



Welfare e settore pubblico

*Paolo Matteini**

1. In questa fase di tagli alla spesa pubblica, aumento delle tasse e restrizione dei servizi pubblici, si affaccia nel dibattito anche la domanda se la difesa del welfare passi necessariamente per la difesa dei lavoratori pubblici, in termini sia numerici (organico e retribuzioni) sia qualitativi. La risposta più comune, soprattutto da parte sindacale, ma anche proveniente da molti amministratori, è senz'altro sì: restringere, ad esempio, il numero di lavoratori pubblici (sia a tempo indeterminato sia precari), comporta restrizioni nel campo della quantità e qualità dei servizi offerti al cittadino. Risposta ovvia: ma è anche, almeno nella situazione italiana, la più articolata e corretta?

Prima di tutto ci si deve chiedere in che stato versa il nostro welfare. È questione complicata, su cui sembra essere iniziata una riflessione che dovrebbe comportare una chiara determinazione ed enumerazione delle tipologie di intervento, della loro ampiezza (soprattutto in termini di cittadini concretamente raggiunti¹), dei costi conseguenti e della sostenibilità degli stessi (anche in termini di consenso sociale).

La questione è evidentemente rilevante. La sostenibilità del welfare è messa in discussione dalla crisi, ma la critica sulle effettive capacità di tenuta del sistema partono da lontano, da molto prima della bancarotta Lehman Brothers. Ovviamente dietro molte critiche si nasconde una forte battaglia politica e ideologica tesa alla riduzione della spesa sociale, alla privatizzazione di molti settori, alla diminuzione della tassazione sui ceti medio-alti (tassazione ritenuta intollerabile già prima dei pesanti interventi del Governo Monti).

* Paolo Matteini è dirigente Aran, responsabile dell'Ufficio Affari giuridici e Osservatorio della contrattazione integrativa.

¹ Ovviamente in senso relativo, ossia in relazione ai cittadini astrattamente interessati dall'intervento.

È vero, però, che ormai da anni la sinistra non riesce a formulare una proposta articolata su un modello adeguato di stato sociale (e il fatto che Berlusconi abbia governato per svariati anni costituisce spesso un alibi per questa carenza di proposta). Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti. Prendiamo la questione del sistema pensionistico, modificato in maniera pesantissima dal Governo Monti. Da moltissimi anni il problema si trascina: con la riforma Dini del 1995 e le successive modifiche si erano avanzate alcune ipotesi su un «doppio passo», comprendente un primo necessario intervento per rientrare nei famosi «parametri di Maastricht», seguito da interventi successivi che dovevano essere invece utili per spostare un sistema, orientato in gran parte sul lato pensionistico, verso un welfare che guardasse anche ai giovani, alle famiglie, alle donne.

La discussione sul passo successivo si è trascinata per anni, sono stati operati alcuni interventi parziali ma comunque restrittivi, poi si è arrivati a Monti e alla sua cura da cavallo. In pochi giorni l'ordinamento pensionistico è cambiato radicalmente, con un innalzamento dell'età ai primi posti in Europa. E i soldi risparmiati? Sono stati quasi letteralmente bruciati sull'altare dello spread. Interventi a favore dei giovani? Per ora non se ne parla e quando se ne parlerà, con una congiuntura più favorevole, non saranno considerati come una traslazione della spesa sociale ma – ed è un paradosso – come un incremento di spesa. Probabilmente la crisi avrebbe preteso comunque le sue vittime, ma certamente una modifica così radicale poteva essere quantomeno più discussa e dibattuta. Se ora ancora se ne parla, è per il pasticcio degli esodati, non per altro. Si evoca qualche futuro «addolcimento» della normativa o poco più.

2. La lezione che si può ricavare è che solo un'adeguata discussione sullo stato sociale e sui suoi obiettivi (oltre a una riflessione sui compiti statali e istituzionali non riconducibili alla nozione più ampia di welfare, come giustizia, ordine pubblico ecc.) può permettere di rispondere a una tendenza che in questo periodo appare chiara, ossia il continuo prelevamento sul versante della spesa pubblica (di cui parte centrale è la spesa per il welfare) legato alle emergenze economiche². Si può trattare di un prelievo contingente o di una strutturale riduzione di alcune prestazioni

² Prelevamento anche ondivago e contraddittorio. Si pensi all'affannosa e paradossale, se non fosse tragica, ricerca di denaro per i malati di sclerosi laterale amiotrofica.

(magari anche preceduta da valutazioni politico-economiche sull'ingiustificatezza e l'insostenibilità di determinati costi). Le ipotesi possono essere quella della riduzione di un welfare ritenuto troppo oneroso per le performance dell'area euro, oppure una linea più soft, tesa a considerare alcune prestazioni erogabili solo in presenza di bilancia dei pagamenti positiva.

È certo però, per chi ritiene che lo sviluppo del welfare sia un valore e un fattore di crescita e sviluppo, che la ridefinizione complessiva dello stato sociale è necessaria per porre determinate scelte sotto gli occhi (e l'approvazione) di tutti, per rendere il sistema più saldo, più condiviso e meno dipendente da oscillazioni ed esigenze puramente economiche. A questo deve anche essere collegata una riflessione sulle attività istituzionali svolte dallo Stato e dagli enti territoriali che non sono catalogabili come welfare, ma che rappresentano comunque gran parte del *core business* dell'amministrazione pubblica. D'altronde è difficile non considerare le forti interrelazioni fra stato sociale e Stato tout court: una giustizia che funzioni ha effetto o no sui cittadini? e che dire dell'ordine pubblico o, tema caldo, della riscossione delle tasse e della lotta all'evasione, collegate strettamente alla sostenibilità dei costi del welfare? Come si intuisce, l'approccio deve essere complessivo.

Una ridefinizione di questo tipo va assolutamente legata a una riflessione sui costi della spesa sociale in Italia e sul suo grado di efficienza. In questo quadro, occorre considerare che nella gestione virtuosa del sistema la parte centrale è determinata dall'efficienza o meno del fattore umano, ossia dell'impiego pubblico in Italia. Negli ultimi anni, rispetto a una vulgata che ha avuto il suo culmine nella campagna di stampa originata dagli articoli di Ichino sui «nullafacenti» del pubblico impiego e poi dagli interventi di Brunetta, secondo cui i dipendenti pubblici sono troppi e iperpagati, tutte le rilevazioni (Ocse, Istat, Eurispes) concordano nell'affermare che la quantità dei dipendenti pubblici italiani e la relativa spesa è tutto sommato nella media europea (secondo i dati del Conto annuale del ministero dell'Economia i dipendenti pubblici, compresi i lavoratori con contratti di lavoro flessibile, ammontavano nel 2010 a 3.427.433, mentre la spesa per il personale a 165.877.607.806 euro, con un'incidenza sul Pil nominale dell'11,05 per cento e della spesa complessiva della pubblica amministrazione, al netto degli interessi, del 25,69 per cento). La spesa per il welfare, comprendendo anche scuola e sanità,

ammonta (dati Ocse) al 62 per cento della spesa pubblica complessiva (per fare un raffronto: la Germania è al 69 per cento, la Francia al 67, il Giappone al 65, gli Stati Uniti al 57³).

3. È quindi tutta una campagna di stampa orchestrata ad arte? C'è questo, ma non solo. La pubblica amministrazione in Italia, al di là dell'impegno di molti dipendenti e di attività anche ad alto livello, è complessivamente percepita come inefficiente. Se si respinge la similitudine con la Grecia, per cui i dipendenti pubblici sarebbero troppi, non può negarsi che essi siano distribuiti malissimo e, come dimostrano molte delle inchieste coeve o successive ai casi Lazio e Lombardia, ciò non è solo un male della macchina centrale statale, ma anche, e forse più, delle autonomie. D'altronde non si può parlare di sprechi, di ruberie, di iperfetazione di consigli di amministrazione e enti creati ad hoc, magari per riciclare i vari «trombati» della politica, non considerando che questo comporta segreterie, strutture e personale inserito in enti o uffici di dubbia utilità, se non – spesso – replicativi di funzioni già svolte in altre sedi.

Senza arrivare a certi livelli, nel settore pubblico, negli anni passati, è stato posto l'accento sull'eccessivo impiego di personale (rispetto al privato) per il funzionamento della macchina «interna», a scapito dell'attività *front line* verso l'esterno, il cittadino, le imprese, l'attività di controllo e di servizio. Ovviamente è anche colpa di procedure ipertrofiche e ancora estremamente parcellizzate, e questo comporta una revisione dei processi e delle strutture (e delle strutture dirigenziali), oltre che la redistribuzione (e formazione) del personale a favore di altre attività. Sul versante della spesa, i dipendenti pubblici non saranno certo iperpagati ma, nel tempo, le voci economiche tese a premiare il merito, l'effettivo disagio o l'impegno nei settori sottoposti a maggior lavoro, sono state erogate a pioggia, assumendo caratteri di stabilità che le rendono ormai un costo fisso inutilizzabile a fini di ammodernamento ed efficienza.

Insieme ai dati complessivi dei dipendenti pubblici (contrattualizzati e non), che ammontano a quasi tre milioni e mezzo di addetti, dobbiamo

³ È però vero – e questo deve essere motivo di riflessione non solo per l'Italia, ma anche per il complesso dell'area euro e Ocse – che la Germania, a fronte di investimenti elevatissimi nel welfare, spende per le retribuzioni pubbliche solo il 15,5 per cento, mostrando così forse la maggiore efficienza della spesa pubblica.

iniziare a calcolare, per una visione più d'insieme, anche i dati relativi alle imprese a controllo pubblico, quantificate dall'Istat (dati 2009) in 4.186, per 681.295 addetti. Molte di esse (il 44,2 per cento è controllato dai Comuni) offrono servizi di pubblica utilità (energia elettrica, gas, acqua, rifiuti, trasporti), finanziandosi sia con trasferimenti pubblici sia con le tariffe a carico dei cittadini.

Anche su questi è giusto chiedersi a cosa siano dovuti i costi e quale sia il livello di efficienza. Dopo tutto, gli ultimi scandali sulle assunzioni facili alle municipalizzate romane (le regole sono ben diverse da quelle dell'impiego pubblico in senso stretto) impongono un'attenzione maggiore su questo versante. Sarebbe interessante analizzare, a fronte di una diminuzione dei dipendenti pubblici negli ultimi anni, soprattutto a causa del mancato rimpiazzo del *turn-over*, se, almeno in alcune zone e per alcune attività, vi sia stato invece un tendenziale aumento in questo settore.

Peraltro deve anche essere considerato (ed è venuto prepotentemente alla luce in questo periodo a seguito delle proteste dei privati per i ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione) come sussista tutto un settore privato che dipende in tutto o in parte dalle commesse della pubblica amministrazione. In molti casi sono imprese di forniture di beni e servizi, in altri di appalto o subappalto esterno (si consideri, ad esempio, l'autentica piaga delle cooperative di infermieri nella sanità). È quindi complessivamente un ampio spezzone di enti, imprese e lavoratori a carico, direttamente o indirettamente, totalmente o parzialmente, della fiscalità pubblica.

Ora, in una situazione caratterizzata da una forte pressione fiscale non sostenibile a lungo, aumenterà la richiesta per una maggiore trasparenza delle spese e un maggiore rendimento virtuoso delle stesse. La crisi ha evidenziato in modo palese come non sia più possibile, almeno per un lungo periodo, puntare su incrementi della spesa pubblica, e neppure sia possibile ripetere come un mantra che la chiave di tutto è la lotta all'evasione. Se è importante che non sia più al governo chi legittimava l'evasione fiscale, è vero che la lotta a essa, in generale la regolare gestione dei flussi fiscali, presuppone un vasto consenso, e il consenso si basa sulla trasparenza e sulla corrispondenza tra prelevato ed erogato. Questa è una richiesta che la crisi ha avuto il merito di porre anche al borbotante ma, sinora, inerte cittadino italiano non evasore (e anche al dipen-

dente pubblico che, con il suo prelievo fiscale, contribuisce in parte al suo «mantenimento»).

È quindi necessario definire il nuovo welfare e le attività istituzionali ritenute includibili, vero e proprio comune denominatore della convivenza sociale, ponendo il tutto come un nocciolo duro non restringibile e non aggredibile, ma solo passibile di continui interventi di performance e ammodernamento. Insieme a questo occorre ridefinire le linee possibili di espansione, che la stessa cittadinanza è chiamata non solo a legittimare politicamente, ma anche a contribuire fattivamente con la tassazione (quindi ad accettare, da un lato, e controllare, dall'altro). Nella convinzione che dalla crisi si esce forse con uno Stato meno ingombrante, ma certo più attivo e «promozionale», più «tessuto connettivo» del paese.

Però questo presuppone non solo risorse finanziarie, ma gambe, mani e teste umane, ossia i dipendenti, con una riaffermazione del loro ruolo, della loro centralità, del loro know how. La privatizzazione e la contrattualizzazione del rapporto di lavoro hanno significato (o volevano significare) dare ai dipendenti pubblici diritti soggettivi e non meri interessi legittimi, porre termine a una ormai superata separazione dal lavoro privato, consentire alla dirigenza e alle amministrazioni una maggiore flessibilità gestionale e operativa; ma non hanno inteso, né potevano pretendere, eliminare un dato di fatto, ossia che il lavoro nelle pubbliche amministrazioni in generale, e nel welfare in particolare, è attività «sociale» al più alto grado. Questo dato deve essere recuperato, ed è sotto gli occhi di tutti come questo appaia perso, lontano, e non si può darne la colpa solo alle campagne di stampa sui dipendenti nullafacenti o fannulloni. Su questo il sindacato deve riflettere.

4. Nelle riforme del lavoro pubblico degli anni novanta, in particolare nella «seconda riforma» Bassanini-D'Antona del 1997-1998, in cambio di un «bagno di democrazia» imposto al sindacato attraverso la misurazione della rappresentatività e l'indizione di elezioni generalizzate delle Rsu senza «terzi riservati» o altre garanzie, si era previsto un sistema fortissimo di contrattualizzazione piena e una rete sottostante di relazioni sindacali sostanzialmente sconosciute, a quel livello, nel settore privato. Era la richiesta esplicita del coinvolgimento sindacale nell'ammodernamento, nell'efficienza, nello «stare accanto ai cittadini» dell'amministrazione pubblica.

Come prima applicazione del sistema, nei contratti 1998-2001 fu introdotto un nuovo ordinamento professionale in grado di superare lo sterile e paralizzante «mansionismo», adottando il *Broad banding system* (Bbs), in grado di favorire una maggiore flessibilità e articolazione nell'utilizzo del personale, garantendo nel contempo sviluppo professionale ed economico.

La gestione di queste opportunità di legge e contrattuali è stata in seguito sempre meno orientata in senso virtuoso: per responsabilità della politica (a livello centrale e a quello decentrato), dei vari governi (di segno diverso, con orientamenti e responsabilità diverse, ma con molti punti negativi in comune), della dirigenza (una grande incompiuta, a voler essere buoni), ma anche del sindacato, che non ha saputo o voluto approfittare in senso innovativo del suo grande potere. Poi sono arrivati il ciclone delle campagna di stampa sui fannulloni, le inchieste sugli sprechi (tutte vere, anzi, si potrebbe fare di più), il super attivismo di Brunetta e la sua riforma, il blocco tremontiano della contrattazione collettiva confermato anche dal Governo Monti. Il sindacato tutto ha mostrato in questo frangente, al di là delle divisioni, come il consenso dei cittadini (ma anche di molti dipendenti pubblici) fosse bassissimo: il ciclone si è abbattuto con ben scarse resistenze di massa, dimostrando un forte deficit di proposta e uno scollamento, soprattutto culturale, con la realtà della pubblica amministrazione.

In questa fase, una ripresa di rapporto con il sindacato la si può osservare nella stessa normativa della *spending review*, con la previsione di relazioni sindacali «forti» nella gestione della «mobilità» del pubblico impiego⁴. È un'occasione per una collaborazione nella definizione dei nuovi assetti del pubblico impiego, per favorire una nuova visione delle funzioni, delle attività, dei compiti dello Stato (nella sua accezione più ampia, comprensivo delle realtà regionali e locali). Questa occasione, pur in una fase così difficile, deve essere colta per una complessiva ripresa di credibilità, altrimenti la deriva sarà quella attualmente presente in Italia e nel resto d'Europa, ossia una contrattazione collettiva e relazioni sindacali non piene, ma oggetto di sempre possibili interventi legislativi o co-

⁴ Mobilità non intesa solo come mobilità di ufficio o geografica, ma anche con qualche possibilità, per ora residuale, di «mobilità in uscita», come ipocritamente definita nel settore privato.

munque regolativi, esposte a *stop and go* dettati di volta in volta da scelte politiche o da emergenze finanziarie. Uno stato un po' limbico, con un riconoscimento dovuto (ma poco convinto, anche da parte dei governi di «sinistra») alla centralità del sindacato nel pubblico impiego, con concessioni magari anche significative, ma non più considerato fattore di crescita e di sviluppo.

In conclusione deve essere fatta una considerazione. Se è vero che uno stato sociale, più in generale uno Stato «connettivo» e «promozionale», non può espandersi, rafforzarsi, ammodernarsi e rendersi efficace ed efficiente senza un personale pubblico fortemente motivato, coinvolto, efficiente e flessibile⁵, può non essere vero il contrario. È cioè possibile che il sistema di welfare, in caso di forte crisi economica e di affermazione di linee liberiste spinte, sia posto in fase restrittiva, amputato in alcune componenti, comunque sottoposto a rimaneggiamenti e riduzioni. Più che eliminato, posto in una situazione di incertezza, privo di una sua coerenza, di un centro di gravità: un taglio qui, un finanziamento lì (e sappiamo che l'incertezza sull'effettiva consistenza e durata della rete di protezione può avere un effetto molto negativo sulla coesione sociale, molto più del taglio in sé). Nello stesso tempo, però, il personale pubblico potrebbe rimanere sostanzialmente immune dal processo. Certo, nelle fasi più gravi della crisi economica, sottoposto a (o minacciato di) blocchi retributivi o a uno stillicidio di piccoli e grandi prelievi (il taglio delle tredicesime, la non erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale o altro), ma, nei fatti, non molto di più. Ne farebbe le spese il personale precario, negli ultimi anni sottoposto a una forte restrizione sul versante delle garanzie (più simile ma non identico al precario del settore privato), ma il personale a tempo indeterminato probabilmente rimarrebbe stabile.

Come abbiamo visto, tra pubblico, parapubblico e privato gravitante sulla pubblica amministrazione, il personale interessato è un numero superiore ai quattro milioni. Sono persone, famiglie, sono «mercato», sono

⁵ Flessibile perché le stesse aspettative sociali, i bisogni dei cittadini, mutano con il mutare della società: i servizi sociali cambiano – o meglio il loro contenuto – non dopo un secolo, ma spesso dopo pochi anni. Il personale pubblico dovrebbe essere in grado di intercettare questo cambiamento, proponendo e operando modifiche anche organizzative in tempi brevi.

«Pil». Anche i liberisti più estremisti se ne rendono conto: anzi alcuni, al di là delle parole, non ne sono affatto preoccupati. Se si vuole, ritornando alla risposta iniziale, è vero che in molti casi i tagli alla spesa pubblica sono scaricati direttamente sul cittadino, ma non incidono sugli sprechi (che rimangono nascosti), sui costi della politica (che sono difesi accanitamente, a dispetto di una diffusa insofferenza sociale), ma anche sul personale (neanche chiedendo e proponendo, in alternativa e dove necessario, un cambio di passo nell'efficienza e nell'impegno). Il leitmotiv, in questi giorni e mesi di interventi sulla spesa, è sempre: «con questi tagli dovremo ridurre i servizi ai cittadini». Sarà pure vero, e quindi necessario opporsi, ma non è veramente possibile ridefinire, in modo più complessivo e articolato, i propri costi e le proprie performance?

È compito sia del sindacato sia della sinistra tutta evitare una scissione di questo tipo tra stato sociale e suoi addetti, culturalmente, politicamente e socialmente pericolosissima, ma il cambiamento di prospettiva deve essere profondo e senza tatticismi o opportunismi. Non si può assistere impotenti a uno stato sociale eroso dalla crisi e, meno che mai, «vittima della potentissima corporazione dei dipendenti dei servizi sociali, contraria a ogni ridiscussione del proprio spazio» (Pombeni, 1996).

Riferimenti bibliografici

Pombeni P. (1996), *Prefazione*, in Ritter G.A., *Storia dello stato sociale*, Roma-Bari, Laterza.