



La riforma del *welfare* **Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»**

Le politiche socio-assistenziali

di Cristiano Gori e Ilaria Madama¹

“Nel contesto istituzionale italiano affrontare i temi della spesa per l’assistenza pone in una condizione di disagio”. Si apre così il capitolo sul settore socio-assistenziale del rapporto della Commissione Onofri, nominata dall’allora governo Prodi nel gennaio del 1997 con l’ambizioso mandato di progettare la riforma del welfare state italiano. Il disagio espresso dalla Commissione nasceva da uno sguardo lucido sulle condizioni delle politiche socio-assistenziali in Italia. Queste politiche, infatti, erano sino ad allora cresciute come un’appendice del sistema pensionistico, rimanendo schiacciate tra esso e la sanità. Partendo da una valutazione assai critica dell’esistente la Commissione delineò un ambizioso progetto di riforma, articolato in diverse proposte.

Trascorsi dieci anni è tempo di stilare un primo bilancio dell’influenza che queste proposte hanno esercitato sulle politiche socio-assistenziali del nostro Paese.

Le proposte della Commissione Onofri, dieci anni dopo

Il punto di partenza della strategia riformista delineata dalla Commissione era la ricomposizione della struttura della spesa di welfare, incrementando quella dedicata all’assistenza sociale (così come quella per gli ammortizzatori sociali) e riducendo la spesa pensionistica. Il rinforzato sistema assistenziale doveva superare il dominante approccio categoriale, secondo cui lo stato di bisogno non veniva riconosciuto di per sé sufficiente per accedere al sostegno pubblico (dovendo associarsi ad altre caratteristiche come vecchiaia,

¹ Desideriamo ringraziare Maurizio Ferrera, Matteo Jessoula ed Emanuele Ranci Ortigosa per le osservazioni a precedenti versioni dell’articolo. La responsabilità di quanto scritto è esclusivamente nostra.

disabilità o lavoro dipendente), attraverso il passaggio all'universalismo selettivo: universalismo quanto ai beneficiari e selettività nell'erogazione delle prestazioni. Un altro caposaldo consisteva nell'ampio incremento dell'offerta di servizi alla persona, superando il tradizionale squilibrio verso le prestazioni monetarie. Infine, s'intendeva coniugare il rafforzamento dei livelli di governo decentrati - responsabili della gestione - con la garanzia della presenza in tutto il Paese di un pacchetto base di servizi, superando le eccessive eterogeneità territoriali esistenti.

La strategia venne declinata in una serie di obiettivi concreti², oggetto delle prossime pagine insieme ad una valutazione del loro grado di realizzazione.

Una rete di protezione universale contro la povertà - Si proponeva l'introduzione di uno schema di minimo vitale, misura universalistica contro la povertà rivolta alle persone il cui nucleo familiare avesse risorse inferiori ad una soglia ritenuta necessaria per far fronte alle esigenze basilari di vita. Gestito a livello locale, avrebbe combinato un'erogazione monetaria - pari alla differenza tra la soglia e le risorse disponibili - con un progetto individuale di inserimento sociale e/o lavorativo. Completato da un sistema di detrazioni a sostegno dei carichi familiari, doveva diventare il principale istituto di redistribuzione monetaria del nostro Paese, prevedendo quindi la progressiva interruzione delle misure di sostegno al reddito esistenti (tra cui prestazioni di invalidità civile, pensione e assegno sociale).

Il precedente Esecutivo di centro-sinistra mostrò inizialmente un certo interesse, che portò a condurre una sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (Rmi) in 39 Comuni nel biennio 1999-2000 ed a prospettare la successiva generalizzazione all'intero territorio nazionale. Questo non avvenne. Nella Finanziaria per il 2001, approvata poco prima delle elezioni politiche, si optò per un'estensione della sperimentazione della misura (incrementando il numero di comuni coinvolti) per un altro biennio, di fatto cedendo ad altri la decisione in merito ad una sua generalizzazione. Il successivo Esecutivo Berlusconi fu da subito estremamente critico nei confronti del Rmi, proponendo in alternativa il Reddito di ultima istanza (Rui). La generica presa di posizione a favore del Rui non segnalò, comunque, una scelta di merito bensì l'intenzione di non introdurre alcuna misura universalistica contro la povertà.

Una politica nazionale per i non autosufficienti - La Commissione proponeva di costruire una politica nazionale per i non autosufficienti, fondata su un maggiore finanziamento statale e

² Gli obiettivi individuati non esauriscono le proposte della Commissione per le politiche socio-assistenziali. Ne mancano alcune, come la riforma degli istituti monetari per i figli.

sulla garanzia di poter ricevere in tutto il Paese un pacchetto di prestazioni standard. Si voleva introdurre il “Fondo per i non autosufficienti”, uno schema di sostegno al costo delle cure continuative in età anziana, da finanziarsi attraverso un’imposta di scopo.

Nella legislatura 1996-2001 la proposta della Commissione Onofri sui non autosufficienti rappresentò l’unico momento di attenzione verso un tema altrimenti marginale. Il dibattito e l’azione in materia di welfare si concentrarono allora in differenti direzioni (come la legge di riforma dell’assistenza). La successiva legislatura ha visto la non autosufficienza raccogliere maggiore attenzione nel dibattito politico, soprattutto grazie al contributo del Ministro Sirchia (Ministro per la Salute tra il 2001 e il 2005) e all’insistenza di vari altri soggetti – tra cui la Commissione Affari Sociali della Camera – sulla necessità di un più incisivo intervento statale in materia. L’accresciuto interesse, però, non si è tradotto in alcuna riforma. Il cambio di maggioranza è stato accompagnato dall’impegno del nuovo Governo a realizzare l’attesa riforma nazionale, per il cui destino il 2008 sembra essere l’anno decisivo.

L’espansione dei servizi sociali - La Commissione, si è detto, voleva superare la storica carenza italiana nell’offerta di servizi sociali. Auspicava che la spesa pubblica loro dedicata aumentasse dallo 0,3% del Pil nel 1995 allo 0,7% nel 2000, sino all’1,5% nel 2020. Il suo tasso di crescita sarebbe stato maggiore di quello del pure auspicato incremento della spesa assistenziale complessiva, che si voleva salisse dal 3,5% nel 1995 al 3,8% nel 2000 ed al 4,2% nel 2020. Ciò avrebbe quindi comportato anche una marcata ricomposizione interna a quest’ultima, dove la quota assorbita dai servizi sarebbe passata dall’allora 8% ad oltre un terzo (35%) una volta a regime.

Questo obiettivo non è stato realizzato. Secondo l’indagine censuaria dell’Istat nel 2004 la spesa per i servizi sociali era pari allo 0,4% Pil (in valore assoluto 5 miliardi e 377 mln di Euro)³. Si è verificato, dunque, solo un leggero incremento rispetto alla situazione di metà anni Novanta, non sufficiente tuttavia a compensare il contestuale aumento dei bisogni (le persone con più di 75 anni dal 1997 al 2004 sono aumentate del 29%).

Criteri unificati per l’accertamento dei mezzi - La Commissione proponeva l’introduzione di uno strumento unitario per l’accertamento dei mezzi e in base a cui calcolare la partecipazione economica ai costi dei servizi e degli interventi, da impiegare per tutte le prestazioni assistenziali. Si tratta dell’unica indicazione della Commissione Onofri realizzata, grazie

³ I dati sui servizi sociali sono da comparare con cautela perché quello concernente il 1997 si basa sui dati Istat relativi ai consuntivi dei Bilanci Comunali mentre quello per il 2004 deriva dall’Indagine Censuaria sulla spesa decentrata attivata dall’Istat. Le tendenze si delineano in ogni modo chiaramente.

all'introduzione nel 1998 dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (Isee) (D. Lgs 109/1998 e D. Lgs. 130/2000). La successiva riforma dell'assistenza affermava che questo strumento dovesse divenire la modalità standard della selettività nel campo delle prestazioni socio-assistenziali.

L'impiego dell'Isee ha permesso di compiere diversi passi in avanti rispetto ai precedenti strumenti di accertamento dei mezzi: a) il riferimento all'unità familiare invece che all'utente, b) la considerazione non solo del reddito da lavoro ma anche del patrimonio e del reddito da attività finanziarie, c) la riduzione della variabilità dei criteri di accertamento dei mezzi tra aree territoriali, misure e livelli di governo. Dal 2002 le dichiarazioni Isee sono più che raddoppiate, passando da circa due ad oltre quattro milioni nel 2005⁴. Circa il 40% delle dichiarazioni sono state presentate per richiedere prestazioni del welfare locale (Ministero della Solidarietà Sociale, 2006).

I primi anni di utilizzo lasciano, tuttavia, diversi problemi aperti. Uno consiste nell'ampliare il suo ambito di applicazione. La gran parte delle prestazioni monetarie assistenziali soggette alla prova dei mezzi resta tuttora esclusa dal campo d'applicazione dell'Isee e continua ad essere regolata dalle condizioni del solo reddito (in molti casi dell'individuo e/o del coniuge e non familiare). Un secondo fronte ha a che fare con la mancata approvazione del Decreto Attuativo del D.lgs. 130/2000 con cui il governo avrebbe dovuto fissare i limiti dell'applicazione dell'Isee nei servizi socio-sanitari per persone con disabilità grave o per anziani non autosufficienti, lasciando il campo – nei contesti locali - allo scontro tra chi ritiene si debba considerare solo la condizione economica dell'assistito e chi ritiene si debba considerare anche quella del nucleo familiare.

La definizione dei livelli essenziali - La razionalizzazione dei sostegni monetari e lo sviluppo dei servizi dovevano collocarsi in un sistema capace di assicurare alcune garanzie su base nazionale, attraverso la definizione di un livello essenziale delle prestazioni accessibile a tutti i cittadini (e ai residenti), in determinate condizioni di bisogno.

Sebbene il decennio abbia visto progressivamente crescere nel dibattito tra gli esperti l'attenzione verso i livelli essenziali, la loro introduzione non è mai diventata una priorità politica. La riforma dell'assistenza (legge 328/2000) vi dedicava ampio spazio, nel complesso però non compiva passi effettivi verso la loro introduzione. La successiva riforma del Titolo V della Costituzione (2001), modificando l'assetto istituzionale dello Stato, ha reso l'assistenza sociale competenza esclusiva delle Regioni. La determinazione dei livelli

⁴ Il 2002 è il primo anno per cui sono disponibili dati completi.

essenziali diveniva così l'unica funzione di responsabilità statale, acquisendo – almeno in teoria – un ruolo chiave nella riforma del welfare italiano. Il Governo Berlusconi, in carica tra il 2001 e il 2006, istituì presso la Conferenza Unificata un tavolo tecnico dedicato ai livelli, ma il confronto si è presto arenato. L'attuale governo di Centro-Sinistra ha sinora compiuto qualche passo iniziale, manifestando l'intenzione di procedere non ad una definizione dei livelli per aree di utenza, dando priorità a prima infanzia e non autosufficienza.

Che cosa è andato storto?

È magro il bilancio del decennio: quasi tutte le proposte sono rimaste sulla carta. La Commissione produsse un progetto di indubbio pregio, ritenuto dalla maggior parte degli esperti - scriventi compresi – la risposta giusta alle carenze delle politiche socio-assistenziali in Italia. Il progetto ha avuto la forza necessaria a portare, per la prima volta dagli anni '70, l'universo socio-assistenziale all'attenzione della politica nazionale ma non sufficiente ad essere attuato, con la parziale eccezione dell'Isee.

Che cosa, dunque, è andato storto? Presentiamo ora quelle che ci paiono le principali ragioni dell'insuccesso.

“Non è stata tentata la strategia dello scambio”- La proposta Onofri prevedeva un consistente incremento della spesa per le politiche socio-assistenziali. La Commissione suggeriva di finanziarlo attraverso una ricomposizione interna al settore del welfare: si volevano recuperare le risorse necessarie dalla riduzione della spesa pensionistica, senza incrementare la spesa complessiva.

La ricomposizione non si è verificata e neppure è stata tentata. La scena politica non ha mai visto alcun deciso tentativo di attuare la strategia dello scambio: riduzione della spesa pensionistica per sviluppo delle politiche socio-assistenziali (ad esempio, norme più severe nell'accesso alle pensioni di anzianità per introduzione del Rmi).

Il mancato tentativo di attuare la strategia dello scambio deriva da una serie di motivi. In primo luogo, questa strategia è sempre ostica, qualsiasi settore coinvolga. Significa realizzare politiche redistributive, cioè imporre sacrifici ad alcuni per assegnare benefici ad altri, le quali presuppongono quella capacità dei governi di prendere e di difendere decisioni per qualcuno impopolari, che rappresenta un peculiare punto debole della nostra classe dirigente.

In secondo luogo, quello tra pensioni ed assistenza è il più difficile degli scambi. I potenziali fruitori della riforma - poveri, anziani non autosufficienti, famiglie in difficoltà - costituiscono una platea di beneficiari eterogenea, frammentata e scarsamente mobilitata politicamente. I

potenziali “perdenti” dello scambio – lavoratori anziani e pensionati – invece si trovano fra coloro ai quali sono garantiti ben più robusti benefici dello stato sociale, sono mobilitati politicamente ed i loro rappresentanti influenzano fortemente il processo decisionale.

In terzo luogo, è mancata in chi ha governato la capacità di elaborare una visione d’insieme sui bisogni presenti nella società italiana e sul sistema di welfare. Il dibattito ha sempre considerato ogni singola misura autonomamente mentre l’approccio della Commissione presupponeva la capacità di leggere la società nel suo complesso, definire le priorità delle politiche di welfare e compiere i sacrifici necessari per raggiungerle.

“La questione meridionale ha frenato le proposte” - Insieme a quella tra garantiti ed esclusi la Commissione voleva ricomporre anche l’altra grande frattura del nostro welfare, quella tra Nord e Sud. La riforma, infatti, intendeva superare la storica arretratezza delle politiche socio-assistenziali meridionali. Attivare una politica nazionale di lotta alla povertà significa dare priorità alle aree dove il problema risulta più diffuso e ampliare l’offerta di servizi vuol dire compiere uno sforzo particolare laddove questa è minore: in entrambi i casi si tratta del Sud. Allo stesso modo, la definizione dei livelli essenziali comporta un particolare impegno a favore del meridione. Soprattutto nella prima fase, quando il divario sarebbe stato ancora ampio - la proposta Onofri avrebbe determinato una redistribuzione di ulteriori risorse statali verso l’Italia meridionale.

Sulla scena politica le resistenze a tale redistribuzione si sono rivelate profonde (Saraceno, 2005) ed hanno ostacolato l’attuazione della proposta. Qualche volta sono emerse in modo manifesto, come nel dibattito sulla lotta alla povertà, durante l’esecutivo Berlusconi. Prevalentemente sono rimaste implicite ma hanno pesato: l’impressione è che questo aspetto abbia costituito un freno più forte di quanto si ritenga abitualmente.

“Non si è alzato lo sguardo dal presente” - La classe dirigente italiana ha sempre incontrato difficoltà a costruire politiche che guardassero oltre il presente. La Commissione Onofri, invece, scommise su un’élite di governo capace di progettare ambiziosi percorsi di riforma pluriennali e di sostenerli nel tempo. La presenza di una siffatta elite costituiva un requisito imprescindibile per aggredire i nodi strutturali delle politiche socio-assistenziali. Per farlo sarebbero state infatti necessarie riforme articolate, disegnate con precisione e da attuare attraverso fasi di transizione pluriennali; riforme da accompagnare con una strategia di medio termine di rafforzamento della pubblica amministrazione. Ciò è vero per tutte le proposte

della Commissione, dal riordino delle prestazioni monetarie al Fondo per i non autosufficienti.

Nel decennio trascorso l'élite di governo ha continuato a concentrare l'attenzione sul breve periodo. L'assenza di un disegno di medio termine si è inscindibilmente intrecciata con la diffusione di quella che Bosi (2007) definisce la logica dei "piccoli +": non definire priorità e disperdere i finanziamenti disponibili in tanti rivoli. Assegnare poche risorse a molte istanze permette a chi governa di affermare che si occupa di tanti problemi senza migliorarne veramente nessuno; l'esempio più attuale consiste nel proliferare dei Fondi di settore.

La focalizzazione sul breve periodo ha pure spinto a privilegiare gli interventi di sostegno monetario (in particolare le agevolazioni fiscali), subito tangibili e generatori di consenso immediato, mentre si è rinunciato a sviluppare i servizi alla persona, operazione assai più lunga, articolata e incerta.

“La formulazione delle proposte non le ha rese fruibili dai decisori” - Sul piano del metodo la Commissione ha compiuto una positiva rottura rispetto alla tradizione italiana. Basandosi su un'analisi empirica della realtà ha disegnato un strategia complessiva di riforma e l'ha articolata in diversi obiettivi. Di ognuno ha proposto i concreti interventi necessari alla realizzazione: ad esempio una rete universale contro la povertà (obiettivo) attraverso il minimo vitale e la riforma delle prestazioni monetarie (interventi), una politica nazionale per i non autosufficienti (obiettivo) attraverso il Fondo (intervento) e così via.

La Commissione ha superato in questo modo due tradizionali limiti del dibattito nel nostro Paese: l'eccessiva attenzione ai principi a scapito delle pratiche e la predilezione per la critica rispetto alla proposta. Ne ha, invece, lasciato inavaso un altro, cioè la tendenza a concentrare la discussione sui punti di arrivo delle riforme – i nuovi sistemi a regime – ed a tralasciare la progettazione dei percorsi di transizione necessari per giungervi. Il rapporto Onofri spiegava in che modo avrebbe dovuto operare il sistema socio-assistenziale italiano una volta compiute le riforme suggerite ma non forniva indicazioni su come passare dalla situazione attuale alla nuova configurazione. Sarebbe ingrato affermare che nei suoi due mesi scarsi di vita la Commissione avrebbe potuto svolgere un lavoro assai più dettagliato in tal senso perché l'insieme di proposte e riflessioni di questo tipo cui attingere era esiguo e l'elaborazione è già stata ampissima. In cambiamenti di questa portata, però, il percorso di transizione non è meno rilevante del punto di arrivo.

Ad indebolire la fruibilità della proposta ha contribuito anche la mancata disamina del rapporto tra quelle socio-assistenziali e le altre politiche. È il caso del rapporto con la sanità

per i non autosufficienti (Hanau, 1997) e con le politiche del lavoro per il rmi. Il tema non viene qui trattato per motivi di spazio ma – come noto - è ricco di conseguenze per le singole aree di intervento.

“Un maggior ruolo regolativo del centro non è stato giudicato un obiettivo realizzabile” - La Commissione voleva che lo Stato non solo stanziasse maggiori risorse ma anche si costruisse un più forte ruolo regolativo, cioè di governo del sistema. Lo Stato avrebbe dovuto promuovere l'incremento dei servizi in tutta Italia e definire alcune regole valide nell'intero Paese (come standard di qualità/quantità, alcuni diritti, criteri per l'accertamento dei mezzi), mettendo in campo gli strumenti necessari a garantirne l'effettiva concretizzazione. Ciò significa un'amministrazione statale capace di fornire indicazioni chiare e precise, di accompagnarne l'attuazione, di monitorarne gli esiti e di intervenire nelle situazioni critiche. Nell'ultimo decennio questa impostazione si è più volte scontrata con la posizione di chi non la ritiene realizzabile. Tre sono gli argomenti più frequentemente sollevati a proposito. Primo, il contesto istituzionale. In tutti i Paesi come il nostro, con le politiche sociali collocate in un quadro istituzionale frammentato e in un sistema di governo decentrato, la costruzione di riforme nazionali risulta assai complessa. Il coinvolgimento di più livelli di governo (centrale, regionale e locale), con potestà differenti e portatori di visioni e interessi a volte contrapposti, non impedisce però di riuscirci (Antonnen *et al.*, 2003). I critici ritengono, invece, che il grado particolarmente basso di collaborazione tra i diversi livelli di governo esistente in Italia renda impossibile allo Stato fornire indicazioni che vengano poi applicate in tutto il territorio nazionale.

Secondo, l'eterogeneità esistente. Cresciute in assenza di interventi regolativi da parte del centro le politiche sociali risultano oggi estremamente differenziate tra le Regioni così come tra i Comuni. I critici giudicano l'eterogeneità dei tanti sistemi di welfare locale esistenti ormai troppo consolidata per poter agire efficacemente in direzione contraria.

Terzo, le precedenti vicende. I critici evidenziano la mancanza di esperienza dovuta all'assenza di azioni sinora compiute in tal senso in riferimento ai servizi e agli interventi sociali. Sottolineano altresì le forti difficoltà incontrate dallo Stato, in settori limitrofi, nei tentativi condotti di sviluppare i servizi e di definire alcune regole comuni (fra cui si ricordano la riforma nazionale degli asili nido del 1971 e la definizione dei livelli essenziali per i servizi sociosanitari del 2001).

“Il progetto è stato ritenuto troppo ambizioso per la pubblica amministrazione italiana”- Il rafforzamento della pubblica amministrazione costituiva una condizione imprescindibile per la riforma auspicata. Un’amministrazione che giocasse un ruolo propulsivo nello sviluppo delle politiche socio-assistenziali era, infatti, al centro dell’idea onofriana di welfare. A livello locale per promuovere e governare lo sviluppo della rete dei servizi, a livello nazionale per sviluppare una maggiore capacità regolativa. Davanti all’evidenza di una realtà assai diversa, la Commissione puntava ad intraprendere un percorso di progressivo rafforzamento della p.a.. Da più parti negli scorsi anni è stata messa in discussione la possibilità di compiere un simile percorso. Lo scetticismo ha indotto molti a ritenere il progetto Onofri troppo ambizioso per la pubblica amministrazione italiana e lo ha indebolito.

Fra le perplessità sollevate a questo riguardo, appare emblematico il dibattito sui risultati della sperimentazione del rmi, dove le difficoltà emerse relative alla gestione della selettività e dei progetti di inserimento sono state presentate come la prova dell’impossibilità di impiegare il Rmi in Italia, giudizio che sembra essere diventato maggioritario.

Bisogna purtroppo notare che nel decennio trascorso, nonostante alcuni passi positivi, la strategia di rafforzamento della pubblica amministrazione è stata molto più debole di quanto auspicato dalla Commissione.

Un decennio, due legislature - L’arco di tempo dalla presentazione del Rapporto Onofri ad oggi ha visto dipanarsi due legislature, una governata dal centro-sinistra (quella iniziata nel 1996) e l’altra dal centro-destra (quella iniziata nel 2001). L’analisi del decennio si basa perlopiù su di esse poiché non è ancora possibile formulare giudizi compiuti in merito alla legislatura cominciata nel 2006.

Se si guarda alle azioni compiute le differenze tra le legislature appaiono significative. La prima ha mostrato maggiore sensibilità alla modernizzazione del settore socio-assistenziale, come già segnala l’istituzione della Commissione (Fargion, 2004). Nel quinquennio sono state approvate l’unica legge quadro sui servizi e interventi sociali mai avuta in Italia e normative innovative riguardanti specifiche categorie di utenti (tra cui la 285/97). Sul fronte degli interventi, si ricordano l’avvio della sperimentazione del rmi e l’introduzione di nuove prestazioni (come l’assegno per le famiglie con almeno tre figli minori). Le risorse destinate alle politiche sociali, seppure in modo contenuto, sono cresciute. Il clima è cambiato con il successivo Esecutivo. Come testimonia il “Libro bianco sul welfare” del 2003, il principale documento sul tema, lo sviluppo del settore non figurava tra le priorità del Governo Berlusconi. Nell’intera legislatura non si è registrato alcun atto di rilievo e le risorse dedicate

sono diminuite. Anche l'unica novità proposta dalla Commissione sinora, seppur parzialmente, introdotta (l'Isee) ha visto tutti gli atti relativi prodotti nella prima legislatura e nessuna azione rilevante in merito nella seconda.

Se si guarda alla capacità di attuare riforme di struttura, cioè di modificare veramente lo scenario, le differenze sfumano. Nella prima fase si è mostrata più attenzione alle politiche socio-assistenziali e nella seconda meno, ma mai è partita quell'inversione di rotta del nostro sistema di welfare necessaria al loro sviluppo. Mai è partita, detto altrimenti, l'attuazione del progetto di innovazione disegnato dalla Commissione Onofri.

Conclusioni. Quale Italia nel 2017?

L'articolo ha evidenziato la scarsa influenza sinora esercitata dalla Commissione Onofri sul sistema socio-assistenziale del nostro Paese. L'impatto sull'agenda politica, tuttavia, è stato probabilmente maggiore di quanto appaia oggi. Il suo principale messaggio per i decisori – la necessità che lo Stato dedichi più risorse al settore socio-assistenziale ed alle fasce di popolazione coinvolte – ottiene da qualche anno interesse crescente. L'impressione è che il suo richiamo si stia sedimentando e sia in atto una progressiva presa di consapevolezza da parte della politica, che si tradurrà nei prossimi anni in un aumento dei finanziamenti statali. D'altro canto, le nuove idee hanno bisogno di tempo per essere assimilate dai diversi soggetti impegnati sulla scena politica. Esse possono restare allo stato latente anche per molti anni, nel frattempo si sedimentano e si definiscono meglio, in attesa che si apra una “finestra di opportunità” per la loro realizzazione (Kingdon, 1984). Si può, dunque, azzardare l'ipotesi che quando si celebrerà il ventennale l'attenzione della politica – concretizzata in spesa statale dedicata – sarà maggiore di oggi e che si potrà fare un plauso alla Commissione per questo.

È, invece, assai più dubbio che gli interventi attuati saranno quelli suggeriti dalla Commissione. L'articolo ha toccato vari ostacoli incontrati dal progetto Onofri e alcune critiche ricevute. I diversi elementi convergono nell'indicare un punto debole che i critici ritengono attraversi l'intera proposta, definibile come un “eccesso di fiducia riformista”: eccesso di fiducia nel rafforzamento della pubblica amministrazione, nella possibilità di riformare gli istituti esistenti e nella fattibilità di costruire politiche nazionali. L'opinione che la riforma Onofri soffra dell'”eccesso di fiducia riformista” è molto diffusa, ben più di quanto appaia. I critici non propongono una strategia alternativa poiché gli obiettivi della Commissione sono ampiamente condivisi, sostenuti dalla ricerca e dai confronti internazionali. Il disaccordo riguarda la possibilità di mettere in atto gli interventi proposti per raggiungerli (ad esempio: l'introduzione di incisivi livelli essenziali).

Questo ragionamento sfocia in una previsione per il futuro dove miglioramenti sul piano degli stanziamenti e rinuncia sul piano progettuale vanno di pari passo. Si prevede che l'auspicato incremento della spesa statale dedicata si coniugherà con il mantenimento della configurazione attuale: maggiori trasferimenti economici senza servizi (l'imposta negativa invece del rmi), rinuncia al riordino del sistema (più risorse per le prestazioni *means-tested* con il mantenimento dell'attuale sistema assistenziale, riforma delle politiche per i non autosufficienti senza il coinvolgimento dell'indennità di accompagnamento) e nessun tentativo di costruire vere politiche nazionali (maggiori trasferimenti di risorse statali alle Regioni accompagnati da livelli essenziali "di facciata", definiti in modo generico e senza effettivi meccanismi attuativi/di controllo).

Oltre al richiamo alla politica e ad una strategia di riforma, la Commissione lascia in eredità anche un'indicazione di metodo. Il dibattito italiano ha sempre speso enormi energie nel confronto acerrimo sui principi, riservandone poche alla discussione su come tradurli in pratica. Il rapporto Onofri – pure con i limiti menzionati - si è contraddistinto per un diverso modo di procedere. La Commissione ha svolto un'analisi della realtà fondata su dati empirici, ha evidenziato le criticità esistenti ed ha elaborato una strategia di riforma per superarle. Ha poi suddiviso la strategia in una serie di obiettivi e per ognuno ha identificato gli interventi necessari alla realizzazione. Un simile modo di procedere dovrebbe essere affinato e divenire prassi mentre, sebbene vi sia stato qualche passo in avanti, rimane minoritario. Ci si augura che nel 2017 il "Metodo Onofri" sarà più diffuso di oggi.

Bibliografia:

Antonnen, A., Baldock, J. e Sipila, J., 2003, *The Young, the Old and the State. Social Care Systems in Five Industrial Nations*, Cheltenham, Edward Elgar.

Bosi, P., 2007, *Le politiche di sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto della povertà dieci anni dopo la Commissione Onofri: l'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie" (in corso di pubblicazione).

Fargion, V., 2004, 'Tra Scilla e Cariddi'. *Le politiche sociali dei governi di centro-sinistra*, in "Polis", 3, pp. 383-412.

Hanau, C., 1997, *Assistenza e sanità nel documento della Commissione Onofri*, in "Politiche sociali", 2, pp. 57-62.

Istat, 2007, *Interventi e servizi sociali dei comuni*, Roma.

Kingdon, J.W., 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston (Mass.), Little Brown.

Ministero della Solidarietà Sociale, 2006, *Rapporto ISEE 2006*, Roma.

Saraceno, C., 2005, *I livelli essenziali di assistenza nell'assetto federale italiano*, Associazione Reforme, in www.ref-online.it