



La riforma del *welfare*

Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»

Convegno di studio e di confronto
sulle analisi e le proposte del libro bianco realizzato
da Astrid, Fondazione Gorrieri e Istituto per la Ricerca Sociale
Roma 4 dicembre 2007

Paolo Ferrero

Prima di affrontare direttamente il tema del nostro convegno vorrei soffermarmi brevemente su una questione ad esso connessa, e che è già emersa negli interventi che mi hanno preceduto. E la questione è quella della reale efficacia dei tagli alla spesa pubblica, ed in particolare dei tagli alla spesa sociale, come condizione immediata per una significativa riduzione del debito, e quindi come condizione di prospettiva per un successivo (e finanziariamente sostenibile) nuovo accrescimento della spesa stessa.

Io non penso, in tutta franchezza, che il taglio della spesa pubblica abbia un'incidenza davvero significativa sulla spesa per interessi: si pensi che tagliando 15 miliardi di spesa (una somma enorme, circa un punto del Pil) non si arriva al miliardo di risparmio sulla spesa per interessi. In aggiunta bisogna considerare che le nostre scelte sono sovradeterminate da quelle della BCE: l'aumento di un punto percentuale dei tassi d'interesse basterebbe a vanificare di colpo i risparmi faticosamente ottenuti con i tagli (che peraltro avrebbero già negativamente agito sulla vita dei cittadini).

Quindi la mia opinione è che l'idea che una politica di rigore determini una riduzione del debito tale da porre, in prospettiva, le condizioni per un successivo ampliamento della spesa, sia un'idea scarsamente fondata, perché lo scarto temporale tra i tagli attuali e le future possibilità di spesa è

nell'ordine dei decenni. Nonostante l'apparente buonsenso contabilistico, la politica di rigore da molti invocata non ha quindi la pretesa efficacia (considerando anche il fatto che risparmi sul fronte della spesa sociale spesso si ribaltano in ulteriori spese sul fronte di quella sanitaria): questo a meno di pensare a tagli massicci che, a mio parere, sono politicamente sbagliati, oltre che insostenibili perché socialmente devastanti. La questione del rientro dal debito va dunque posta in altro modo, in particolare aprendo un vero scontro politico con la BCE sui tassi d'interesse, che devono essere drasticamente abbassati.

E veniamo all'oggetto della discussione odierna. Sui risultati della Commissione Onofri (che pure ha avuto il merito di rimettere la questione del Welfare al centro dell'agenda politica italiana e di tentarne una ridefinizione in una difficile epoca in cui le restrizioni di bilancio erano, ben più di oggi, un dogma indiscusso), ho avuto posizioni critiche fin dall'inizio, ed oggi credo di potere, sulla base dell'esperienza di questo decennio, riconfermare buona parte di quelle posizioni.

Perché quelle ipotesi di riforma del Welfare, come è riconosciuto da molte parti, non hanno veramente funzionato?

Prima di tutto bisogna considerare gli effetti sostanzialmente negativi della riforma costituzionale improntata al federalismo.

Tra le Regioni che gestiscono direttamente le politiche sociali e lo Stato nazionale che può intervenire, di fatto, solo in seconda battuta attraverso la definizione di livelli essenziali di assistenza che fissino diritti certi ed esigibili per tutti i cittadini, esiste un notevole sbilanciamento di poteri. E questo anche a non voler considerare la redistribuzione delle competenze tra i Ministeri e lo "spacchettamento" di quello della Solidarietà Sociale. Lo Stato, per dirne una, non ha effettiva conoscenza non solo della composizione, ma anche della quantità delle risorse dedicate regionalmente alle politiche sociali. Nemmeno riesce a costruire, se non lentamente e a fatica, quel Sistema informativo sui servizi sociali nazionali che è preconditione di qualunque seria definizione di livelli di assistenza, e di monitoraggio per la tutela degli stessi. In questo quadro il tentativo di costruire un ragionamento complessivo sull'efficacia del Welfare e sulla sua eventuale riforma si basa più sulla *moral suasion* che non sulla divisione dei poteri dello Stato, perché questi sono, lo ripeto, completamente sbilanciati.

A ciò si aggiunge, a mio avviso, un ulteriore problema a cui in genere non si presta la dovuta attenzione: di fatto le Regioni non devono fare i conti con un "controllo dal basso" proporzionale al potere che è stato loro conferito. In molte parti d'Italia il livello regionale non è un livello su cui si formi l'opinione pubblica: mentre il Governo centrale è soggetto a verifiche minuziose sul suo operato, e mentre questo accade anche ai governi delle città (perché il Sindaco è la prima

controparte di ogni problema sociale), non c'è ancora l'abitudine a considerare davvero la Regione come attore pienamente responsabile delle politiche.

Io penso che, da questo punto di vista, l'architettura istituzionale che è stata costruita sia completamente sbagliata, e che noi oggi ereditiamo una situazione che, a questo punto, è impossibile modificare. Ne discuteranno i nostri figli, ma il problema è tale che, al momento, non se ne vedono gli elementi correttivi, ed anzi io temo che si consolidino piuttosto gli elementi negativi, perché il federalismo fiscale prosegue esattamente su quella strada.

Dico tutto questo non dal punto di vista del vecchio statalismo, non perché non sia d'accordo col decentramento e con l'autonomia regionale. Ma perché penso che un corretto ordinamento istituzionale, ed in particolare un ordinamento democratico, deve prevedere un bilanciamento tra i poteri della Repubblica ed un equilibrio tra l'effettivo potere di ogni istituzione ed il grado di controllo reale che su di essa si riesce ad esercitare. E quello del bilanciamento dei poteri è un principio liberale: come si può vedere, niente di particolarmente eversivo.

Un altro aspetto che ha fortemente ostacolato la costruzione di un vero sistema di Welfare è stato indubbiamente il modo in cui si è regolato il rapporto tra le istituzioni pubbliche ed il Terzo settore. Invece di affidare al Terzo settore i compiti per il quale esso è maggiormente vocato, ossia l'aspetto più "fine" dei servizi, la loro personalizzazione, la sperimentazione di servizi nuovi, si tende a delegare ad esso ben altro. Il tutto è stato decisamente aggravato dalle scelte del governo di centro-destra, ed in particolare dal dimezzamento del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, fatto in parallelo all'introduzione del "5 per mille". Ovviamente io difendo il principio che sta dietro al "5 per mille", ossia l'idea del finanziamento dell'autorganizzazione e della società civile. Ma la contestualità con il disimpegno finanziario dello Stato sul fronte delle politiche sociali ne ha fatto un modo per indebolire la responsabilità pubblica nella gestione dei servizi. Ed ha obbligato il Terzo settore, e in particolare il volontariato e le diverse forme di associazionismo, a farsi carico della tenuta sociale complessiva, e quindi in una certa misura ad andare oltre al proprio mandato ed alle proprie forze, in cambio di denaro pubblico erogato peraltro in maniere spesso incerte. Tutto ciò ha indubbiamente determinato una seria destrutturazione dell'embrionale rete di servizi diffusa sul territorio, sia per il ritrarsi dell'attore pubblico sia per le condizioni in cui ha costretto il Terzo settore: e si pensi anche solo al fatto che i tempi medi di pagamento alle cooperative sono di 8, 10, 12 mesi, quando non di più.

Tutti i discorsi che si possono fare sulla costruzione di piani di zona, e sugli altri strumenti di pianificazione dell'intervento sociale, diventano vuoti ed inutili quando la situazione concreta è quella della precarietà delle figure professionali (pubbliche, private e privato-sociali) che

concretamente operano, e quando il terzo settore vive una condizione di *stress* di questa natura.

Altra ipotesi formulata dalla Commissione Onofri, e fu quella su cui si discusse forse di più, è l'idea del riequilibrio della spesa sociale al suo interno, a danno della spesa pensionistica.

Io penso che questo sia un modo per non affrontare davvero il problema dell'aumento della spesa sociale, giacché la spesa pensionistica è a mio avviso incompressibile, ed è incompressibile non solo per motivi – pur molto importanti – di consenso politico, ma perché è obiettivamente insufficiente; basti pensare che al 33-35% della popolazione anziana viene destinato, attraverso le pensioni, solo il 14% del Pil.

E' quindi sbagliato voler ridurre la spesa pensionistica, ed è sbagliato porre il tema del riequilibrio tra la spesa pensionistica e il resto della spesa sociale. Inoltre, il fatto di porre sempre le pensioni al centro di ogni discussione, anche di quella relativa al rifinanziamento della spesa sociale, alimenta la paura che qualsiasi riforma non faccia in fondo che peggiorare la vita delle persone. E in questo caso non si tratta affatto di una paura infondata o della difesa corporativa di rendite di posizione, come si dice oggi. Si tratta piuttosto del fatto che comprimendo la spesa per le pensioni si aggrava proporzionalmente il problema dell'inclusione sociale, perché si aumenta il numero di poveri (reali o potenziali) e si diminuisce immediatamente il reddito familiare anche a svantaggio di quei "figli" che spesso si dice di voler tutelare dal presunto egoismo dei "padri". Insomma: se si finanziano le spese sociali col taglio delle pensioni si avrà un parziale aumento dei fondi a fronte, però, di un aumento della povertà, dei problemi sociali e delle connesse esigenze di spesa. Si tratta di un'operazione iniqua socialmente ed inefficace economicamente.

Per questo penso che quella proposta della Commissione Onofri fosse sbagliata, perché articolava troppo seccamente l'idea della riforma del Welfare come taglio delle pensioni, e le due cose (tagli e riforma), non possono essere fatte insieme e sono, alla fin fine, controproducenti.

Un altro elemento per me molto importante è la questione dell'immigrazione.

Secondo me nella Commissione Onofri c'è stata una sottovalutazione del fenomeno (Rosy Bindi lo diceva prima forse con altre parole, ma credo intendessimo la stessa cosa): dieci anni fa il Paese non si trovava già più in una fase in cui lo sviluppo economico determinava integrazione sociale, e quindi rendeva possibile limitarsi ad interventi di Welfare meramente "correttivi", residuali, rivolti alla sola parte più debole della popolazione. Eravamo già in una fase in cui il grado di precarietà del lavoro, unito ad altri fattori, determinava un allargamento della platea di coloro che, senza un intervento diretto del Welfare, vengono a trovarsi in condizioni di marginalità, anche esistenziale oltre che economica. La Commissione espresse a mio avviso un ottimismo, eccessivo sul grado di

costruzione e di integrazione sociale capace di prodursi grazie ai meccanismi automatici, laddove i meccanismi automatici dello sviluppo già determinavano, piuttosto, la dissoluzione e non il rinsaldamento dei legami e dell'inclusione sociale.

Inoltre, il fenomeno dell'immigrazione era completamente sottovalutato, in termini – devo purtroppo dirlo – grossolani: perché è dal 1973 che l'Italia ha più immigrati che emigranti, non dal 2001. Il fatto che nel 1997 non se tenesse conto, secondo me, ha contribuito a provocare problemi che oggi si manifestano pienamente: semplicemente, e drammaticamente, non si è visto che la platea degli “ultimi” era in forte allargamento. Si è trattato di un errore enorme.

Un altro elemento che non si considera con sufficiente attenzione (e che ha invece una notevole importanza sia per le politiche di Welfare in generale, sia per la tematica dell'universalismo selettivo) è che i poveri non hanno potere. L'osservazione può apparire banale ed autoevidente ma ha effetti importantissimi sulle *policies*. Infatti quando si fanno dei tagli, ad esempio, alla spesa sanitaria, non è per nulla detto che questi tagli vadano a ridurre gli sprechi, giacché in questi casi il *differenziale di potere* conta spesso ben più della *razionalità economica*. Accade cioè che laddove c'è un potentato in grado di “difendere” una determinata spesa, questa viene confermata anche se è completamente inutile; mentre laddove c'è una spesa sociale utilissima, ma i soggetti a cui è diretta non sono in grado di far valere le proprie ragioni, quella spesa viene tagliata. E' questo il motivo per cui è difficilissimo ridurre le spese che vanno a vantaggio dei laboratori privati o delle cliniche private, i cui proprietari, per dirne una, a volte possiedono delle televisioni (ed è complicato mettersi contro il proprietario di una televisione, anche quando è una Tv locale); mentre la spesa a beneficio dei SERT per i tossicodipendenti tende invece ad essere compressa. Ed è lo stesso motivo per cui nel fondo indistinto delle politiche sociali, la spesa per anziani aumenta di poco, e quella per i Rom tende a diminuire.

Ciò comporta che quando si parla di universalismo selettivo si debba avere l'accortezza di tener conto di tutti i lati del problema. La definizione della platea dei beneficiari non è questione puramente astratta e se non si tiene conto di ciò l'universalismo selettivo non viene veramente attuato, anche se lo si afferma, perché nella concreta allocazione della spesa intervengono dei meccanismi – starei per dire “scientificamente radicali” – che selezionano la platea dei destinatari in modo contraddittorio rispetto alle premesse ed alle buone intenzioni.

Infine, osservo che nei lavori della Commissione aleggiava, in qualche modo, l'idea che il mercato fosse in grado di equilibrare positivamente le risorse: questo era evidente soprattutto nel modo in cui veniva trattata la questione della casa. Se guardiamo i risultati concreti, questo è invece proprio

un caso emblematico di fallimento del mercato, perchè c'è oggi una "forbice" enorme tra rendita e disponibilità reale di abitazioni, ed i frutti della riforma che il centro-sinistra ha fatto sul mercato delle locazioni sono – come è sotto gli occhi di tutti – semplicemente disastrosi. Non possiamo infatti dimenticare (e lo dico a mo' di autocritica, non sto parlando di altri) che la riforma da noi fatta in materia di locazioni, unita alla svendita del patrimonio pubblico, ha prodotto risultati pessimi .

Nel complesso, quindi, a me pare che il Rapporto della Commissione fosse inficiato da notevoli limiti interni, alcuni dovuti all'approccio politico, altri alla sottovalutazione analitica di alcune importanti dinamiche strutturali, sia istituzionali (e penso agli effetti del federalismo) che economico-sociali. E ritengo che nella situazione che si è venuta a creare (certo non tutta imputabile al lavoro della Commissione) noi dobbiamo porci obiettivi assai concreti e "comunicabili", perché il sistema del Welfare italiano è fortemente inadeguato e sconnesso e perché, anche in conseguenza di ciò, si è rotto un tessuto di fiducia sociale e civica.

Da questo punto di vista, considero il riuscire a promuovere una legge sui livelli essenziali di assistenza, a partire dalla non autosufficienza, un punto determinante. Mi è chiaro che si tratta di un obiettivo molto più modesto di un disegno riformatore complessivo, ma considero il riuscire a fissare per legge diritti soggettivi, certi ed egualmente esigibili su tutto il territorio nazionale, un passaggio necessario a ricostruire, poi, una possibilità di riforma del Welfare. Un obiettivo senza il raggiungimento del quale la discussione sulle riforme non potrebbe godere di quel tasso di credibilità e di fiducia di cui diceva prima Chiara Saraceno, e che secondo me è decisivo.

Credo, per concludere, che se vogliamo avere un Welfare degno di un Paese civile dobbiamo adottare un approccio davvero diverso da quello della Commissione Onofri. Non possiamo più pensare alla spesa sociale come ad una variabile dipendente della crescita, e quindi come ad una spesa eventuale e subordinata a n fattori. Il risultato di una tale impostazione non può essere che l'attuale: ossia una spesa sociale che complessivamente, pensioni comprese, sta 1 punto $\frac{1}{2}$ di Pil al di sotto della media europea. Eroghiamo cioè circa venti miliardi di meno di quanto dovremmo per la spesa sociale complessiva, pensioni comprese. Bisogna piuttosto iniziare a considerare davvero la spesa sociale come un investimento in quel "capitale umano" che da più parti è considerato il volano fondamentale della crescita nelle cosiddette "economie della conoscenza". E come un modo per alimentare le possibilità di coesione e ricostruzione del tessuto sociale senza le quali il Paese rischia di non esistere più come vera entità civile e *quindi* economica.

Possiamo tranquillamente rinunciare ad una qualche galleria in Val di Susa, ad esempio, ma non

rinunciare all'aumento della spesa sociale, perché di questa il Paese non può veramente fare a meno

.