



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

L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari

di Paolo Bosi

L'assegno familiare non rischia di mancare sovente al fine suo? [...] chi assicura che [...] non sia male speso? Non sarebbero perciò più efficaci.. la concessione di casa ampia [...], l'offerta di giardini d'infanzia, di asili con refezione, di cure mediche preventive per i bambini e le ragazze, le settimane al mare od alla montagna, la borsa di studio nelle scuole medie superiori?

Luigi Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, 1949

1. Premessa

Perché è così lento il processo di riforma del welfare nel nostro paese? Una risposta molto frequente è che le riforme siano bloccate dall'egoismo di categorie già tutelate rispetto a quelle che chiedono nuove protezioni. L'indubitabile anomalia del peso relativo della spesa pensionistica rispetto ad altre destinazioni della spesa sociale ha portato a identificare questa difficoltà come conflitto generazionale, un punto di vista ben identificato dal motto "meno ai padri e più ai figli".

Se questa spiegazione rappresenta una parte della verità, essa è comunque piccola. Riflettendo sulle vicende del welfare nell'ultimo decennio, a partire ad esempio dalle analisi e proposte della Commissione Onofri (Commissione Onofri) del 1997, è forse possibile rendersi

conto che altre ragioni sono state più rilevanti, di cui la stessa Commissione Onofri porta in parte la responsabilità.

Molti sono stati i fattori più importanti: l'accettazione acritica del vincolo delle compatibilità macroeconomiche come prerequisito rispetto alla progettualità sociale; l'affermarsi di un punto di vista, solo parzialmente giustificato dallo sforzo fiscale richiesto ai cittadini nel periodo 92-97 (contrasto della crisi finanziarie e entrata in Europa), fondato sull'avversione alla tassazione, che ha avuto come effetto lo spostamento dell'attenzione dei riformatori soprattutto verso interventi di politica sociale che possano essere qualificati come *riduzione* del prelievo. Ciò ha portato a privilegiare l'uso di strumenti di redistribuzione monetaria rispetto alla costruzione, assai più complessa, di programmi di spesa che richiedono la formazione di capacità amministrative e ha impedito di concentrare l'attenzione sull'indispensabile rafforzamento dell'efficienza dell'amministrazione pubblica del paese. Non si può dire che tentativi di riforme delle istituzioni politiche e dell'amministrazione siano mancati in questi anni: per il sistema politico complessivo, si pensi all'avvio del processo di bipolarismo; sul piano amministrativo, alle leggi Bassanini e poi alla riforma del Titolo V. Il primo si è però rivelato insufficiente per garantire continuità all'azione politica: una legislatura non è spesso sufficiente per raccogliere i frutti di riforme complesse, che vengono quindi scartate dalla classe politica al potere. Le seconde si sono rivelate parziali e incomplete, perchè definite prescindendo dal loro finanziamento e per non avere saputo cogliere, nella definizione della "durezza" dei vincoli di bilancio, e dei necessari controlli e sanzioni, le condizioni necessarie per realizzare la "responsabilità" e l'"accountability" dei governi locali, attori principali della gestione della spesa di welfare. La riforma costituzionale, assai poco meditata, ha introdotto elementi contraddittori con altri processi di riforma in atto (ad esempio la L.328/00) rendendo ingovernabile il processo di federalismo.

L'innegabile resistenza offerta da chi ha difeso i diritti pensionistici acquisiti di chi era già o stava per entrare nella fase di "riscossione" del credito del patto intergenerazionale può certo essere interpretata come "egoismo degli anziani"; ma una riflessione attenta mostra che ciò che è forse più mancato all'azione politica è stata la capacità di offrire uno "scambio credibile" tra i sacrifici che si chiedevano e le riforme da attuare. Queste ultime sono quasi sempre state identificate con il risanamento finanziario o con riforme del welfare, di fatto mai realizzate, di tipo "produttivistico", in cui cioè la preoccupazione principale non era di rispondere a bisogni della collettività, ma di creare le condizioni che consentissero un più libero dispiegamento dell'operare del mercato e una crescita del Pil fondamentalmente trainata da miglioramenti della competitività. Questo modo di ragionare, molto comune tra gli economisti, è tuttavia parziale, perchè tende a trascurare l'inesorabile tendenza all'aumento della domanda di servizi di cura e pubblici, che, insieme al

miglioramento della produttività complessiva, deve essere posta al centro dell'attenzione come componente essenziale della crescita e, soprattutto, della ricomposizione della struttura dell'offerta¹ (Paci, 2005, Bosi, 2006). Secondo quest'ottica si chiedono sacrifici per consentire una maggiore crescita, e, solo nel caso in cui questa si concretizzi, si accetta l'idea di attuare di riforme sociali. Ben diversa sarebbe stata la risposta se si fosse detto: sacrificiamo questo (ad esempio, rendiamo più severe le norme relative all'accesso alle pensioni di anzianità) e *contestualmente* adottiamo quello (ad esempio, un reddito minimo di inserimento); oppure: riduciamo il grado di copertura delle pensioni e *contestualmente* realizziamo un'assicurazione e un sistema di servizi nel caso di non autosufficienza.

Non è possibile cercare di argomentare in modo completo queste affermazioni, che costituiscono tuttavia il *leitmotiv* di questa nota; ci limiteremo solo ad alcuni spunti, prendendo come punto di riferimento un solo aspetto, tuttavia di primo piano, della politica di welfare: le politiche di sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto della povertà.

2. La Commissione Onofri

La Commissione Onofri ha rappresentato, secondo un'opinione da molti condivisa, un momento significativo di identificazione delle riforme necessarie al Welfare state del nostro paese. Quali ne sono stati i punti forti e positivi?

La prima positiva indicazione è stata l'esigenza di ricomposizione della struttura della spesa (meno pensioni, più assistenza e più ammortizzatori), prendendo atto che al sistema pensionistico in senso lato, e soprattutto nella componente diversa dalla spesa pensionistica in senso stretto (si ricordi infatti che appena due anni prima era stata varata la riforma pensionistica Dini), erano stati assegnati compiti impropri: pensioni di invalidità che surrogavano sostegni alla povertà e pensionamenti anticipati che fungevano da ammortizzatori sociali nella fase di ampia ristrutturazione industriale degli anni 80 e 90.

Un secondo punto chiave è stata l'adozione di un principio guida nella costruzione del sistema di welfare: l'universalismo selettivo, messo in luce e proposto al dibattito politico italiano soprattutto da Ermanno Gorrieri, un principio generale che traeva la propria motivazione non tanto dalla contingenza finanziaria degli anni 90, quanto dal principio più generale che è comunque

¹ Questi aspetti sono più ampiamente sviluppati in Bosi, 2006. Le discussioni su questi temi di solito trascurano di mettere in evidenza che un'anomalia della struttura dell'occupazione italiana è proprio costituita dallo scarso peso dell'occupazione nei servizi sociali e sanitari, in Italia inferiori al 6% contro una media europea di circa il 9,5% (11% nel UK e 19% in Svezia). Cfr. Anxo, Storry, 2001.

compito dello stato assumere responsabilità chiare in tema di redistribuzione, rifuggendo sia dalle logiche di mercato, sia dalle illusioni dei redditi minimi universali. La realizzazione di questo principio richiedeva la costruzione di una nuova capacità di valutazione della condizione economica, non solo in termini concettuali (l'indicatore della situazione economica equivalente) ma anche gestionali e amministrativi.

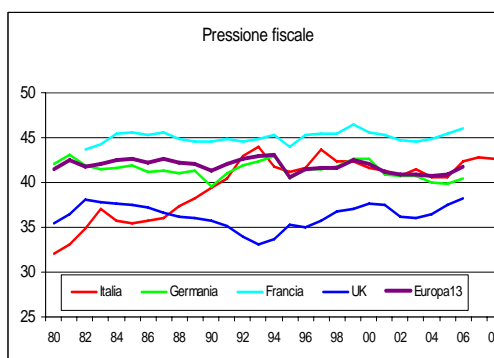
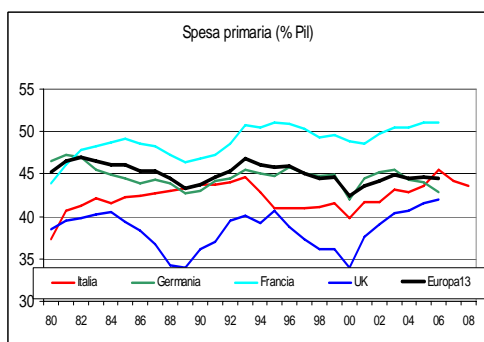
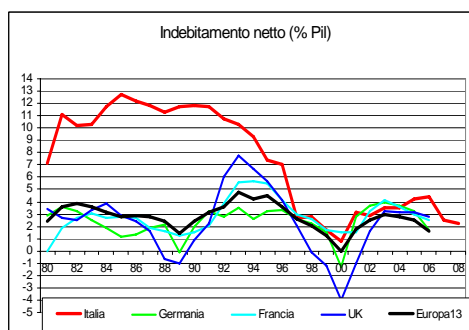
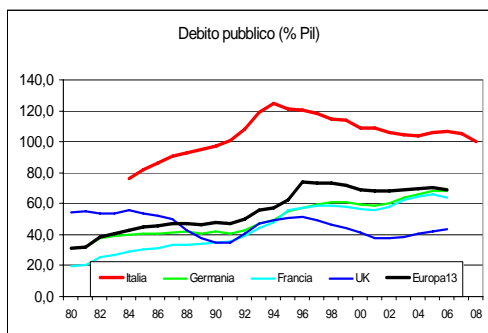
Un terzo punto era costituito dalla necessità di ampliare l'area della spesa per servizi rispetto a quella dei trasferimenti monetari. Poiché questi ultimi sono principalmente governati dal centro (attraverso il sistema fiscale o la spesa gestita dagli enti previdenziali), tale ampliamento si accompagnava bene al decentramento amministrativo, ove vi è una maggiore capacità di organizzazione della rete dei servizi e di capacità di ascolto dei bisogni.

L'attenzione alle esperienze degli altri paesi, europei e non, spingeva poi la Commissione Onofri a individuare due carenze specifiche del welfare italiano: l'assenza di uno strumento di copertura universale di contrasto della povertà, il RMI e di un programma di spesa di assicurazione sociale contro la non autosufficienza delle persone anziane.

Nel rapporto della Commissione Onofri erano però presenti anche alcune ombre e ambiguità.

Quella più evidente è contenuta nel titolo stesso: *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*. Vi era una ragione politica contingente per questa scelta. Si era appena faticosamente, e un po' avventurosamente, conquistato l'ingresso in Europa e l'esigenza di verificare il consolidamento del risanamento non appariva coerente con ampliamenti della spesa pubblica. In realtà, questo *trade off* è sempre presente nella storia della politica finanziaria del nostro paese. Non avere intuito che un processo di riforma significativo richiede comunque uno "sforzo" anche finanziario è un esempio del morbo delle compatibilità macroeconomiche a cui si è fatto cenno in premessa.

Le cause di questo "morbo" sono ben note: la crescita del debito pubblico degli anni 80, la crisi finanziaria del 92, la cura Amato e la corsa all'ingresso in Europa nel 96-97. I grafici che descrivono queste vicende sono di seguito presentati.



I primi due mostrano con chiarezza il periodo di crisi fiscale degli anni 80, in termini di disavanzo e quindi di debito e anche lo sforzo fiscale del 92 e del 97. Il grafico del debito mostra anche come con i governi di centrodestra il debito abbia ripreso a crescere. E' evidente l'anomalia del debito italiano rispetto a quello dei principali paesi europei e della media dei paesi dell'Europa a 15. Il secondo grafico mostra anche un andamento abbastanza concorde dei disavanzi nei paesi europei, che dipende plausibilmente da fattori ciclici, che hanno investito tutti i paesi europei. L'Italia, dopo un periodo di grandi sforzi di risanamento, peraltro facilitati dalla discesa internazionale dei tassi, si è mossa come gli altri paesi. I due grafici successivi mostrano la spesa primaria e la pressione fiscale. Come si vede, il comportamento del nostro paese non è anomalo rispetto a quello degli altri paesi europei, anche se è possibile osservare paesi che preferiscono una spesa primaria più alta (bassa) e quindi accettano (preferiscono) una pressione fiscale più elevata (inferiore), come la Francia (UK). In breve, l'Italia non ha, dal punto di vista quantitativo, una struttura della spesa e della pressione tributaria anomala rispetto agli altri paesi, ma deve fare i conti con un debito più alto, che comporta un onere in termini di spesa per interessi di circa due punti di Pil superiore a quello degli altri paesi. Questo onere può essere pagato o accettando un livello mediamente più elevato di pressione fiscale o riducendo rispetto agli altri paesi la spesa primaria.

I sostenitori della tesi delle compatibilità macroeconomiche non hanno dubbi nel ritenere che il cammino virtuoso richieda l'abbassamento della pressione fiscale e il rapido abbassamento del rapporto debito/Pil. Una tale politica, prescindendo dall'attuazione di riforme di politica sociale,

significa realizzare riduzioni della spesa primaria almeno dell'ordine di due punti per accelerare la discesa del rapporto debito/Pil e in misura ancora maggiore, di altri due punti, se, ad esempio, si vuole abbassare di tale misura il livello della pressione fiscale raggiunto nel 2006. L'attuazione di incisive riforme del welfare, che coinvolgono l'attuazione di nuovi programmi di spesa costosi (Rmi, Non autosufficienza, ammortizzatori sociali, servizi per l'infanzia), comporta maggiori oneri approssimativamente valutabili in altri due punti di Pil. E' ragionevole pensare che interventi di riduzioni di spesa primaria di questa portata possano essere realizzati? La domanda è ovviamente retorica: da ciò il sospetto che il radicalismo degli equilibri macroeconomici sia incompatibile con l'attuazione delle riforme.

Una lettura attenta del Rapporto finale mostra anche un altro limite della Commissione Onofri: un'incompleta e inadeguata riflessione sul modello di welfare a cui tendere. Molto chiara nella indicazione dei limiti dello status quo e nella indicazione di alcune grandi opzioni (Rmi, NA, citate), la Commissione Onofri appare timida nell'affrontare il dibattito che era già iniziato in Europa con l'esperimento blairiano e poi continuato negli anni successivi. La posizione assunta è quella di un'apertura al welfare delle responsabilità, senza tuttavia abbandonare la sua funzione risarcitoria: un compromesso che alla luce del dibattito degli anni successivi si è mostrato insostenibile. Sarebbe stato molto meglio avere già allora una visione più nitida, a mio avviso quella che, solo qualche anno dopo, è stata identificata nel welfare dello sviluppo umano e collegato ai nomi di Sen e Nussbaum (Bosi, 2007).

A un livello inferiore di astrazione, e con riferimento particolare al settore su cui ci vogliamo soffermare in questa nota, la Commissione Onofri aveva colto con chiarezza la limitatezza, frammentarietà e categorialità degli interventi a sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto della povertà, ma, a parte l'indicazione del Rmi, non aveva fornito un'indicazione abbastanza definita degli strumenti da utilizzare per realizzare gli obiettivi. Come riformare e rendere universale l'ANF? In che misura utilizzare detrazioni fiscali o strumenti di spesa? L'assenza di una chiara volontà politica su questi nodi è stata forse alla base delle lentezze e insoddisfacenti realizzazioni degli anni successivi.

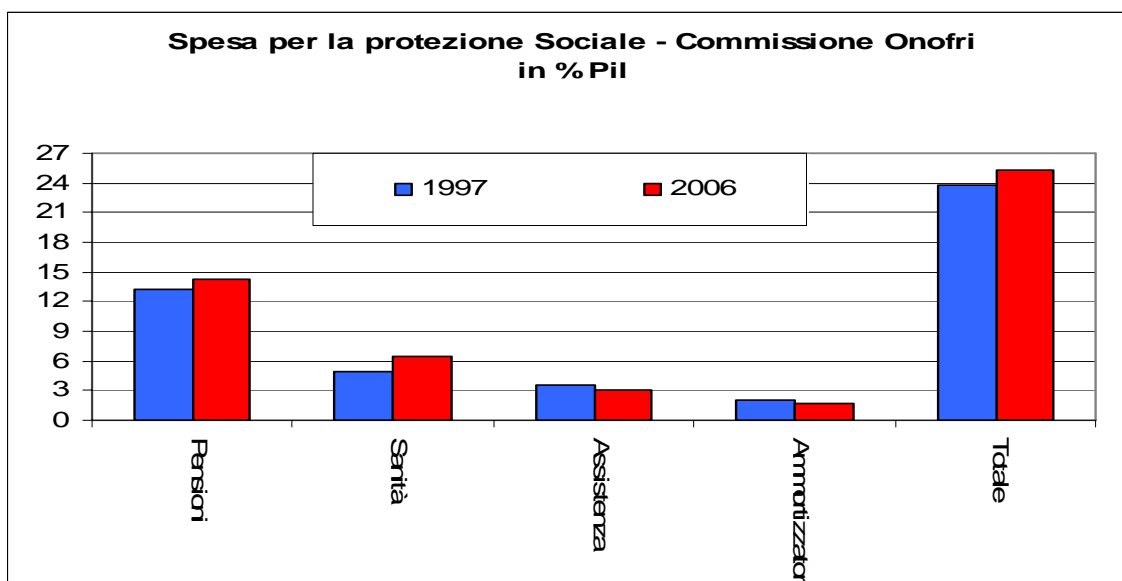
3. Dopo la Commissione

Ricomposizione della spesa. Si è detto che la prima indicazione della Commissione Onofri era la ricomposizione della spesa sociale. Per quanto l'osservazione di dati aggregati sia sempre

molto rischiosa al fine di fornire giudizi sull'efficacia della politica sociale, la tabella che segue non lascia ombra di dubbio sul fatto che quella indicazione sia stata completamente disattesa.

Rispetto all'impostazione dei conti della protezione sociale Sespros, qui alcune di voci di spesa sono riclassificate secondo i criteri a suo tempo adottati dalla Commissione Onofri. Le principali variazioni consistono nell'aggiungere alla spesa previdenziale il TFR privato, nel trasferire dalla spesa previdenziale a quella per assistenza voci come le pensioni integrate al minimo, nel creare un apposito settore per le assicurazioni del mercato del lavoro (ammortizzatori sociali).

La spesa per la protezione sociale dal 1997 al 2006 -		
<i>Classificazione Commissione Onofri - milioni di euro</i>	1997	2006
1. Pensioni in senso stretto e Tfr	138882	209314
<i>in % del Pil</i>	13,2	14,2
<i>in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale</i>	55,7	56,1
2. Assicurazioni del mercato del lavoro	22344	24521
<i>in % del Pil</i>	2,1	1,7
<i>in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale riclassificate</i>	9,0	6,6
3. Assistenza sociale	36291	44540
<i>in % del Pil</i>	3,5	3,0
<i>in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale</i>	14,6	11,9
Integrazioni pensioni al minimo*	16750	11500
Assegni familiari	4243	5841
Pensioni sociali	1862	3601
Pensioni agli invalidi civili	7375	11900
Pensioni di guerra	1356	1060
Pensioni ai ciechi	768	1031
Pensioni ai sordomuti	123	169
Prestazioni sociali in natura	3203	6586
Altri assegni e sussidi	611	2852
4. Sanità	51845	94727
<i>in % del Pil</i>	4,9	6,4
<i>in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale</i>	20,8	25,4
5. Prestazioni per la protezione sociale riclassificate (1+2+3+4)	249362	373102
<i>in % del Pil</i>	23,8	25,3
<i>*stima</i>		



Nel decennio 1997-2006 la spesa si è mossa esattamente in direzione opposta alle indicazioni della Commissione Onofri. Va anzitutto osservato che la spesa sociale rispetto al Pil è aumentata dal 23,8 al 25,3%: un incremento spiegato fundamentalmente con l'espansione, peraltro prevedibile, della spesa sanitaria. Continua però anche il trend positivo della spesa pensionistica che aumenta di un punto di Pil a scapito della spesa per ammortizzatori e assistenza. Un esito senza dubbio sconcertante, soprattutto se si osserva che lo spazio per finanziare nuovi programmi di spesa esisteva ed era invero stato messo in luce nei lavori della Commissione Onofri. La dinamica naturale delle pensioni integrate al minimo e dei pensionamenti anticipati era ed è tuttora negativa per effetto della riforma Dini e della fine dei grandi processi di ristrutturazione industriale. Nel decennio queste due voci di spesa hanno infatti liberato risorse per circa 6,5 miliardi di euro. Se, come era stato suggerito, si fossero individuati i meccanismi istituzionali e la prassi di bilancio per riservare queste minori spese alla realizzazione di programmi di riforma innovativi, si sarebbe potuto finanziare almeno uno dei due grandi nuovi progetti suggeriti della Commissione Onofri, come l'assicurazione della NA o l'Rmi.

La logica dei piccoli passi, condizionata dai vincoli finanziari, ha quindi tarpato le ali a una progettualità istituzionale di più ampio raggio.

La selettività. La Commissione Onofri suggeriva una riforma di grande respiro e indicava, anche se in modo approssimativo, tempi e fonti di finanziamento. La sua realizzazione dipendeva quindi dall'assunzione di un disegno chiaro da realizzare gradualmente e con coerenza. Un misto di ragioni, tra cui la scarsa convinzione nell'affrontare un disegno di largo respiro e la fragilità del

quadro politico, ha impedito di seguire la via indicata. Ci si è invece limitati ad alcuni provvedimenti di portata ridotta e a poche sperimentazioni.

In questa direzione vanno viste la normativa relativa all'Isee, l'introduzione dell'Assegno per nuclei con almeno tre minori, l'Assegno di maternità, la legge 285/97 sull'infanzia, la sperimentazione del Rmi. Accanto a questi provvedimenti, limitati, ma comunque coerenti col quadro delineato dalla Commissione Onofri, ha prevalso l'urgenza del consenso politico che imponeva misure più facili e immediate: l'aumento degli assegni familiari e delle detrazioni fiscali (realizzate in particolare con la Finanziaria "elettorale" per il 2001. E non vi è dubbio che dal punto di vista quantitativo le risorse impegnate negli interventi del secondo tipo sono state di gran lunga superiori alle modestissime risorse dedicate all'Assegno per nuclei con tre minori, Assegno di maternità e alla sperimentazione del Rmi.

Comincia a proporsi in questa fase, anche se in modo non esplicito e forse neppure pienamente consapevole, il contrasto tra la via tributaria e la via della spesa per il conseguimento degli obiettivi di sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto della povertà. Accanto a questo aspetto, va ricordata anche l'incertezza relativa al ruolo da assegnare alla selettività in tali politiche.

L'universalismo selettivo implica l'estensione dei programmi di prestazioni sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto della povertà a tutti cittadini, anche se le prestazioni vanno graduate sulla base della condizione economica del nucleo familiare di appartenenza. In questa prospettiva la costruzione di uno strumento come l'Isee, che consente di dare una valutazione della condizione economica familiare, rappresenta la premessa e il cardine di quanto avrebbe dovuto essere intrapreso con determinazione e fiducia nell'ambito delle politiche sociali. Trattandosi di attività progettuale che non implicava spesa, si diede avvio alla produzione della normativa quadro con la LF per 1998, ma la presenza di riserve o incertezze non risolte nel disegno dell'istituto ha portato ad un legge delega la cui attuazione dipendeva da molteplici decreti legislativi, la cui produzione si è rivelata lunga (il passaggio decisivo si è realizzato solo nel 2000) e non lineare nel disegno (Toso 2007). Anche in questo caso, le ragioni delle lungaggini sono molteplici, ma due di esse appaiono preminenti.

La prima è che non vi era una decisa accettazione dell'idea che il punto di riferimento della selettività dovesse essere il nucleo familiare e non l'individuo. E' difficile trovare opposizioni nette e articolate all'idea che il benessere debba essere valutato sulla base del nucleo familiare, ma di fatto contro questa ragionevole idea venivano esercitate azioni di freno da convinzioni provenienti da fonti eterogenee: la difficoltà di definire correttamente il nucleo familiare, l'aspirazione a definire sistemi di sostegno delle responsabilità familiari veramente universali (e quindi non

selettivi), ma soprattutto la preferenza per soluzioni che risolvessero il problema all'interno della disciplina dell'imposta personale, un'imposta definita su base individuale, realizzando insieme l'obiettivo, largamente illusionistico, di poter vantare una riduzione della pressione fiscale. Tra gli economisti grande importanza sembra avere la preoccupazione che assegni commisurati al reddito familiare abbiano rilevanti effetti di disincentivo al lavoro femminile.

Un secondo nucleo di ragioni che hanno oscurato il ruolo dell'Isee è legato a preoccupazioni di varia natura, tutte comunque legate a una visione pessimistica della "selettività". Era presente in alcuni il timore che, soprattutto nella fase iniziale, fosse rischioso applicare uno strumento di valutazione della condizione economica complesso, in cui compaiono componenti sia reddituali che patrimoniali, a grandi programmi di spesa nazionali (come gli assegni familiari o le pensioni assistenziali), che coinvolgono una vasta massa di beneficiari. Altri, sensibili a radicati interessi costituiti che ostacolano l'accesso alle informazioni patrimoniali, furono restii ad intraprendere con coraggio investimenti nella fase di monitoraggio e controllo della situazione patrimoniale mobiliare. Per altri, l'Isee rappresentava un'inutile e complicata adozione di criteri selettivi addizionali rispetto a quelli già utilizzati dal lato delle entrate (la critica della doppia progressività). Per altri ancora, l'Isee non doveva essere il cardine della politica selettiva sul fronte della spesa, ma lo strumento per realizzare *risparmi* di spesa ed essere quindi costruito in modo da fungere da *deterrente* nei confronti di ceti sociali che, grazie alle difficoltà di accertamento del reddito, potessero avanzare pretese su agevolazione nella compartecipazione al costo di prestazioni sociali.

Timidezza, prorompere di punti di vista ostili alla costruzione di una più forte struttura amministrativa, incomprendimento della complessità, ma anche dell'inevitabilità di una politica selettiva hanno fornito ostacoli insormontabili ad altre linee di azione: una storia raccontata in modo esemplare da Gorrieri (2002) in *Parti uguali tra diseguali*, di cui questa nota in realtà vorrebbe essere semplicemente un invito alla rilettura.

Il risultato è stato un'ulteriore disarticolazione del quadro degli interventi: detrazioni fiscali su base individuale (rese selettive sulla base *del reddito imponibile individuale* a partire dal 2002); assegni al nucleo familiare fondati sul reddito complessivo di un nucleo diverso da quello utilizzato ai fini dell'Isee e riservati ai lavoratori dipendenti; piccoli nuovi strumenti (A3f) fondati sull'Isee; pensioni assistenziali fissate sulla base di criteri di selettività del tutto irrazionali e indennità di accompagnamento, unico strumento universale, del tutto inefficace per dimensione e criteri di erogazione.

Le difficoltà di concordare sulle caratteristiche di una politica selettiva, prima accennate, meritano una qualche ulteriore riflessione, perché rappresentano un aspetto, ma si potrebbe forse meglio parlare di un'"illusione", che ha dominato l'impostazione della politica economica negli

anni 90 e che può essere espressa nello slogan della necessità di “uno stato meno gestore e più regolatore”.

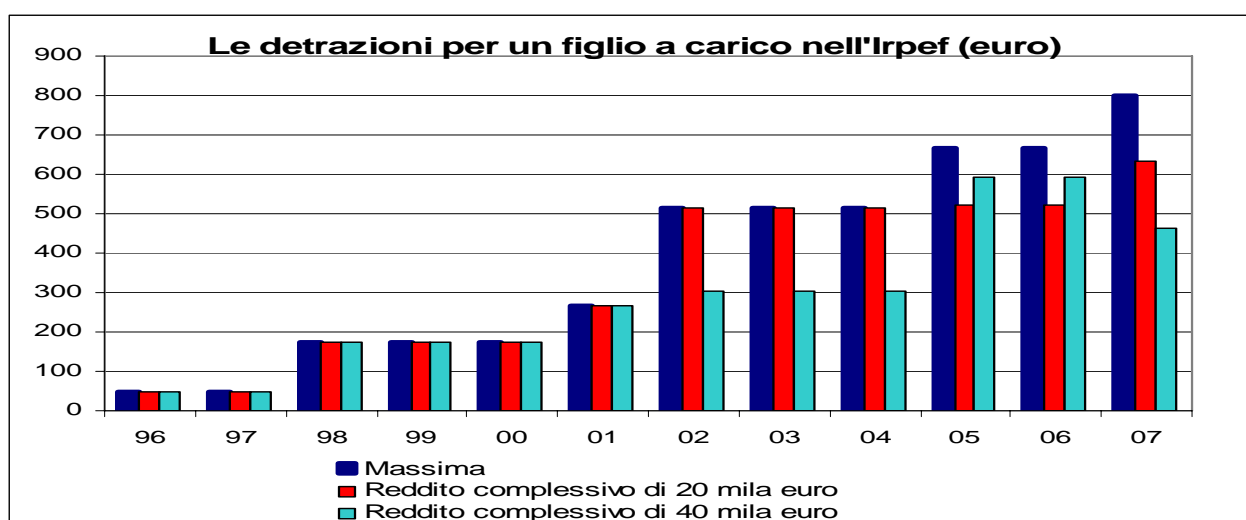
Un’idea che è alla base delle politiche di privatizzazione/liberalizzazione/esternalizzazione a cui abbiamo assistito nel decennio, che possono essere condivise, se applicate in modo corretto: cosa che non è avvenuta nel nostro paese (come anche in molti altri). Tale concezione si fonda sul presupposto che lo stato sia più inefficiente e inefficace del privato nella produzione dei servizi. Ma tale presupposto non discende però da un teorema generale: esso dovrebbe essere dimostrato di volta in volta (ad esempio, non tutti concorderebbero nel ritenere che gli asili di Reggio Emilia siano più inefficienti di quelli privati di Catanzaro, posto che ve ne siano). A questi punti di vista si associa spesso l’insofferenza per la complessità della burocrazia e la sollecitazione all’adozione di regole semplici. Un’aspirazione commendevole, ma che va anch’essa di volta in volta argomentata. Se una realtà è complessa, regolamentarla in modo “semplice” porta a sicuri fallimenti. Non si può, per fare un esempio pertinente ai settori che qui interessano, pretendere dal legislatore una definizione semplice dell’Isee, fondata su poche informazioni, e poi lamentare che l’istituto non funziona perchè non riesce a discriminare tra situazioni diverse; oppure, in campo affine, pretendere, al fine di contenere i costi di adempimento, studi di settore basati su pochi indicatori, e poi scandalizzarsi se le indicazioni che da essi emergono non si adattano a tutti i possibili casi.

Sollecitare il settore pubblico a svolgere principalmente compiti di regolamentazione trasferendo compiti di produzione ai privati non necessariamente significa che si aprano immediatamente, come conseguenza dei guadagni di efficienza, possibilità di riduzione della spesa pubblica. Per regolamentare efficacemente bisogna disporre di un’amministrazione che sappia farlo e questa potrà farlo se ha memoria ed esperienza di come si fanno le cose, se ha approntato personale che conosca le nuove e indispensabili tecniche di monitoraggio e di controllo, se sono disponibili strumenti sostitutivi nel caso in cui enti privati o locali non svolgano accuratamente i servizi pubblici ad essi delegati. Nella fase di passaggio da un stato produttore a uno stato regolatore l’amministrazione deve compiere un doppio sforzo: continuare a produrre e imparare a regolamentare. In assenza di queste azioni l’esito delle politiche di privatizzazione è semplicemente quello di svendere parte del patrimonio pubblico nell’illusione che sia sufficiente diminuire il debito finanziario, quello rilevante per il Patto di stabilità e crescita, e non il debito pubblico netto (pari alla differenza tra il debito finanziario e il valore degli asset patrimoniali delle AP) o di trarre vantaggi di riduzione dei costi connessi alle condizioni più precarie e meno tutelate dei nuovi lavori del settore privato o di accettare uno scadimento qualitativo del servizio.

Più servizi, meno trasferimenti monetari. Un terzo essenziale aspetto messo in luce dalla Commissione Onofri è stata la necessità di razionalizzare i programmi di trasferimento monetario e, soprattutto, pur riconoscendo la complementarità tra i due tipi di strumento, aumentare il peso relativo della spesa nella componente dei servizi per lo più gestita a livello locale. Neppure questo obiettivo è stato realizzato. In realtà ci si è mossi principalmente senza una linea chiara di azione lasciando quindi i problemi della categorialità e dell'incapienza al punto in cui erano dieci anni fa.

Non è facile documentare con esattezza la dimensione dell'incremento dei trasferimenti monetari, anche se è probabile che sia stato molto consistente. La difficoltà della misura dipende dal fatto che non basta ragionare sulla tabella della spesa sociale sopra riportata, dato che una parte significativa degli interventi di sostegno delle responsabilità familiari e contrasto della povertà è realizzata nell'ambito dell'Irpef, attraverso le deduzioni/detractions per carichi di famiglia e con la definizione di minimi imponibili o No tax area.

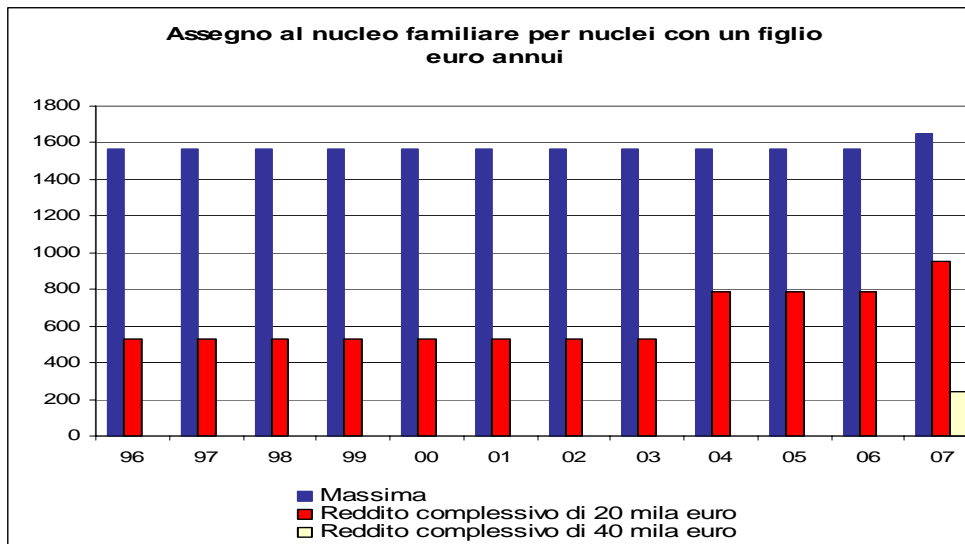
Le informazioni su queste *tax expenditures* sono purtroppo estremamente frammentarie e prodotte con grandi ritardi. Ci si deve quindi talora affidare alle stime imperfette dei modelli di microsimulazione. Se ci si limita a considerare le detrazioni fiscali e gli assegni al nucleo familiare, nel 1997 le risorse destinate possono essere valutate in circa 7-8 miliardi di euro, più o meno equamente ripartite tra assegni al nucleo familiare e detrazioni per familiari a carico. Oggi a quelle finalità sono indirizzati trasferimenti in misura pari a 16-17 miliardi, di cui solo un terzo rappresentato da spesa e due terzi da *tax expenditures*. Il vizio della via fiscale, che ha rappresentato il cardine delle politiche dei governi di centrodestra, ha contagiato anche quelli di centrosinistra.



Il grafico descrive l'andamento delle detrazioni per un figlio a carico dal '96 ad oggi, mostrandone il livello massimo (corrispondente a reddito nullo, prescindendo da effetti di incapacienza), e quello che compete ad un contribuente con reddito complessivo di 20 mila e di 40 mila euro rispettivamente.² Alla metà degli anni 90 le detrazioni sono molto basse e hanno carattere non selettivo. Esse hanno un primo incremento significativo, ma indipendente dalla logica della Commissione Onofri, con la riforma Visco del 1998. La stagione dell'ampliamento delle detrazioni fiscali e della diffusione della "via fiscale" si ha principalmente nel 2002: a partire da quell'anno le detrazioni per figli sono rese decrescenti: la detrazione per un contribuente con 40 mila euro è infatti molto inferiore a quella massima e di un contribuente con 20 mila euro di reddito. La politica viene proseguita con determinazione anche maggiore dal governo Berlusconi nel 2006 nell'ambito del primo modulo della riforma Tremonti, che quasi raddoppia il beneficio fiscale per il contribuente con 40 mila euro, rendendolo in modo del tutto irrazionale ed iniquo, più elevato di quello di un contribuente con 20 mila euro. Tremonti, coerentemente con la tutela delle famiglie monoreddito tipica dei governi di centrodestra, modifica peraltro in misura significativa anche il sostegno al coniuge a carico il cui valore massimo passa da 546 euro, su cui era attestato dal 1996, a 736 euro. La riforma attuata dall'attuale governo Prodi, nell'ambito della LF per il 2007 attua una necessaria razionalizzazione: viene infatti aumentata la detrazione massima per un figlio, ma per un contribuente con 40 mila euro la detrazione risulta inferiore a quella goduta nell'anno precedente.

Alquanto minore è l'attenzione dedicata agli assegni per il nucleo familiare, la cui dinamica per famiglie con due genitori e un figlio è rappresentata nella successiva figura. Il livello massimo per nuclei con reddito molto basso (nel caso degli assegni non si pongono problemi di incapacienza) è stato pari a 1568 euro all'anno fino all'opportuna razionalizzazione attuata con la LF per il 2007. Per nuclei con reddito complessivo di 20 mila euro fino al 2003 l'importo annuo era di 527. Si segnalano un incremento nel 2004 e le misure del 2007 che consentono anche al nucleo con 40 mila euro di ottenere un sussidio.

² Per gli anni 2005 e 2006, in cui è stata in vigore la riforma Tremonti, fondata su un sistema di deduzioni, queste sono state tradotte in risparmi di imposta netta per contribuenti con un figlio e senza figli.



Anche se le indicazioni qui fornite sono solo esemplificative, si può cogliere il fatto che il campo dei trasferimenti monetari, pur erogati con criteri eterogenei irrazionali, ha comunque assorbito risorse finanziarie.

Molto diversa è invece la spesa per servizi. E' anzitutto assai incerta la valutazione della dinamica della spesa per servizi. Nei conti della protezione sociale essa è inclusa nella voce Assistenza sociale, che molti studiosi ritengono valutata in modo approssimativo e probabilmente sottostimata, almeno prima dell'effettuazione della prima indagine sulla spesa sociale dei comuni da parte dell'Istat nel 2005 con riferimento al 2003, ripetuta l'anno successivo. La spesa per assistenza sociale mostra, ad esempio, incrementi molto forti nel 2001 e nel 2002, che sono emersi solo in anni successivi, in occasione di revisioni dei conti nazionali. In ogni caso la componente dei servizi è appena il 14% della spesa per assistenza complessiva. (8,7% nel 1997). E' quindi presumibilmente aumentata, ma resta pur sempre a livelli del tutto insoddisfacenti.



Il punto non è però solo quantitativo, anche se sarebbe bene sollecitare l'Istat a una maggiore precisione nella documentazione statistica di questi fenomeni. Il problema dei servizi è principalmente la definizione di un corretto contesto istituzionale all'interno dell'assetto del federalismo che, a partire dalle leggi Bassanini, è stato perseguito nel nostro paese.

Negli ultimi 10 anni sono state fatte riforme molto importanti in questo campo: le leggi Bassanini, la L. 328/00, la riforma del Titolo V. Singolarmente considerate rappresentano il frutto di un impegno riformatore di portata significativa. Esse però contenevano anche limiti preoccupanti e soprattutto non si componevano in un disegno coerente ed armonico. Per gli aspetti che qui interessano, si può forse concordare sull'idea che la Bassanini e la L. 328 si inserissero nella tradizione riformista della costruzione di leggi quadro generali la cui applicazione è governata dal centro anche se affidata ad un complesso processo di programmazione che coinvolge diversi livelli di governo; che, per altro verso, la riforma del Titolo V abbia rappresentato una fuga in avanti verso un disegno forte di federalismo, in cui viene accresciuto considerevolmente il ruolo dell'ente regionale rispetto allo stato. I punti deboli delle Bassanini erano la mancata considerazione dei meccanismi di finanziamento di un processo molto ampio di decentramento; la L.328 peccava invece per avere approntato un processo programmatico troppo ambizioso rispetto allo stato delle capacità amministrative della media degli enti decentrati del paese. La riforma del Titolo V non ha infine dato una chiara soluzione al *trade off* tra autonomia finanziaria e normativa a livello regionale e definizione e finanziamento dei livelli essenziale delle prestazioni sociali. Ne è emerso un quadro istituzionale confuso, in cui la mancata produzione della legislazione attuativa della riforma costituzionale ha portato ad un quinquennio di paralisi.

Dopo l'esaurimento del primo ciclo di governi di centro sinistra, il quinquennio 2001-2006 non ha visto nulla di costruttivo, né nella definizione del quadro istituzionale né, con particolare riferimento al welfare state, nella direzione delle indicazioni della Commissione Onofri. Si è tentata una nuova e ambigua riforma costituzionale, poi bocciata dal referendum. La sperimentazione del RMI è restata tale, non venne neppure diffuso ufficialmente l'unico valido esempio di valutazione dell'esperienza. Le risorse a favore della produzione di servizi sono state ridimensionate attraverso la contrazione del Fondo nazionale delle politiche sociali, l'attenzione si è concentrata con decisione sulle misure di riduzione del carico fiscale, realizzate con la riforma fiscale dell'imposta personale di Tremonti.

6. Conclusioni

Siamo ancora in tempo a cambiare, o meglio, a riprendere la rotta (ma non i limiti) della Commissione Onofri? Oggi il compito è sicuramente più difficile rispetto a dieci anni fa, perché si sono sprecate occasioni di utilizzare le risorse allora disponibili. Queste sono però almeno in parte ancora presenti: le pensioni integrative continueranno a calare, l'amministrazione finanziaria, soprattutto grazie a una inversione di rotta molto apprezzabile nella politica degli accertamenti pare in grado di assicurare maggiori risorse fiscali. La scelta che oggi si ha dinanzi è la stessa che abbiamo sollevato all'inizio di questa nota, parlando del "morbo" degli equilibri finanziari. Questi spazi pur limitati di risorse devono avere come prioritaria destinazione la restituzione ai cittadini di imposte senza dubbio elevate o essere in misura prioritaria investite nella trasformazione della amministrazione affinché essa sia funzionale agli obiettivi sopra indicati?

Anche se la risposta a questo interrogativo si rivelasse favorevole a intraprendere il cammino delle riforme, molti cambiamenti nel processo politico sono necessari. Un aspetto cruciale è la necessità di superare una logica di ricerca di compromessi che cerchino di dare a tutte le istanze *un po'* di risorse, senza definire in modo chiaro un disegno a medio termine forte e ben delineato. Questo modo di procedere, che potremmo definire dei "*piccoli +*", consente a chi governa di affermare che gran parte dei programmi sono stati realizzati, perché un'area di intervento ha avuto un impercettibile segno di attenzione. Si tratta invece di una strategia dalla vista corta: se le misure non hanno la dimensione adeguata, soluzioni mediocri non attecchiscono e spesso rappresentano uno spreco di risorse, creando sicuramente in chi opera nell'amministrazione un senso di frustrazione e nel cittadino delusione.

Bisogna valorizzare politiche, che potremmo chiamare dei "*grossi + e -*", in cui alcuni problemi vengono affrontati al livello adeguato, anche a costo di sacrificare altri interessi. Alla lunga, l'adozione di politiche che comportino "*+ e -*" non presenta problemi di consenso più forte di una politica in cui tutti guadagnano qualcosa. Il cittadino è in grado di valutare se si stanno distribuendo spiccioli o se si affrontano riforme serie a cui è maggiormente disposto a dare il consenso, purchè sia costruita intorno ad esse una logica di scambi credibili e virtuosi.

La revisione degli studi di settore che ha sollecitato tante proteste o una riforma dell'Isee che elimini, come oggi accade, l'attuale privilegio riconosciuto ai redditi di lavoro autonomo, avrebbero potuto essere meglio difese politicamente se si fossero estesi agli autonomi gli assegni al nucleo familiare. Si sarebbe potuto affrontare il tema della riforma pensionistica proponendo che parte della contribuzione, oggi molto elevata per il lavoro dipendente, venisse destinata al finanziamento di una assicurazione contro la non autosufficienza ispirata ad un modello articolato e

completo del tipo di quello realizzato in Giappone o in Germania nel decennio scorso. In questa prospettiva il recente aumento delle pensioni basse è stata un'occasione sprecata, dato che almeno un quarto del beneficio è destinato a pensionati che vivono in famiglie che povere non sono (Baldini, 2007).

Ma per essere in grado di proporre questi scambi virtuosi, bisogna porre al centro della politica sociale un'energica azione di riforma dell'amministrazione pubblica, non solo parlando di "fannulloni", che pure esistono, ma anche creando nuove professionalità su progetti specifici, nei campi di valutazione, monitoraggio, e controllo delle politiche, rendendo omogenei i contratti di lavoro dei prestatori di servizi sociali nel settore pubblico, centrale e locale, nelle cooperative e nel privato. L'occasione di definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali, previsto dalla riforma del Titolo V e che il recente disegno di legge sul federalismo ripropone all'attenzione, può rappresentare il momento decisivo per questa inversione di marcia (Zanardi, 2007). Un processo lungo e complesso, ma che può cominciare a trovare prime forme di sperimentazione nel campo dei servizi all'infanzia e della non autosufficienza e della ripresa dell'esperienza del Rmi, purché si sia disposti a mettere in campo le risorse, finanziarie e non, per rendere vitale e non meramente simbolico il ruolo dell'azione politica.

Ma ancora più importante è avere chiaro che queste mosse vanno inquadrare in una visione del benessere sociale che superi l'antica e ormai stantia contrapposizione tra welfare risarcitorio e welfare delle opportunità, puntando con decisione sulla nozione di *well being*, in cui le politiche di welfare sono funzionali non alla mera crescita della produzione fisica, ma alla creazione delle condizioni che consentano lo sviluppo delle capacità dei cittadini e, solo successivamente, alla valorizzazione della responsabilità e della libertà di scelta di un progetto di vita dotato di senso. Condizioni che comunque essenziali per dare stabilità sociale e quindi anche economica ad un paese che deve affrontare sfide di integrazione di grande complessità.

Riferimenti bibliografici

- Anxo, D., Storry, D., (a cura), 2001, *The Job creation potential of the service sector in Europe*, European Commission, Bruxelles.
- Baldini, M., 2007, *Aumento delle pensioni: perché darlo ai ricchi?*, www.lavoce.info, 12 luglio.
- Bosi, P., 2006, *Globalizzazione e ruolo redistributivo del bilancio pubblico*, Il Mulino, n. 2.
- Bosi, P., 2007, *Famiglia e welfare*, Relazione alla Conferenza Nazionale della Famiglia, Firenze, 24-26 maggio.
- Gorrieri, E., 2002, *Parti uguali tra diseguali*, Il Mulino, Bologna.
- Paci, M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Il Mulino, Bologna
- Ranci Ortigosa, E., 2006, *Proposte per una politica pubblica dei servizi per le famiglie con figli*, in Guerzoni, L., a cura, 2007, *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Il Mulino, Bologna.
- Toso, S., 2007, *L'ISEE alla prova dei fatti*, in Guerzoni, L., a cura, 2007, *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Il Mulino, Bologna.
- Zanardi, A., 2007, *Federalismo fiscale: si riparte?*, in Guerra, M.C., Zanardi.A., a cura, 2007, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2007*, Il Mulino, Bologna.