

LA RIFORMA DEL WELFARE

Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»

A CURA DI
LUCIANO GUERZONI

Libro bianco realizzato da Astrid,
Fondazione Gorrieri, Istituto per la ricerca sociale

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

ISBN 978-88-15-12675-7

Copyright © 2008 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito www.mulino.it/edizioni/fotocopie

INDICE

Presentazione, <i>di Luciano Guerzoni</i>	p. 9
Introduzione. Il <i>welfare state</i> italiano a dieci anni dalla «Commissione Onofri»: interpretazioni e prospettive, <i>di Andrea Brandolini</i>	15
PARTE PRIMA: IL QUADRO DI RIFERIMENTO E I NODI IRRISOLTI	
L'Europa e l'innovazione del <i>welfare</i> , <i>di Stefano Sacchi</i>	31
La «Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale», <i>di Paolo Onofri</i>	43
Dalla «Commissione D'Aragona» alla «Commissione Onofri»: cinquant'anni di progetti disattesi, <i>di Ignazio Masulli</i>	59
Il peso di fattori di tipo strategico-culturale, <i>di Laura Pennacchi</i>	73
L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari, <i>di Paolo Bosi</i>	81
La persistenza dell'impianto lavoristico-categoriale, <i>di Tiziano Treu</i>	105
«Universalismo selettivo» e contrasto della povertà: necessità, condizioni, criticità, <i>di Elena Granaglia</i>	125
	5

L'Isce: una riforma incompiuta, <i>di Raffaele Tangorra</i>	p. 137
L'implementazione e la valutazione delle politiche: tra buoni propositi e pochezza delle pratiche, <i>di Ugo Trivellato</i>	149
Welfare e federalismo: quale <i>governance?</i> , <i>di Andrea Tardiola</i>	163
Il mercato, il <i>welfare state</i> e il benessere sociale: riflessioni sulla situazione italiana, <i>di Maurizio Franzini</i>	177
PARTE SECONDA: 1997/2007. POLITICHE E PROSPETTIVE	
Il mutamento del contesto sociale, <i>di Linda Laura Sabbadini</i>	193
La condizione femminile, <i>di Daniela Oliva, Manuela Samek Lodovici e Renata Semenza</i>	225
L'immigrazione, <i>di Corrado Bonifazi</i>	237
Il Mezzogiorno: politiche per la crescita e riduzione delle disuguaglianze, <i>di Paola Casavola e Francesca Utili</i>	251
Le politiche del lavoro, <i>di Paolo Sestito</i>	269
Gli ammortizzatori sociali, <i>di Francesco Liso</i>	283
Transizioni nel mercato del lavoro e ammortizzatori sociali, <i>di Manuela Samek Lodovici e Renata Semenza</i>	307
Il sistema pensionistico e il sistema di welfare, <i>di Felice Roberto Pizzuti</i>	321

Il sistema pensionistico: quale riforma?, <i>di Fabio Pammolli e Nicola C. Salerno</i>	p. 335
Il sistema sanitario: per un bilancio delle politiche del decennio, <i>di Francesco Taroni</i>	355
Il sistema sanitario: questioni aperte e linee di intervento, <i>di Marco Geddes da Filicaia</i>	367
Spesa sanitaria, fondi pubblici a capitalizzazione e schemi di <i>asset-based welfare</i> , <i>di Edwin Morley-Fletcher</i>	383
Le politiche della famiglia, <i>di Chiara Saraceno</i>	399
La cura degli anziani, tra modello nordico e realtà «mediterranea», <i>di Francesca Bettio</i>	419
Le politiche socioassistenziali, <i>di Cristiano Gori e Ilaria Madama</i>	425
Il reddito minimo di inserimento, <i>di Emanuele Ranci Ortigosa</i>	441
Le politiche per la casa, <i>di Massimo Baldini</i>	459
Riferimenti bibliografici	471
Gli autori	509
Indice particolareggiato	513

LUCIANO GUERZONI

PRESENTAZIONE

Quale il grado di adeguatezza delle politiche sociali del nostro paese? Quali i caratteri, le asimmetrie e le carenze del *welfare state* italiano? In comparazione, sia con le forme di Stato sociale più consolidate in Europa, sia con i correlati modelli di welfare oggetto del confronto teorico, come di concreti indirizzi politici, nel contesto economico, sociale e culturale – per tanti aspetti inedito e in continuo mutamento – della «globalizzazione». Ma, ancor più, in rapporto al disagio e alle disuguaglianze economiche e sociali crescenti nella nostra società, in uno con il persistere di vistose inadeguatezze e inefficienze della spesa sociale.

In altri e più sintetici termini: quale – nell'Italia di oggi – lo stato del *benessere* sociale, inteso ed assunto nell'irriducibile «multidimensionalità» dei fattori e delle condizioni che lo sostanziano? E quali le cause e i meccanismi – sociali, culturali, istituzionali, politici – che, vanificando sul nascere ogni progettualità innovativa delle politiche sociali, hanno bloccato nel tempo, e continuano a bloccare, la «riforma del welfare», pur universalmente riconosciuta come necessaria?

Muovendo da questi interrogativi, alcune istituzioni private impegnate nella ricerca politico-istituzionale e sociale – l'Associazione Astrid di Roma, la Fondazione Gorrieri per gli studi sociali di Modena e l'Istituto per la ricerca sociale di Milano – hanno congiuntamente intrapreso, nell'estate 2007, l'iniziativa di dare vita ad un apposito gruppo di lavoro, formato sulla base della libera disponibilità di studiosi ed esperti di riferimento dei tre enti, ma volutamente aperto al contributo di ricerca e di riflessione, altrettanto volontario, richiesto a studiosi ed esperti esterni, anche non direttamente coinvolti nel confronto collegiale del gruppo.

Lo spunto per il progetto era offerto dalla ricorrenza del decennio trascorso dalla presentazione, nel febbraio 1997, delle proposte di riforma del welfare contenute nella

Relazione finale della «Commissione Onofri», voluta dall'allora presidente del Consiglio, Romano Prodi¹. Si è pertanto scelto di assumere le analisi e le proposte della Commis-

¹ La «Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale», solitamente indicata come «Commissione Onofri» – dal nome del suo presidente, il prof. Paolo Onofri, allora consigliere economico di Palazzo Chigi – venne formalmente costituita, presso la presidenza del Consiglio dei ministri, con decreto del 14 gennaio 1997. Ne facevano parte, oltre a Paolo Onofri, in veste di presidente, Paolo Bosi, Maurizio Ferrera, Giovanni Geroldi, Massimo Paci, Nicola Rossi, Ornello Vitali e Stefano Zamagni, insieme a rappresentanti di dicasteri e amministrazioni centrali: Stefano Parisi e Efsio Espa (presidenza del Consiglio dei ministri), Francesco Massicci (ministero del Tesoro), Emilio Del Mese (ministero dell'Interno), Massimo Antichi (ministero del Lavoro e della Previdenza sociale), Nicola Falcitelli (ministero della Sanità), Chiara Saraceno (ministero della Solidarietà sociale), Franca Bimbi (ministero per le Pari opportunità), Angelo D'Angeli (Inps). Il decreto istitutivo – «ritenuto indispensabile il perseguimento coordinato degli obiettivi di politica economica» e «considerata l'opportunità, al predetto scopo, di costituire una Commissione di analisi delle questioni più rilevanti relative alla compatibilità della spesa pubblica per finalità sociali, con particolare riguardo alle spese nei settori dell'assistenza, della previdenza e della sanità, con gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, con le condizioni di stabilità monetaria e finanziaria coerenti con l'adesione all'Unione economico-monetaria, nonché con le politiche di rilancio della crescita dell'economia del Paese» – la definiva «Commissione di analisi della spesa sociale», affidandole, per le indicate finalità, «il compito di valutare l'attuazione dei provvedimenti di riforma vigenti e di fornire indicazioni utili per la formulazione di proposte di razionalizzazione e di revisione». L'elaborazione della Commissione, che operò in tempi molto stretti, comprende documenti di lavoro preparatori, predisposti dai singoli componenti sui temi oggetto dell'indagine, e una *Relazione finale* – di sintesi delle analisi e delle proposte – depositata il 28 febbraio 1997 [Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale 1997]. Al di là dei ricordati elementi giuridico-formali, l'origine e il mandato più propriamente politici della Commissione si devono, come autorevolmente attesta Paolo Onofri nel suo contributo a questo volume (v. *infra*), a un'idea maturata dal presidente del Consiglio, Romano Prodi, all'indomani dell'approvazione della legge finanziaria 1997 (la prima del governo dell'Ulivo costituito dopo la vittoria elettorale del 1996). L'intenzione, prontamente poi formalizzata, era di «costituire una commissione che nel giro di breve tempo formulasse una proposta organica di riforma della spesa sociale, alla luce delle modificazioni strutturali allora già in corso nell'economia mondiale e degli impegni che il governo con la legge finanziaria aveva preso in merito alla riduzione dell'indebitamento netto della Pa».

sione, e quindi l'orizzonte temporale del decennio 1997-2007, quale quadro di riferimento per una rivisitazione critica dello stato del welfare italiano.

Ben lungi da intenti celebrativi, la scelta è maturata sulla base di un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, la valutazione – condivisa dai più – che il lavoro della Commissione Onofri rappresentò un momento significativo di riflessione critica e di riprogettazione del *welfare state* italiano, avendo individuato (ed esplicitamente proposto all'allora governo di centrosinistra) un insieme organico o «sistemico» di innovazioni necessarie. Con riferimento, segnatamente, a quattro grandi aree delle politiche di welfare: gli ammortizzatori sociali, l'assistenza sociale, il sistema previdenziale, il sistema sanitario. Un disegno da perseguire nella cornice – già di per sé non poco innovativa – dell'esigenza prioritaria e imprescindibile di una «ricomposizione della struttura della spesa sociale» e, dall'altro, dell'adozione – ai fini dell'equità e dell'efficienza – di un *ragionevole* o *equilibrato* «universalismo selettivo».

Il secondo motivo della scelta stava nella peculiare significatività, sotto molteplici profili, del decennio (1997-2007) successivo alla conclusione dei lavori della Commissione Onofri. Un tempo che ha visto l'alternarsi al governo del paese, nel tormentato e incompiuto percorso del «bipolarismo italiano», delle opposte quanto cangianti e composite coalizioni di centrosinistra e di centrodestra, consentendo così di accertare, alla prova dell'effettività delle politiche praticate, gli elementi insieme di continuità e di differenziazione negli indirizzi e nelle scelte di politica sociale. Un tempo, ancora, segnato da straordinari e incessanti mutamenti dell'intero contesto socioeconomico e culturale, nella pervasiva complessità dell'intreccio – sotto ogni profilo – di «globale» e «locale», consentendo così di verificare la permanente validità, pur nel mutato scenario, di gran parte delle inattuato proposte di riforma della Commissione Onofri, insieme all'insorgenza o alle dimensioni assunte, nel volgere di un tempo dopo tutto assai breve, da problemi e fenomeni sociali, quali ad esempio l'immigrazione, neppure presenti nell'agenda di lavoro della Commissione.

A partire da queste motivazioni, l'intento della ricerca e della ponderosa mole di analisi e proposte in cui si è tradotta – di cui sono prova i contributi raccolti nel presente volume, collegialmente discussi nel gruppo di lavoro – non è stato di elaborare una sorta di nuovo «Rapporto Onofri» e nemmeno di aggiornare il progetto della Commissione, quanto piuttosto di contestualizzarne le ragioni, gli obiettivi e le indicazioni nella prospettiva di una nuova progettualità per la riforma del nostro sistema di welfare, tuttora ben lungi dall'essere realizzata. Ma proprio per questo ancora più urgente e indilazionabile.

Come ben documenta l'*Introduzione* al volume, che ne rappresenta un'efficace e pertinente guida di lettura, emerge dall'insieme dei contributi raccolti, anche nelle differenziazioni che in alcuni casi li contraddistinguono, un quadro illuminante delle linee di analisi e di interpretazione della mancata riforma del welfare e, più in generale, delle politiche sociali dell'ultimo decennio, in ogni campo: lavoro e ammortizzatori sociali, sistema pensionistico e sanità, trasferimenti monetari e servizi, politiche della famiglia e della casa, assistenza sociale e contrasto della povertà, immigrazione, condizione femminile e Mezzogiorno.

Un inventario o, piuttosto, un «libro bianco» dei nodi irrisolti e delle nuove sfide per l'incompiuto e diseguale benessere sociale dell'Italia.

Il gruppo di lavoro promosso da Astrid, Fondazione Gorrieri e Istituto per la ricerca sociale, che ha curato l'impostazione e la realizzazione della ricerca, discutendone collegialmente le analisi e le proposte, è stato coordinato da Luciano Guerzoni, in collaborazione con Franco Bassanini e Emanuele Ranci Ortigosa. Hanno preso parte alle riunioni del gruppo: Corrado Bonifazi, Andrea Brandolini, Paola Casavola, Maurizio Franzini, Marzia Gandiglio, Marco Geddes da Filicaia, Fabio Giglioni, Elena Granaglia, Franco Liso, Alfredo Macchiati, Ignazio Masulli, Edwin Morley-Fletcher, Veronica Nicotra, Laura Pennacchi, Felice Roberto Pizzuti, Linda Laura Sabbadini, Nicola Salerno, Jacopo Sce, Paolo Sestito, Valeria Spagnuolo, Andrea Tardiola, Francesco Taroni, Silvano Topi, Ugo Trivellato, Francesca Utili, Alberto Valentini.

Una raccolta più ampia rispetto ai contributi raccolti nel presente volume, e in alcuni casi anche in versione più estesa di

quelli qui pubblicati, è disponibile on line, già dal mese di novembre 2007, con lo stesso titolo del volume, sui siti di Astrid, della Fondazione Gorrieri e dell'Istituto per la ricerca sociale.

Sulle analisi e le proposte del libro bianco, nella versione telematica, si è tenuto a Roma, il 4 dicembre 2007, nella Sala conferenze di Piazza Montecitorio – per iniziativa di Astrid, Fondazione Gorrieri e Istituto per la ricerca sociale e con il contributo finanziario di Banca Intesa San Paolo – un convegno di studio e di confronto, in cui sono intervenuti i ministri Giuliano Amato, Rosy Bindi, Cesare Damiano e Paolo Ferrero, insieme a Franco Bassanini, Francesca Bettio, Graziano Delrio, Luciano Guerzoni, Massimo Livi Bacci, Paolo Onofri, Emanuele Ranci Ortigosa, Chiara Saraceno e Tiziano Treu. Alla ricorrenza del decennale della «Commissione Onofri» è stato dedicato anche un numero monografico della rivista dell'Irs «Prospettive sociali e sanitarie» (n. 19-20, 2007, *La riforma del welfare dal Rapporto Onofri a oggi*).

Un ringraziamento particolare, per la solerte e preziosa collaborazione all'attività del gruppo di lavoro e alla revisione editoriale dei testi, a Marzia Gandiglio (Astrid) e a Giordano Boldrini (Fondazione Gorrieri).

Avvertenza

Stante l'elevato numero delle ricorrenze, sono state adottate nel volume le seguenti locuzioni sintetiche:

- «Commissione Onofri», per indicare la «Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale»;
- «Relazione Onofri», per indicare la «Relazione finale» della Commissione;
- il titolo del documento, seguito dal nome dell'autore, per indicare i singoli documenti di lavoro della Commissione.

ANDREA BRANDOLINI

INTRODUZIONE. IL *WELFARE STATE* ITALIANO
A DIECI ANNI DALLA «COMMISSIONE ONOFRI»:
INTERPRETAZIONI E PROSPETTIVE

1. Sono trascorsi poco più di dieci anni da quando la «Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale» nominata dall'allora presidente del Consiglio Romano Prodi, più nota come «Commissione Onofri», elaborò un piano organico di riforma dello Stato sociale italiano. Il piano toccava tutti i principali capitoli: ammortizzatori sociali, assistenza, previdenza, sistema sanitario (si veda il contributo di Onofri). Se realizzato, avrebbe trasformato radicalmente le politiche sociali italiane; ne avrebbe superato l'impianto categoriale in cui la titolarità dei benefici è associata, ad eccezione della sanità e della scuola, all'appartenenza a un gruppo sociale definito non in base alla condivisione di un bisogno, ma a caratteristiche come lo stato professionale o una particolare condizione di disabilità; avrebbe ridimensionato il ruolo di supplenza svolto dalla famiglia nella fornitura dei servizi di assistenza e cura¹. Dopo dieci anni, le indicazioni della Commissione risultano tuttavia largamente disattese. Come mostrano i contributi a questo volume, gli interventi riconducibili anche in senso lato al progetto della Commissione sono stati pochi e di dimensione complessivamente modesta e la loro realizzazione è generalmente apparsa come il frutto di iniziative a sé stanti, raramente inserite in un progetto organico.

La proposta della Commissione Onofri costituisce probabilmente il contributo più rappresentativo di un ampio e prolungato dibattito sull'organizzazione, e sull'inadeguatezza, dello Stato sociale italiano. Concentrandosi solamente sulle misure di sostegno alle persone in difficoltà economica,

¹ Sulle caratteristiche categoriali dello Stato sociale italiano si veda Negri e Saraceno [1996]; per un'analisi comparata si veda, tra gli altri, Esping-Andersen [1990], Ferrera [1996b], Gough [1996] e Gough *et al.* [1997].

l'ambito ove maggiore è il ritardo italiano, si può osservare come il rapporto della Commissione riprendesse l'articolata proposta di minimo vitale e assegno per i figli avanzata dalla Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione nel 1995. Ne seguì una parziale applicazione con l'introduzione sperimentale e territorialmente circoscritta del reddito minimo di inserimento nel 1997-2002 e l'introduzione dell'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori. Nel 2000, alla fine della legislatura, il ministro Visco propose tuttavia di assorbire tutti i trasferimenti di sostegno al reddito in un nuovo strumento, il dividendo sociale, un'opzione di taglio universalistico che mirava a superare l'approccio categoriale e razionalizzare il ricorso alla verifica dei mezzi tipico di molte politiche redistributive [Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica 2000]. Nel 2003 il *Libro bianco sul welfare* del governo Berlusconi indicò l'introduzione del reddito di ultima istanza tra le «azioni in atto o a breve per l'inclusione sociale», dopo aver concluso che «il reddito minimo di inserimento ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la Legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale» [Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 2003, 37]; l'indicazione non ebbe tuttavia alcun seguito concreto. Numerosi sono anche gli schemi per il contrasto alla povertà proposti da studiosi e accademici, concepiti sia nella forma di trasferimenti non condizionati alle disponibilità economiche dei beneficiari sia in quella di interventi in cui, pur con enfasi diversa, un ruolo decisivo è invece attribuito alla verifica dei mezzi².

Nonostante la scarsa incidenza delle proposte elaborate dalla Commissione Onofri, non è quindi mancata negli ultimi dieci anni la consapevolezza della necessità di una riforma organica dei meccanismi di protezione sociale né è difettato l'impegno di elaborazione analitica. Né questa neces-

² Senza alcuna pretesa di completezza, si possono ricordare tra i primi il minimo vitale più imposta proporzionale di Rizzi e Rossi [1996; 1997] e il reddito di cittadinanza di Fumagalli [1999] e tra i secondi le proposte di Boeri e Perotti [2002], Baldini, Bosi e Matteuzzi [2004], De Vincenti [2004] e Baldini *et al.* [2005].

sità è venuta meno per effetto dei mutamenti avvenuti nel contesto sociale (Sabbadini, Bonifazi). Perché dunque i risultati sono stati così modesti? Perché l'Italia rimane l'unico tra i grandi paesi avanzati a non disporre di uno strumento nazionale di sostegno al reddito delle persone in condizioni di povertà? Perché il nostro paese mantiene uno schema di sussidi di disoccupazione inadeguato al funzionamento di una moderna economia di mercato? Perché manca una politica organica di sostegno alle responsabilità familiari e, in particolare, al costo dei figli?

Partendo dalle elaborazioni della Commissione Onofri, i contributi a questo volume tracciano un quadro dettagliato di ciò che è stato fatto e di ciò che sarebbe stato desiderabile fare nei diversi settori dello Stato sociale. Oltre a questo prezioso approfondimento, essi offrono un ampio ventaglio di ipotesi sulle ragioni dell'insuccesso dell'azione di riforma, alcune ben presenti nel dibattito pubblico, altre inedite. Lo scopo di questo saggio introduttivo è raccogliere queste indicazioni per capire perché si sia realizzato così poco, nonostante che sia diffusa e largamente condivisa l'insoddisfazione per l'organizzazione attuale dello Stato sociale italiano, in particolare dell'assistenza e degli ammortizzatori sociali. La comprensione delle ragioni di questo insuccesso non ha un interesse esclusivamente analitico per gli studiosi di scienze sociali, ma è condizione necessaria affinché possa avviarsi quel processo di riforma che molti auspicano.

2. Le prime due ragioni dell'insuccesso sono rappresentate da vincoli economici di carattere strutturale, difficilmente eludibili. Innanzitutto, lo *stato delle finanze pubbliche* rende arduo introdurre nuove misure di spesa, a meno di stornarvi risorse utilizzate altrove. Questo vincolo era riflesso nello stesso mandato della Commissione ad analizzare non la spesa sociale in sé, ma le sue «compatibilità macroeconomiche». La Commissione individuava allora tre soluzioni: un riequilibrio di alcune poste di spesa; la selettività, pur nella universalità dei benefici, attraverso un uso diffuso della prova dei mezzi; il gradualismo nel processo di introduzione di nuovi strumenti (Onofri, Bosi). Selettività e gradualismo sono stati imposti dai fatti, anche se raramente nel contesto

di un piano organico; la strada del riequilibrio nella composizione della spesa non è mai stata imboccata (Gori e Madama). Da allora i conti pubblici hanno registrato un miglioramento, pur con un andamento alterno; in rapporto al prodotto interno lordo, il debito pubblico è sceso dal 118 per cento nel 1997 al 104 per cento nel 2007, ma rimane il più alto tra i paesi della Ue. La necessità di contenere la spesa pubblica nel suo complesso continua quindi a rappresentare un vincolo per la riforma delle politiche sociali, rendendo le indicazioni della Commissione valide tuttora.

In secondo luogo, il secolare *divario di sviluppo tra il Nord e il Sud del paese* condiziona fortemente il disegno di schemi di intervento nazionali (si vedano gli interventi di Casavola e Utili, Gori e Madama, Granaglia, Sestito). La diversità tra Nord e Sud è una determinante fondamentale del livello di disuguaglianza nella distribuzione dei redditi personali in Italia, non solo per la grande distanza tra i redditi medi delle due aree, compensata solamente in parte dalle differenze che si possono ragionevolmente ipotizzare per il costo della vita, ma anche per l'impatto sulla disuguaglianza complessiva del paese della distribuzione assai sperequata nel Mezzogiorno [Brandolini 2008] (Sabbadini). Basti ricordare che il livello di disuguaglianza è di poco più alto nelle Regioni centro-settentrionali italiane che nei *Länder* occidentali tedeschi, mentre per l'Italia nel suo insieme il livello è più vicino a quello, elevato, degli Stati Uniti che della Germania. L'ampiezza degli squilibri territoriali implica che gran parte dei trasferimenti previsti da una misura nazionale di contrasto alla povertà si indirizzerebbe verso le Regioni meridionali. Sulla base dei dati dell'ultima indagine sui bilanci familiari della Banca d'Italia per il 2006 [Banca d'Italia 2008], si può stimare in circa 12 miliardi di euro il «divario di povertà», ovvero la somma dei redditi addizionali necessari ai poveri per oltrepassare la linea di povertà; di questi, quasi tre quarti (8,7 miliardi) sono imputabili alle famiglie povere meridionali³. È questa un'indicazione piutto-

³ Questi valori sono stati ottenuti prendendo come soglia di povertà la metà della mediana dei redditi disponibili equivalenti delle famiglie italiane e utilizzando la scala di equivalenza dell'Ocse modificata, che as-

sto grossolana della distribuzione territoriale della spesa di un'ipotetica misura di sostegno al reddito dei poveri, perché quella effettiva dipenderebbe dalle sue caratteristiche specifiche, tra cui l'eventuale aggiustamento per i differenziali geografici nel livello dei prezzi e la previsione di elementi correttivi per tenere conto della possibilità di lavoro irregolare [Sestito e Nigro 2004]. Al di là della sua esatta quantificazione, l'enorme differenza che ci si può attendere nella distribuzione della spesa pone innanzitutto un problema politico. Nello stesso tempo, evidenzia la questione cruciale della gestione di uno strumento nazionale che sarebbe indirizzato relativamente a pochi nelle Regioni settentrionali, a molti in quelle meridionali.

3. Se stato delle finanze pubbliche e divari regionali costituiscono due vincoli ineludibili, occorre anche tenere presente le condizioni di partenza del processo di riforma. Molti degli istituti del *welfare state*, soprattutto quelli di sostegno al reddito per coloro che sono in condizioni di bisogno economico, riflettono la loro genesi storica e mantengono alcuni dei caratteri che Esping-Andersen [1990] individuava come distintivi dei sistemi di tipo «corporativo». La segmentazione categoriale di molti istituti di protezione sociale e la loro mancata evoluzione in senso più universalistico possono essere ricondotte alle scelte politiche operate dal dopoguerra. Da un lato, si può argomentare che vi sia stata storicamente una resistenza a modernizzare lo Stato sociale da parte del blocco sociale dominante coagulato intorno alla Democrazia cristiana e ai partiti centristi; questa resistenza sarebbe stata sconfitta solo negli anni Settanta con le riforme dei sistemi pensionistico e fiscale e con l'introduzione dello Statuto dei diritti dei lavoratori e del Servizio sanitario nazionale (Masulli). Dall'altro, la difficoltà di adottare

segna valore 1 al primo adulto, 0,5 a ogni altra persona di 14 e più anni e 0,3 alle persone sotto i 14 anni. La soglia di povertà risulta così pari a 692 euro al mese per una persona che vive sola, a 1.038 euro per una coppia di adulti, a 1.454 euro per una coppia con due figli minori di 14 anni e così via. Modificando la scala di equivalenza o la soglia di povertà si otterrebbero stime diverse del divario di povertà e della sua suddivisione territoriale.

un *welfare state* di tipo europeo avrebbe risentito in modo decisivo del ritardo culturale del Partito comunista italiano e del predominio al suo interno (almeno a livello nazionale) della prospettiva strategica del superamento dell'economia capitalistica, poi riflessasi in una subalternità alle posizioni liberiste e in un freno all'azione del centrosinistra negli anni più recenti (Pennacchi). Seguendo questi spunti interpretativi, la mancata attuazione del piano della Commissione Onofri avrebbe dunque scontato una configurazione iniziale del sistema di protezione sociale meno evoluta rispetto agli standard degli altri paesi avanzati, quindi sotto vari aspetti bisognosa di interventi più radicali, e un ritardo nell'elaborazione culturale e strategica necessaria alla sua riforma.

Ciò si manifesta in una *specifico debolezza della pubblica amministrazione* nella gestione dei programmi di *welfare*. Le attività di reinserimento sociale o lavorativo, l'individuazione di coloro che hanno effettivamente diritto al beneficio e il contrasto di comportamenti opportunistici, l'accertamento delle reali condizioni economiche in presenza di un'elevata evasione fiscale creano formidabili problemi di attuazione, che sono emersi in tutta la loro portata nella sperimentazione del reddito minimo di inserimento (Ranci Ortigosa). Si possono individuare tre direzioni lungo cui operare per attenuare questi problemi. In primo luogo, va definito *ex ante* un disegno preciso e ragionato delle misure (Granaglia), che presti la dovuta attenzione ai meccanismi di incentivo e disincentivo impliciti negli interventi di assistenza sociale (Sestito) e tragga beneficio dall'esperienza maturata in altri paesi europei. In secondo luogo, vanno introdotti e utilizzati con regolarità strumenti per l'analisi dei modi di realizzazione delle politiche e per la valutazione dei loro effetti, predisponendo adeguati supporti informativi e ricorrendo, ove opportuno, a progetti pilota e fasi di sperimentazione (Trivellato). Infine, non si può prescindere da un irrobustimento della capacità di azione dell'amministrazione ordinaria, come indica l'esperienza delle politiche per lo sviluppo nel Mezzogiorno (Casavola e Utili).

4. La segmentazione categoriale rimane l'aspetto più critico della configurazione attuale di molti istituti di prote-

zione sociale. Essa si esemplifica nel rilievo che storicamente ha avuto uno strumento come la Cassa integrazione guadagni rispetto all'indennità di disoccupazione, ma pervade l'organizzazione della protezione sociale a vari livelli. Anziché ridursi, nell'ultimo decennio si è probabilmente estesa con l'introduzione al di fuori di un disegno organico di riforma delle politiche sociali di nuovi strumenti mirati a fasce specifiche di popolazione, come l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori.

Vi è una tensione evidente tra la necessità spesso enunciata di superare questa segmentazione e la difficoltà di realizzarla. Questa tensione si è riprodotta, da ultimo, nelle norme definite nel «Protocollo sul Welfare» siglato dalle parti sociali nel luglio 2007⁴. Da un lato, è stata data al governo la delega a riformare entro un anno i trattamenti di disoccupazione con l'obiettivo di armonizzarli e trasformarli in un unico strumento per il sostegno del reddito e il reinserimento lavorativo dei disoccupati senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratto di lavoro. Dall'altro, gli interventi attuati già dal gennaio del 2008 vanno nella direzione opposta: l'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola è stata rafforzata aumentandone l'importo e allungando il periodo per cui è corrisposta, ma non modificandone i requisiti di accesso; per compensare le cadute di reddito collegate alla natura intermittente dell'attività dei lavoratori a progetto, è stato invece istituito un fondo che assegna a questi lavoratori non un sussidio, ma un credito da restituire dopo due o tre anni.

Su queste scelte incidono i fattori discussi in precedenza, come il gradualismo imposto dai vincoli del bilancio pubblico, ma anche ragioni più profonde. In primo luogo, esse risentono della *frammentazione della rappresentanza politica e sociale* che amplifica la difficoltà a prendere decisioni che premiano alcuni a scapito di altri: la cristallizzazione

⁴ Il *Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili* è stato siglato il 23 luglio 2007 ed è stato poi attuato con la legge 24 dicembre 2007, n. 247. Cfr. Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale [2007].

dei diritti acquisiti implicita in un sistema di tutele categoriali porta a favorire politiche incrementalmente che cambino la situazione esistente al margine, dando poco a molti (Bosi). In secondo luogo, queste scelte rivelano le *preferenze delle parti sociali* riguardo ai meccanismi di tutela sociale, posti i vincoli esterni citati sopra. È alla luce di queste preferenze che va analizzato il processo di trasformazione del mercato del lavoro negli ultimi dieci e più anni (Liso, Samek Lodovici e Semenza, Sestito, Treu), in cui gli oneri della maggiore flessibilità nell'utilizzo del lavoro, fattore determinante nell'andamento positivo dell'occupazione, sono ricaduti solo su alcuni, in particolare sulle fasce marginali della forza lavoro [Brandolini *et al.* 2007]. Il divario retributivo tra «giovani» e «vecchi» lavoratori, per esempio, è oggi più ampio rispetto alla fine degli anni Ottanta, poiché le retribuzioni all'ingresso nel mercato del lavoro sono relativamente più basse e non sono compensate da profili di carriera più rapidi [Rosolia e Torrini 2007].

5. Un ulteriore aspetto della segmentazione delle tutele è rappresentato dalla dimensione locale. Essa ha tradizionalmente caratterizzato gli interventi assistenziali, generando forti disparità sul territorio rispetto alla titolarità dei benefici [Negri e Saraceno 1996; Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione 1996]. Si è riproposta di fatto anche per la politica sociale più connotata in Italia in senso universalistico, quella sanitaria, attraverso la diversa qualità dei servizi offerti nelle varie aree del paese. Si è parimenti riflessa nella lentezza con cui è stato adottato a livello locale l'Indicatore della situazione economica equivalente, originariamente concepito come l'unico strumento di verifica dei mezzi per l'accesso alle prestazioni sociosanitarie (Tangorra). La situazione si è fortemente complicata con la riforma costituzionale del Titolo V, che ha attribuito alle Regioni la competenza in materia di assistenza, lasciando al governo centrale la sola definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (Tardiola, Taroni). D'altro canto, diversamente da quanto avvenuto in campo macroeconomico, la partecipazione all'Unione europea ha condizionato in misura modesta le politiche sociali (Sacchi), a causa del carattere di *soft law*

del Metodo aperto di coordinamento [Daly 2006]. La *suddivisione dei compiti e delle responsabilità tra i diversi livelli di governo* non facilita una riforma delle politiche sociali che garantisca un uguale livello di protezione ai residenti nelle varie aree del paese.

6. I vincoli posti dallo stato delle finanze pubbliche e dai divari regionali, la debolezza della pubblica amministrazione, la sovrapposizione dei livelli di governo, la frammentazione della rappresentanza politica e sociale, la resistenza a modificare un meccanismo di tutela categoriale radicato nella visione delle parti sociali sono difficoltà oggettive e ragioni plausibili della mancata riforma dello Stato sociale italiano. Molte di queste difficoltà potrebbero tuttavia essere superabili con misure ben congegnate, prendendo esempio da esperienze positive in Italia o in altri paesi avanzati. Sia l'analisi teorica sia l'utilizzo di modelli empirici di microsimulazione potrebbero aiutare a migliorare il disegno complessivo delle misure⁵. La gradualità suggerita dalla Commissione Onofri può ancora giocare un ruolo, a condizione che gli interventi vengano inseriti nel contesto di un quadro organico e non siano il frutto di un approccio incrementale. Vi sono tuttavia tre elementi di ordine più generale, che non sono stati ancora considerati e di cui occorre tenere conto.

Il primo elemento è la pluralità di visioni presenti in una società complessa come quella italiana, che è questione diversa dalla varietà degli interessi costituiti di ostacolo alla riforma. La lettura dei contributi nel loro insieme conferma questa pluralità. Nonostante il carattere analitico dei saggi e i tratti che accomunano il gruppo ristretto degli autori – competenza, approccio razionale, motivazione, consapevolezza dell'importanza delle questioni in discussione – una vi-

⁵ Per esempio, Atkinson [2003] e Blanchard e Tirole [2008] hanno costruito modelli teorici in cui si mostra l'importanza di considerare il grado di complementarietà tra varie misure di protezione sociale. Aaberge, Colombino e Strøm [2004] hanno simulato schemi alternativi stilizzati di assistenza sociale e hanno concluso che una riforma dell'attuale sistema italiano potrebbe portare a guadagni non solo in termini di equità, ma anche di efficienza, attraverso una maggiore partecipazione al lavoro e quindi un più alto reddito disponibile.

sione condivisa emerge nel volume solo a tratti e non mancano valutazioni assai diverse. C'è un consenso sul quadro generale tracciato dalla Commissione Onofri, ma affiorano accenti e distinguo non trascurabili qualora il quadro generale dovesse tradursi in pratica.

La diversità di opinioni è esplicita nelle valutazioni discordi che vengono date del sistema pensionistico italiano (Pizzuti, Pammolli e Salerno), ma anche nei rilievi critici sollevati nei confronti di alcune delle stesse proposte della Commissione Onofri. Secondo alcuni (Geddes da Filicaia, Taroni), il capitolo dedicato alla sanità avrebbe mancato di cogliere le elaborazioni più innovative e i cambiamenti che si delineavano nell'erogazione dei servizi sanitari. Secondo altri, le politiche sociali sono state considerate dalla Commissione Onofri troppo sotto il profilo della funzionalità all'operare del mercato e alla crescita della produttività economica, sia interiorizzando il vincolo macroeconomico senza metterlo mai in discussione (Bosi; ma si veda la posizione opposta di Morley-Fletcher), sia assegnando ai soli meccanismi di protezione sociale pubblici il compito di garantire *ex post* il benessere degli individui, mentre andrebbero individuate anche politiche che attenuino *ex ante* gli squilibri che si creano sul mercato (Franzini). Baldini rileva nella *Relazione Onofri* una scarsa attenzione per la politica per la casa e una fiducia nella capacità del mercato di soddisfare le esigenze delle famiglie italiane probabilmente eccessiva alla luce delle peggiorate condizioni abitative delle famiglie più deboli che è seguita alla liberalizzazione del mercato delle locazioni. Saraceno sottolinea come la considerazione marginale dedicata alle politiche di sostegno alle responsabilità familiari nella *Relazione Onofri* perpetui la debolezza storica di questo tema nell'elaborazione sul *welfare state* in Italia e suggerisce come questa difficoltà derivi anche dal fatto che qualsiasi politica per la famiglia presuppone l'adozione, anche solo implicitamente, di una nozione di famiglia sulla quale è arduo giungere a un accordo unanime. Granglia invita a non abusare del criterio della selettività, poiché esistono ambiti, come la sanità, in cui deve predominare il principio di universalità e vi sono politiche sociali che non sono indirizzate esclusivamente al contrasto della povertà,

ma anche alla protezione dei ceti medi. Se è difficile elaborare posizioni condivise in un ambito così selezionato e ristretto come può essere possibile raggiungere un risultato quando gli interessi da mediare sono assai più sostanziali?

Al fondo della diversità di vedute vi è la tensione implicita nell'ossimoro «universalismo selettivo» con il quale si tende a riassumere la proposta della Commissione Onofri. Anche se si assumesse come riferimento concettuale unificante il *capability approach* di Sen [1992], come molti autori esplicitamente fanno (Franzini, Bosi, Granaglia), rimane indefinito il peso relativo attribuito ai «funzionamenti» (*functionings*) effettivamente conseguiti dalle persone rispetto alla «capacità» (*capabilities*) che esse hanno di perseguire differenti combinazioni di funzionamenti. Più si sposta l'enfasi su questo secondo aspetto, la libertà sostanziale di perseguire gli obiettivi che una persona ritiene importanti nella propria vita, più si tenderà a preferire forme di reddito minimo universale che non dipendono dalla situazione economica rispetto a trasferimenti condizionati alla verifica dei mezzi e alla fornitura diretta di servizi [cfr. anche Van Parijs e Vanderborght 2006]. È questa una questione cruciale che rimane aperta. Così come irrisolta rimane la questione, altrettanto importante, se le politiche sociali debbano essere centrate sull'individuo o sulla famiglia.

Il secondo elemento è rappresentato dal ruolo della famiglia. In Italia la famiglia svolge una funzione di supplenza estesa, sia per quanto riguarda il sostegno al reddito, in particolare per chi si affaccia alla vita adulta ed è esposto ai rischi di un mercato del lavoro «flessibile», sia per quanto concerne i bisogni di cura dei bambini e delle persone non autosufficienti. Sviluppare politiche familiari che affrontino le questioni delle pari opportunità tra uomini e donne e della conciliazione tra responsabilità di cura e partecipazione al mercato del lavoro, in un contesto in cui viene gradualmente meno la distinzione tra chi si fa carico dell'una o dell'altra attività, significa trovare un equilibrio tra trasferimenti monetari ed erogazione di servizi, tra congedi e servizi (Bettio, Oliva *et al.*, Saraceno). Nel dibattito corrente, ma anche nel volume, è largamente condivisa la constatazione della superiorità dei modelli sociali nord-europei, anche se

varia di tanto in tanto l'indicazione dell'esempio da seguire, ora la Danimarca, ora la Svezia, talora la Francia. Se pure l'esperienza di altri paesi avanzati è utile per definire specifiche misure sociali, andrebbe tuttavia valutato con attenzione quanto un modello «importato» possa effettivamente adattarsi a un paese come l'Italia. Fino a che punto si può forzare un modello estraneo, ancorché disegnato in modo assolutamente razionale, a inserirsi in un contesto sociale sostanzialmente differente? La questione è in ultima analisi quanto i forti legami di solidarietà familiare che caratterizzano la popolazione italiana, come dei paesi mediterranei in genere, sia un carattere culturale dalle radici profonde, resistente ai cambiamenti economici, politici e sociali [Reher 1998; Giuliano 2007] e quanto sia invece indotto dall'insufficienza delle forme pubbliche di solidarietà e sostegno ai diritti individuali. Riconoscere che i legami di solidarietà familiare hanno in Italia un'intensità maggiore rispetto alle società nord-europee non implica negare la necessità di sviluppare un modello più evoluto di Stato sociale, ma significa incorporare le caratteristiche del sistema familiare esistente nel disegno delle politiche sociali. Significa pensare interventi che valorizzino quanto vi è di positivo nei legami familiari, per esempio facilitando l'attività di assistenza nei confronti di un parente gravemente malato, e nello stesso tempo siano in grado di scalfirne gli aspetti negativi, che limitano, per esempio, la capacità dei giovani di emanciparsi dalla famiglia di origine e di costruirsi una vita autonoma.

L'osservazione precedente porta alla terza e ultima questione, ad essa connessa, ma di valenza più generale, anche se valida solamente per l'assistenza sociale e, in parte, gli ammortizzatori sociali. Al fondo, credo si debba prendere atto che gran parte del corpo sociale italiano, le sue rappresentanze politiche, sindacali e associative non vedono la riforma dei meccanismi pubblici di assistenza sociale come una priorità. Vi possono essere ragioni culturali, come la natura dei legami di solidarietà familiare cui si è appena fatto cenno. Vi può essere una resistenza ad accettare le ragioni dell'universalismo in un paese caratterizzato non solo da forti disuguaglianze, ma anche dalla opacità di molti dei suoi meccanismi distributivi, a partire dal peso dell'econo-

mia sommersa. Vi possono essere difficoltà ad attribuire alla necessità della redistribuzione pubblica un significato «sostantivo» e non solo «strumentale», finalizzato cioè a oliare il meccanismo di funzionamento di un'economia di mercato e a correggerne gli squilibri più evidenti. Del tutto appropriata è quindi, da questa prospettiva, l'esortazione di Gragnaglia a «sostenere con forza le ragioni dell'equità», che mi sembra condizione imprescindibile per avviare infine la riforma dell'anello più debole dello Stato sociale italiano.