concretamente non esorcizzabile con riferimenti alla costituzione materiale e ai suoi più o meno fisiologici mutamenti nel tempo. Ed è, oltretutto, impostazione che appare a rischio di sostanziale contraddizione con quell’istanza di contenimento e riduzione dell’azione pubblica, della quale, per altro verso, il “Libro verde” sembra volersi fare paladino.

Sul piano delle tutele di sicurezza sociale, comunque, detta impostazione, se dovesse radicarsi, appare destinata a spostare sempre più l’asse delle tutele stesse (comprese quelle pensionistiche) dalla sfera dei diritti pieni a quella dei diritti suscettibili di affievolimento. Fenomeno che, come è evidente, ben difficilmente potrebbe evitare di essere apprezzato come un pesante regresso rispetto a livelli di tutela e di civiltà del diritto, da tempo considerati come definitivamente acquisiti al nostro ordinamento.

5.- Esigenza di redistribuzione della spesa sociale. Quanto alle valutazioni e proposte che il “Libro verde” esprime in specifico riferimento alle pensioni, le stesse appaiono destinate a giustificare più dissensi che consensi

Innanzitutto, nel Documento si dichiara che la composizione della spesa sociale del nostro paese “è manifestamente squilibrata in favore della spesa pensionistica”, e che il relativo eccesso è di entità tale da penalizzare oggettivamente la spesa per la salute, da un lato, e da comprimere “la risposta a molti dei bisogni primari”, dall’altro lato.

Il “Libro verde” perviene, così, a porre in termini di netta contrapposizione (anziché in termini di complementarietà, come sarebbe fisiologico) la spesa pensionistica e la spesa per l’assistenza sociale e sanitaria.

Si tratta di valutazione sulla quale, come è noto, si confrontano opinioni di vario genere, anche nettamente divaricate, ma che, comunque – ne va dato atto –, muove dalla considerazione di disfunzioni, sprechi e costi dell’attuale modello più o meno concordemente riconosciuti. Ed è anche valutazione che, per altro verso, correttamente allarga il proprio orizzonte oltre i confini nazionali, ponendo a raffronto la nostra con la minor spesa pensionistica riscontrabile negli altri paesi dell’Unione europea.

Senonché il giudizio espresso nel testo ministeriale in esame nel suo complesso non convince, già per il fatto che risulta basato su dati non ag-

giornati o che, comunque, appaiono non rigorosamente e criticamente vagliati.

Al proposito, infatti, è da rimarcare, come prima cosa, la circostanza che il quadro degli aspetti disfunzionali del sistema previdenziale che il “Libro verde” tiene presente risulta essere risalente ad oltre 11 anni fa, quale sintetizzato dalla relazione della Commissione Onofri del febbraio 1997 (infatti espressamente richiamata), e dunque ad una situazione solo parzialmente comparabile con la presente, se si tiene conto (come necessario) dei mutamenti non irrilevanti intervenuti nel frattempo, tanto nella disciplina specifica, quanto nelle discipline del lavoro, quanto nel contesto socio economico, con le quali quelle discipline sono destinate ad interagire.

E, comunque, quanto al confronto con la spesa per le pensioni negli altri paesi dell’Unione, di cui alla tabella che figura nel Documento, va osservato (per così dire, “in fatto”) come la spesa pensionistica italiana risulti, sì, superiore nelle cifre, ma non lo sia nei fatti (o non lo sia in misura corrispondente).

La realtà (da tempo ben nota agli analisti del settore) è che l’indicazione di detta spesa nel nostro paese tiene conto non già delle sole pensioni erogate dall’apparato pubblico, ma di tutta la spesa che il principale ente deputato alle pensioni, l’INPS, affronta per vincolo di legge. E in quest’ultima spesa sono notoriamente compresi anche i cospicui costi degli interventi di natura assistenziale, posti a carico di quell’ente, anziché dell’erario; interventi che, comunque, negli altri paesi risultano inseriti sotto altre voci di bilancio.

D’altra parte, la specifica voce di spesa andrebbe depurata – a voler essere precisi, nel raffronto con la realtà degli altri paesi – dai prepensionamenti: cioè, dai perduranti costi di quelle operazioni (nel nostro paese avviate, come è ben noto, in ripetute, anche non remote occasioni), nelle quali la pratica dei pensionamenti anticipati è stata utilizzata come ammortizzatore sociale.

Ma detta voce andrebbe anche depurata, a voler essere veramente rigorosi, anche dall’imposta sui redditi: cioè, da quelle somme che i pensionati restituiscono alla mano pubblica, e che, dunque, in concreto, riducono l’entità della spesa sociale effettiva.

Né, infine e comunque, appare giusto che il testo ministeriale in esame abbia ommesso di registrare (quantomeno per debito di obiettività) che la spesa pensionistica ha comunque svolto fin ora – e tuttora svolge – un ruolo assai importante per quanto riguarda la promozione delle condizioni di vita e i destini della popolazione nazionale.

A dire il vero, le valutazioni che al proposito il “Libro verde” propone appaiono falsate anche dalla lettura che esso dà dei dati relativi alle dinamiche demografiche e ai loro riflessi sul costo delle pensioni. Basti accennare al fatto che nel documento si prende atto che “la durata media della vita ha raggiunto i 77 anni per gli uomini e gli 83 anni per le donne”, ma, subito

dopo, per spiegare il costo crescente richiesto al sistema previdenziale (oltre che al Servizio sanitario e ai servizi sociali), si afferma che “in Italia, a 75 anni, l’uomo ha una aspettativa di vita di 10 anni e le donne di 12,5 anni”.

Se tale incongruenza può essere “giustificata”, quale mero frutto di una non felice formulazione di quanto si intendeva evidenziare (magari a causa di un affrettato coordinamento di dati e relazioni riferibili a contesti diversi), va comunque sottolineato come il documento in esame, proprio basandosi sui suddetti, contestabili elementi, finisca per vantare la sussistenza di un’esigenza di intervenire, ancora una volta, sull’impianto della riforma del 1995.

Vi si sostiene, infatti, che l’applicazione dei coefficienti previsti da quella riforma è insufficiente “a rendere neutrale ai fini della spesa l’allungamento del periodo di percezione delle prestazioni”, e, dunque, si prospetta la necessità di “un ulteriore innalzamento dell’età di pensione una volta completata la fase di graduale elevazione dell’età minima a 62 anni”, e che la stessa disciplina dei lavori usuranti va rivisitata.

In sostanza nel mirino sembra essere non soltanto la riforma del 1995, ma anche quanto dettato, in attuazione del Protocollo sul *welfare* del luglio 2007, dalla legge n. 247 del 2007 (cfr. AA.VV., *Lavori, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007 n. 247 e riforme correlate*, a cura di M. Cinelli e G. Ferraro).

6.- *Il sostegno ai fondi pensione.* Riduzione della dimensione del pilastro pubblico e, per contrapposto, “sviluppo del pilastro privato complementare”: è l’altra grande sfida che il “Libro verde” prospetta.

Una sfida, invero, quella della previdenza complementare, non di oggi, né esclusiva dell’attuale schieramento politico, ma rispetto alla quale, comunque, una pluralità di fattori, più volte evidenziati (mi permetto di rinviare a M. CINELLI, “Operazione verità” sui fondi pensione, in *Riv. it. dir. lav.* 2007, I, 475) consigliano comunque una particolare prudenza, nonostante le ricorrenti, frequenti enfaticizzazioni, inclusa quella di cui al Documento in esame.

Dato costante, comunque – cui il “Libro verde” non si sottrae –, è la pretesa di un sensibile sostegno fiscale allo sviluppo dei fondi pensione. Una pretesa di sostegno, però, che, a ben considerare, mal si concilia, da un lato, con le più volte enfatizzate esigenze di risparmio e risoluzione della spesa pubblica, e, da un altro lato, con la logica del rischio e dell’autoresponsabilità, che impronta il “nuovo stile di vita” che il Documento prefigura e auspica.

La logica della autoresponsabilità, d’altra parte – la circostanza va ribadita –, può, sì, considerarsi in via di principio propria di un ordinamento giuridico che, nel suo complesso, meritevolmente tenda a dare maggiori spazi all’individuo, con le sue istanze di autodeterminazione nei confronti di ogni

intervento eteronomo, anche se ispirato da finalità protettive. Tuttavia, un processo di valorizzazione della persona che volesse esprimersi attraverso un incremento dei livelli generali di rischio, quali, indubbiamente, quelli suaccennati, sconterebbe l'accettazione di un prezzo troppo alto da pagare, per poter essere apprezzata come genuina espressione di un moderno, efficace sistema di *welfare*.

In altre parole, pur senza disconoscere l'importanza e il ruolo del principio di autoresponsabilità, si tratta di accettare e riaffermare – e qui potrebbe essere colto il punto più debole del “Libro verde” – la validità del principio di giustizia distributiva, quale elemento fondante della democrazia e alimento delle stesse politiche di prevenzione delle situazioni generatrici di bisogno, il cui rischio, come ben sappiamo, non si distribuisce nel corpo sociale con la stessa intensità e misura.

Al fondo, comunque, traspare nel testo ministeriale in esame – e anche questo è connotato che va registrato e discusso – il disfavore nei confronti dell'azione pubblica nella materia delle pensioni. Un disfavore palesemente indotto dall'apprezzamento delle disfunzioni del “pubblico” come se fossero manifestazioni di inidoneità strutturale di esso, piuttosto che un fenomeno (in sé, contingente e superabile) della sua marginalità qualitativa; donde la pregiudiziale preclusione di qualsiasi ipotesi di progettazione di un suo ruolo qualitativamente diverso. Preclusione, però, che, a ben considerare, finisce per ritorcersi a sfavore della stessa ideale valenza del Documento che il Ministro ha voluto sottoporre alla pubblica consultazione.

7.- *Il problema degli ammortizzatori sociali.* Il “Libro verde” risulta più convincente, invero, là dove, in riferimento alla disciplina degli ammortizzatori sociali, ne lamenta l'aspetto deficitario, quanto a “tutele attive dei disoccupati”, e l'essere fonte, comunque, di “innumerevoli iniquità di trattamento”.

Tuttavia, salvo un generico riferimento alla decadenza dal beneficio, per il “il percettore del trattamento che rifiuti una occasione congrua di lavoro o un percorso formativo di riqualificazione professionale” (decadenza già prevista dalla legge, e del cui regime, dunque, evidentemente si postula l'aggravio), e una altrettanto generica manifestazione di preferenza per soluzioni affidate alla “bilateralità”, il “Libro verde” si rivela assai laconico, quanto a proposte progettuali o possibili rimedi delle disfunzioni esistenti.

Si tratta di povertà di indicazioni che non può non sconcertare, se solo si considera che lo specifico tema è oggetto di dibattito e di articolate proposte da almeno un paio di lustri, ed è stato affrontato da ultimo, in termini concreti – tanto da sembrare prossimo al traguardo di una compiuta regolamentazione –, anche dal Protocollo sul *welfare* di luglio 2007 e dalla legge delega n. 247 del 2007, con la prospettiva di un “patto di servizio da stipulare tra i centri per l'impiego e le persone in cerca di lavoro”. “Patto” che,

però – va detto per inciso –, ben difficilmente potrebbe risultare sufficiente (anche in presenza, in ipotesi, di un più rigoroso regime delle cause di decadenza dalle prestazioni economiche), se nel contempo non si trova il modo di coinvolgere direttamente – magari attraverso una “formalizzazione” dei comportamenti richiesti – sia le imprese che cercano lavoratori da assumere temporaneamente, sia le imprese dalle quali dipendono i lavoratori astrattamente disponibili, perché momentaneamente inattivi, in quanto cassintegrati.

Piuttosto, la sostanziale evasività che il “Libro verde” manifesta al proposito fa temere un tacito, sostanziale rifiuto, da parte del Ministro, di quanto finora faticosamente elaborato e, dunque, un passo indietro, anziché di avvicinamento, nel percorso verso un soddisfacente riassetto della specifica materia.

8.- *La tutela della salute dentro e fuori i luoghi di lavoro.* Quanto, infine, alla tutela della salute, il documento è ricco di attenzione e di dettagli tecnici, ad esempio, per ciò che concerne la valorizzazione del medico di medicina generale, ma, soprattutto, la ricerca biomedica e la biomedicina: questi ultimi, giudicati settori cruciali, meritevoli, perciò, di essere sostenuti e potenziati, rendendoli destinatari di un adeguato *surplus* finanziario (pur in un quadro, come già osservato, di prospettata riduzione della spesa pubblica anche nello specifico settore).

Per il resto, tuttavia, il testo ministeriale propone un modello di integrazione socio-sanitario, definito “dinamico”, ma nel senso di essere diretto a favorire “la promozione e lo sviluppo di capacità individuali e di reti familiari”: calibrato, in altri termini, anche in tal caso, sul principio di sussidiarietà.

Un principio, quest’ultimo, in sé, apprezzabile, lo si ripete, ma che, in casi come quello specifico qui in considerazione, se non ben calibrato e contenuto, può determinare un non indifferente aggravio degli oneri per le famiglie: aggravio ben difficilmente sostenibile, in un contesto di netta prevalenza delle famiglie di tipo nucleare, e stanti le attuali condizioni socio-economiche generali.

Molto minore attenzione, in ogni caso, risulta dedicata alla tutela della salute nei luoghi di lavoro, dal Documento, infatti, evocata genericamente tra i diritti basilari dei lavoratori, ma, per l’occasione, posta sull’altro piatto della bilancia rispetto alla auspicata costruzione di “un mercato del lavoro più flessibile e dinamico”, nel quale “gli indici di frequenza degli infortuni sul lavoro” siano inclusi nel “*set* di indicatori della vita buona e della società attiva e di un sistema condiviso di monitoraggio e valutazione”.

Anzi, sembra quasi che il “Libro verde” voglia prospettare uno spostamento dell’asse delle tutele nella direzione di un tipo di “prevenzione” che sia fondata essenzialmente su regole e criteri di autoresponsabilità, e, per

converso, uno strisciante disimpegno rispetto al vigente complesso normativo di protezione. Se così fosse, la mancanza di qualsiasi cenno nel testo ministeriale alla questione delle malattie professionali andrebbe senz'altro apprezzata come circostanza sintomatica di una inaccettabile sottovalutazione del problema nel suo complesso.

Ma sicuramente gli esiti della consultazione sapranno indurre quegli aggiustamenti di rotta, che quanto le presenti riflessioni hanno cercato, seppur schematicamente, di mettere in evidenza appare reclamare con caratteri di assoluta necessità.