

VOUCHERS E PROMOZIONE DEI SERVIZI

di Luca Beltrametti
15 ottobre 2008

Il Libro Verde si chiede quali politiche possano favorire maggiormente l'iniziativa delle famiglie con l'idea centrale che la persona (sia pur non isolata) risponda "in prima istanza da sé al proprio bisogno" (vivendo) in maniera responsabile la propria libertà e la ricerca di risposte alle proprie insicurezze" ed auspica un po' enfaticamente "una virtuosa alleanza tra mercato e solidarietà attraverso una ampia rete di servizi e di operatori, indifferentemente pubblici o privati, che offrono, in ragione di precisi standard di qualità ed efficienza coerenti in tutto il territorio nazionale, non solo semplici servizi sociali e prestazioni assistenziali, ma anche la promessa di una vita migliore" (p. 16).

Anche se la parola voucher viene usata una sola volta in tutto il testo (p. 21), l'impostazione complessiva del lavoro allude spesso alla necessità di strumenti che consentano alle famiglie di divenire parte attiva nel processo di scelta delle prestazioni di welfare, anche nella prospettiva della costruzione di un mix di erogatori pubblici e privati. Si tratta di un'impostazione certamente non nuova, probabilmente riconducibile alle posizioni teoriche di Milton Friedman della metà del secolo scorso e poi declinata in concrete politiche economiche dapprima dai governi conservatori inglesi e poi da governi, anche di centro sinistra, genericamente fiduciosi negli effetti positivi di meccanismi di mercato attivati da un potere di scelta attribuito agli individui. In effetti l'idea che sostituendo e/o affiancando l'erogazione pubblica di servizi con un sostegno alla domanda dei cittadini si possano produrre effetti benefici è accattivante. L'attribuzione di un effettivo potere decisionale ai beneficiari delle prestazioni può ridurre i prezzi dei servizi (ed aumentarne la qualità) grazie alla competizione tra erogatori e può permettere ai cittadini di segnalare meglio le proprie preferenze. E' cruciale tuttavia notare che il presupposto logico perché i voucher possano produrre effetti positivi è che gli individui possano compiere scelte razionali ed informate senza che queste possano danneggiare altri. Premesso che non ho alcun pregiudizio "ideologico" contro l'uso dei vouchers e, in generale, di politiche che assegnino alle famiglie un ruolo attivo nella determinazione dell'offerta di servizi, si tratta di discutere caso per caso se le Autorità di politica economica attuino questi principi in modo utile o dannoso. E' mia opinione che i primi passi concreti attuati da questo Governo segnalino un atteggiamento contraddittorio ed un'impostazione ideologica. Mi concentro su due aspetti: gli asili e la scuola e la conciliazione tra famiglia e lavoro. Gli asili e la scuola. E' ben noto che la promozione dei servizi scolastici è fondamentale non solo per l'accumulazione di capitale umano dei giovani ma anche per l'offerta di lavoro femminile. Il paese ha un grande bisogno di un dibattito non ideologico sulle politiche idonee per raggiungere l'obiettivo di migliorare la qualità della nostra scuola e per favorire la partecipazione delle donne alla forza lavoro. L'attribuzione di un maggiore potere di scelta alle famiglie pone problemi molto complessi: la qualità dei servizi è difficilmente osservabile, non sempre le famiglie compiono scelte che consentono ai bambini di avere accesso ad una educazione veramente plurale e spesso asili e scuole migliorano non tanto a seguito della sanzione inflitta da famiglie che ritirano i propri figli ma soprattutto a seguito della voce delle famiglie attente al bene dei loro figli. Il Libro Verde sul welfare aveva introdotto alcuni elementi positivi, per esempio, riconoscendo (p. 16) la necessità di indicatori di qualità per tutti i servizi socio-educativi 0-3 anni. Il Libro Verde aveva giustificato alcune speranze anche per la sua impostazione metodologica che sembrava innovativa ed aperta ad un confronto con le diverse parti sociali: il Ministro Sacconi aveva infatti previsto un tempo di 3 mesi per una consultazione pubblica sui suoi contenuti annunciando che successivamente il Governo avrebbe formulato le proprie proposte. Sembra quindi paradossale che - ben prima che il termine dei 3 mesi trascorresse - il Governo abbia addirittura posto la questione di fiducia su un provvedimento che introduce tagli nella scuola che portano importanti risparmi di spesa ed altrettanto importanti riduzioni nell'offerta di servizi alle famiglie. Di cosa si deve discutere a proposito del Libro Verde se il Parlamento non può neanche discutere di come riformare l'offerta scolastica e se si riduce la possibilità per le famiglie di avere il tempo pieno a scuola? Mi sembra francamente un'occasione già perduta. Peccato, perché politiche di sostegno della domanda che introducano una maggiore competizione tra le scuole pubbliche - ed eventualmente anche tra queste e le scuole private (con adeguati investimenti nella scuola pubblica) - potrebbero costituire un importante elemento di novità ed elevare la qualità dell'intero sistema. Difficile discutere di promozione di servizi in un momento in cui insegnanti che quotidianamente si impegnano con stipendi da fame per aiutare i ragazzi a crescere, tamponando le falle di famiglie spesso assenti o inesistenti, si sentono pubblicamente umiliati e minacciati (penso alle decine di migliaia di insegnanti precari che da dieci o vent'anni vengono assunti dallo Stato a settembre e licenziati a giugno). La conciliazione lavoro-famiglia. Al di là dell'offerta scolastica, altre politiche specifiche possono aiutare i genitori (leggi per lo più le donne) a conciliare il lavoro con le esigenze di cura di bambini ed anziani non

autosufficienti. Per esempio, buoni servizio sono utilizzati con successo in Francia (Cheque Employ Service Universel), Regno Unito (Childcare Voucher) e Belgio (Titre Service) per facilitare la conciliazione tra lavoro ed impegni familiari. Appare del tutto incomprensibile perch  in Italia molti si ostinino invece a suggerire un collegamento univoco tra buoni servizio ed i "buoni lavoro" previsti dagli artt. 70 e 71 del D. lgs 276/2003. Questo collegamento tra attribuzione di buoni servizio e ricorso ad un istituto particolare (e molto controverso) di diritto del lavoro   certamente possibile ma non   assolutamente necessario. Nonostante le assonanze linguistiche, buono servizio e buono lavoro sono concetti profondamente diversi. Si consideri a tale proposito che nei paesi sopra citati i lavoratori che erogano i servizi di cura ricevono le stesse tutele in termini di diritto del lavoro ed in materia previdenziale rispetto alla generalit  degli altri lavoratori; inoltre la possibilit  di erogare servizi di cura riguarda la generalit  dei lavoratori e non particolari categorie svantaggiate. Per esempio, la legge belga prevede espressamente che entro sei mesi tutti i contratti di lavoro debbano diventare a tempo indeterminato. Anche in molte regioni italiane il buono servizio viene associato a politiche tese a contrastare forme di lavoro irregolare tra le cosiddette "badanti" con attivazioni di contratti di lavoro ordinari. Al contrario, il buono lavoro riguarda "prestazioni occasionali di tipo accessorio" che per il legislatore sono "attivit  lavorative di natura meramente occasionale" che possono essere erogate solo da: a) disoccupati da oltre un anno; b) casalinghe, studenti e pensionati; c) disabili e soggetti in comunit  di recupero e lavoratori extra-comunitari, regolarmente soggiornanti in Italia nei 6 mesi successivi alla perdita del lavoro. Il buono lavoro si rivolge dunque ad una platea di lavoratori fragili, senza competenze specifiche e pu  essere utilizzato solo in ambiti particolari quali, tra l'altro, "piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa la assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap...". I lavoratori coinvolti sono privi di un formale contratto di lavoro (il compenso   esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio) e sono soggetti ad un'aliquota contributiva a fini previdenziali inferiore rispetto ai lavoratori dipendenti ed anche agli autonomi.

Si noti infine che nel dibattito europeo riceve vasta attenzione il tema dell'eventuale incentivazione pubblica dell'uso del buono servizio nell'ambito di rapporti tra soggetti privati: nei paesi europei sopra citati i buoni servizio ricevono importanti incentivazioni fiscali e possono costituire una modalit  retributiva il cui utilizzo viene deciso nell'ambito della negoziazione tra lavoratori e datori di lavoro. Per esempio, in Francia a fronte dell'erogazione da parte dell'impresa al proprio dipendente di un buono del valore di  ,-100 si ha un costo netto per l'impresa pari a  ,-42. In Belgio un buono del valore di  ,-6,70 viene a costare  ,-4,69; nel Regno Unito la retribuzione erogata sotto forma di Childcare voucher   esente da imposte e da obblighi contributivi. E' evidente che la concessione di tali benefici fiscali rende necessari tetti massimi annui al loro utilizzo ( ,-1.830 in Francia,  ,-2.200 in Belgio, circa  ,-3.800 nel Regno Unito). Le incentivazioni fiscali vengono giustificate con il fatto che i buoni servizio garantiscono che le risorse pubbliche vadano effettivamente a soddisfare bisogni ai quali viene riconosciuta una rilevanza sociale.