



## **Dalla Commissione D’Aragona del 1947 alla Commissione Onofri del 1997: cinquant’anni di progetti di riforma disattesi\***

*di Ignazio Masulli*

Com’è noto, il piano Beveridge ebbe un notevole impatto nell’Europa del secondo dopoguerra. Quell’ influenza connotò certamente la vicenda politica di diversi paesi europei occidentali negli anni della ricostruzione.

Anche in Italia, in un quadro politico ancora caratterizzato dall’unità antifascista, furono formulati piani di riorganizzazione della sicurezza sociale che, ispirandosi a quello di Beveridge, prevedevano una copertura assicurativa globale per tutti i lavoratori e le loro famiglie. Non si trattava di obiettivi facili da realizzare. Infatti, le proposte avanzate in tal senso dalla Commissione per la riforma della previdenza sociale, istituita nel 1947 e presieduta dal socialista Ludovico D’Aragona, comportavano effetti redistributivi che incontrarono notevoli resistenze <sup>1</sup>. Particolarmente forte fu l’opposizione della Confindustria e delle associazioni dei liberi professionisti. Anche altre categorie videro minacciati taluni privilegi loro accordati dalla politica corporativa del regime fascista. Ostacoli ulteriori erano frapposti dall’arretratezza del sistema tributario. Quel tentativo di riforma fu, comunque, ben presto cancellato dalla pesante sconfitta del fronte popolare nelle elezioni del 1948. Negli anni successivi, il movimento operaio e contadino organizzato fu costretto alla difensiva, mentre si riproponeva la politica "particolaristico-clientelare" dei governi centristi <sup>2</sup>.

I limiti dei governi centristi guidati dalla democrazia cristiana, che si formarono dopo la rottura dell’unità antifascista e i risultati elettorali del 1948, contrassegnarono negativamente la vicenda di quasi un quindicennio di politica sociale. Il maggior condizionamento di quel periodo venne certamente dagli assetti della politica internazionale.

---

\* Paper di prossima pubblicazione nel libro bianco “La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»” pubblicato da Astrid in collaborazione con la Fondazione Gorrieri e l’IRS.

Ma non si trattava solo di questo, né di altri fattori, pure concomitanti. Emerse in quegli anni un limite di fondo destinato a pesare, sia pure in varie forme, anche negli anni successivi. Tale limite aveva carattere propriamente storico e riguardava le caratteristiche del blocco sociale dominante consolidatosi durante il fascismo ed “ereditato” dai governi centriste del dopoguerra, senza cambiamenti sostanziali. Esso era costituito da una molteplicità di gruppi e interessi diversi, stratificatisi nel tempo attraverso processi di cooptazione e saldatura. Non si erano, pertanto, verificate contrapposizioni rilevanti, né, tanto meno, conflitti, ad esempio, tra nuova borghesia agraria, da un lato, e vecchia proprietà fondiaria o ceti redditieri piccoli e grandi, dall’altro. Anche per quanto riguardava il capitalismo industriale, si erano andati stratificando e coalizzando gruppi caratterizzati da profili imprenditoriali e tipologie produttive differenti, all’insegna di continuità e logiche consortili, piuttosto che con differenziazioni e contrapposizioni.

Se si considerano i ceti medi, s’era assistito ad una loro crescita patologica, nel periodo tra le due guerre e dopo, dovuta proprio al giustapporsi di segmenti più tradizionali, artigianali, commerciali, impiegatizi, con quelli di nuova formazione. I secondi si erano andati sommando ai primi, senza che si verificassero rinnovamenti o ricambi significativi. E’ ben noto come, proprio nei confronti dei ceti medi, il regime fascista ricorse al peggiore assistenzialismo clientelare.

Non c’è spazio per soffermarsi oltre su questi, pur fondamentali aspetti della storia dell’Italia contemporanea, ma essi pesarono anche negli anni del secondo dopoguerra e successivi.

La funzione “d’argine” svolta in quegli anni dalla democrazia cristiana contro la “minaccia” rappresentata dal partito comunista, dai socialisti e dalla CGIL, costituì una giustificazione ulteriore del fatto che la DC scelse di rappresentare quel composito spettro di forze sociali cui accennavo, nonostante la sua eterogeneità. Essa cercò solo di estendere la sua influenza tra i ceti medi e le classi lavoratrici, soprattutto nelle campagne e specie in alcune regioni.

Di fatto, si trattò di una scelta strategica gravida di conseguenze. L’esigenza di rappresentare interessi tanto diversi e variegati comportava, da un lato, la sostanziale rinuncia a correggere i forti squilibri e le contraddizioni che caratterizzavano la realtà economica e sociale del paese, mentre, dall’altro lato, si affermò una politica di continua e capillare mediazione e di compensazione a valle degli effetti di quegli squilibri e contraddizioni <sup>3</sup>.

Il risultato fu una politica sociale di carattere decisamente assistenziale e clientelare, piegata al soddisfacimento di una molteplicità d’interessi particolari.

Per ciò che riguarda il tema di cui ci stiamo occupando, è facilmente comprensibile perché in una situazione politica quale quella appena descritta, proposte di riorganizzazione del welfare state sulla base di criteri di cittadinanza sociale universalisti, come, ad esempio, le proposte

avanzate dalla Commissione D'Aragona, fossero destinate a restare nel cassetto. Si affermarono, invece, criteri occupazionali, per di più con una particolare frammentazione categoriale.

Alla fine degli anni Cinquanta e primi anni Sessanta, anche l'Italia si avvantaggiò della fase di crescita dell'economia internazionale e conobbe mutamenti sociali simili a quelli che si verificarono nei paesi più industrializzati dell'Europa occidentale e negli USA. Per ragioni analoghe a quelle che si erano già affermate in altri paesi, si ripropose anche in Italia il problema di un ruolo maggiore dello stato nella programmazione economica, anche e non secondariamente, per il raggiungimento della piena occupazione. Anche nella democrazia cristiana vi furono sostenitori, sia pure in minoranza, di una politica di piano. D'altra parte, in molti settori v'era preoccupazione per l'aumento della conflittualità sociale.

Fu, quindi, un complesso di fattori, economici, sociali e politici che indusse la DC a promuovere un allargamento della compagine governativa a sinistra, includendo il partito socialista.

Si avviò così, nel 1963, l'esperienza di centro sinistra. In campo socialista, si verificò una scissione tra coloro che intendevano salvaguardare l'unità delle forze di sinistra, e che fondarono il PSIUP, e la maggioranza del partito che vide nella partecipazione al governo la possibilità di promuovere importanti riforme e di modificare il rapporto stato - economia rispetto a com'era stato regolato dai governi centristi <sup>4</sup>.

Per quanto riguardava la politica economica del nuovo governo, si affermò l'orientamento che collegava l'esigenza della programmazione economica ad una politica dei redditi concordata con i sindacati. In questo quadro, il costo del lavoro poteva non essere più considerato una variabile dipendente e diventare, invece, parte di un rinnovato patto sociale. Tuttavia, l'impostazione "produttivistica" che restava sottesa a tale orientamento prevalse nettamente quando, di fronte al rallentamento della fase espansiva, si teorizzò la "politica dei due tempi", consistente nel dare priorità agli interventi capaci di garantire la ripresa economica e rimandare a dopo il programma di riforme. La stessa politica dei redditi fu interpretata in maniera riduttiva, come compressione e controllo della dinamica salariale in ragione della produttività. Un altro serio ostacolo fu costituito dal comportamento degli imprenditori. Nonostante la crescita generale delle esportazioni, dei consumi e della domanda interna, gli investimenti produttivi furono limitati. In molti casi, si preferì esportare i capitali all'estero: alla ricerca di facili rendimenti finanziari, si aggiunsero certamente timori politici e fenomeni di evasione fiscale. Per parte sua, la Banca d'Italia applicò una politica monetaria volta a neutralizzare le rivendicazioni salariali e intesa come strumento di salvaguardia dei profitti.

Dopo la crisi del ministero Fanfani, la costituzione del secondo governo di centro sinistra, presieduto da Aldo Moro, nel 1964, avvenne in un quadro politico particolarmente confuso, nel

quale s'inserì il tentativo golpista del generale De Lorenzo e pesarono condizionamenti anche di carattere internazionale. In quelle condizioni, la partecipazione socialista al governo proseguì nel segno di un'evidente subordinazione politica. Naufragò, così, la possibilità di collegare lo sviluppo economico ad una significativa riforma dello stato sociale e ad un ampliamento delle basi democratiche, come avvenne in altri paesi europei in quel periodo. Il programma quinquennale di sviluppo economico, presentato dal socialista Antonio Giolitti nel 1966 e che prevedeva coerenti interventi nell'istruzione pubblica, nell'assistenza sanitaria e nell'assetto territoriale, non ebbe seguito. La stessa sorte toccò alle proposte di un altro ministro socialista, Gaetano Pieraccini, e al piano d'investimenti pubblici qualificati previsti dal "Progetto 80" <sup>5</sup>.

In definitiva, i primi governi di centro-sinistra non portarono sostanziali innovazioni nelle politiche sociali, che anzi conobbero un'ulteriore estensione delle pratiche assistenziali-clientelari. Si rinunciò anche ad un'organica riforma del sistema fiscale; sicché i vari provvedimenti di carattere assistenzialista finirono coll'avere serie ripercussioni sulla finanza pubblica anche negli anni successivi.

Le speranze maggiori coltivate nei primi anni del centro sinistra e basate sulle possibili conseguenze dell'allargamento ai socialisti della compagine governativa si scontrarono con un'amara constatazione. Un mutamento delle alleanze politiche poteva riuscire effettivamente innovatore se corrispondeva ad un cambiamento nei rapporti tra le forze sociali, il limite di fondo dell'esperienza di centro sinistra fu dovuto al permanere di una struttura di potere, che, sia pure allargata e parzialmente modificata rispetto a quella ereditata dal ventennio fascista, aveva attraversato il lungo periodo dei governi centristi conservando le sue caratteristiche basilari.

Ancora alla metà degli anni Sessanta, non era stata fatta alcuna riforma capace di correggere i divari geografici e di settore che contrassegnavano l'economia e la società italiana. Riforme di quel genere, ripeto, avrebbero comportato scelte e provocato contrasti tra gli interessi e le forze sociali che caratterizzavano il blocco di potere tradizionale, comprese le sue più recenti diramazioni verso il basso.

L'accumularsi di ritardi e contraddizioni favorì una forte spinta dal basso nella rivendicazione di riforme sociali, ormai improrogabili. Essa coincise con la straordinaria fase di conflittualità sociale della fine degli anni '60 e primi anni '70 che si verificò nei maggiori paesi europei occidentali <sup>6</sup>.

Ma non c'è dubbio che in Italia il ciclo di lotte 1968-73 assunse maggiore forza proprio in ragione dei limiti e delle delusioni appena ricordati. Com'è indubbio che le rivendicazioni avanzate in quegli anni dai lavoratori e dai sindacati si dimostrarono di primaria importanza nel raggiungimento di alcune delle maggiori conquiste sociali e politiche di tutto il periodo.

Certamente, quei risultati furono accompagnati e favoriti da uno spostamento dei rapporti di forza politici. Le elezioni del 1968 avevano visto una DC sostanzialmente stazionaria con il 39,1%; il PCI raggiunse il 26,9%; il PSIUP ottenne il 4,4%; mentre il PSU, con il 14,5% registrava un calo rispetto ai risultati complessivi ottenuti da PSI e PSDI nelle elezioni precedenti.

La grande mobilitazione che vi era stata per le riforme sociali, le rivendicazioni che in proposito erano state avanzate da organizzazioni e associazioni in varia misura collegate anche ai partiti di governo incalzarono il PSI e la stessa DC a trovare un livello di mediazione politica minimamente accettabile.

La più importante conquista di quegli anni fu la riforma pensionistica del 1969. Il modo in cui si giunse a quel provvedimento fu tipico della forte pressione dal basso esercitata dall'azione sindacale e dall'intreccio stabilitosi tra questa e la politica governativa. Lo sciopero generale del 7 marzo 1968 rappresentò il culmine di una lunga e tenace azione rivendicativa; ma fu provocato anche dalla delusione per i limiti della legge appena proposta. La delusione spinse alla continuazione e al rafforzamento della pressione sindacale, fino al nuovo sciopero generale del 5 febbraio 1969. Alla fine, fu questa pressione, congiunta alla determinazione del ministro socialista Giacomo Brodolini e al sostegno dello stesso partito comunista, che riuscì ad operare la svolta <sup>7</sup>. La nuova legge prevedeva che dopo quarant'anni di lavoro si potesse ricevere il 74% delle 156 settimane di migliore retribuzione degli ultimi 5 anni di lavoro e dell'80% , rapportato allo stesso calcolo, a partire dal 1 gennaio 1976. Era prevista anche l'indicizzazione delle pensioni in base al costo della vita. E si stabiliva una pensione sociale per tutti i cittadini al di sopra dei 65 anni, privi di altre forme di reddito.

Un'altra importante conquista di quel periodo fu lo Statuto dei diritti dei lavoratori, introdotto con la legge del 20 maggio 1970, n. 300. Esso fu il frutto sia delle importanti ed insistenti rivendicazioni in fatto di democrazia, diritti sindacali e mutamento dei rapporti tra capitale e lavoro, sia dell'azione parlamentare dei partiti di sinistra <sup>8</sup>. L'articolo 14 riconobbe il diritto dei lavoratori di organizzarsi, riunirsi e svolgere attività sindacale all'interno dei luoghi di lavoro. L'articolo 15 proteggeva i dipendenti da ogni discriminazione da parte dei datori di lavoro contro l'appartenenza ad organizzazioni sindacali e lo svolgimento delle attività da esse promosse, o dovuta a qualsiasi altro motivo. Era fatto divieto al datore di lavoro di favorire o sostenere "sindacati di comodo". L'articolo 18 garantiva il lavoratore contro i licenziamenti intimati "senza giusta causa o giustificato motivo" e ne dichiarava la nullità. Altri articoli riguardavano aspetti specifici dell'attività sindacale.

Anche una nuova politica per la casa era stata oggetto di rivendicazioni sindacali. Nel novembre del 1969, fu indetto uno sciopero generale e le confederazioni del lavoro svolsero

trattative col governo protrattesi per tutto il 1970 e '71 ed inframmezzate da altri scioperi. Nell'ottobre del '71 fu varata una legge di riforma. Essa prevedeva la competenza di regioni ed enti locali nell'edilizia pubblica, l'espropriazione di aree di pubblica utilità e un nuovo piano di costruzioni. Ma si dimostrò molto farraginoso e di difficile applicazione <sup>9</sup>.

La riforma fiscale conobbe qualche progresso con l'introduzione nel 1971-73 della tassazione progressiva riguardante l'intera popolazione lavoratrice, ma i termini erano tali da consentire, come si vide presto, fenomeni di evasione o elusione da parte dei lavoratori autonomi. L'obbiettivo in gran parte mancato di una riforma fiscale adeguata pesò in modo determinante sull'evoluzione del welfare italiano.

L'altra riforma maggiore, quella che portò all'istituzione del Servizio sanitario nazionale, fu realizzata solo nel 1978. Anch'essa aveva anni di lotte alle spalle, ma si giovava anche di una congiuntura politico-parlamentare favorevole <sup>10</sup>. Si trattò, comunque, di un risultato giunto in ritardo e ormai in controtendenza rispetto alla crisi generalizzata delle politiche pubbliche.

La crisi recessiva che colpì tutti i paesi a capitalismo maturo, a partire dai primi anni '70, mostrò come le conquiste ottenute sulla base di una forte azione rivendicativa dal basso potevano consolidarsi e svilupparsi ulteriormente solo col mantenimento di rapporti di forza favorevoli. Quando questi mutarono a favore degli imprenditori, a seguito della crisi economica e delle risposte che ad essa diedero sia gli imprenditori che i governi, la spinta ad una politica di riforme rallentò notevolmente.

Gli anni Ottanta furono caratterizzati, oltre che dagli effetti sociali della crisi economica iniziata nei primi anni '70, da una forte competizione tra i partiti delle coalizioni governative di centro sinistra allargate ai liberali. Proprio i limiti, già sottolineati, di tali coalizioni, obbligate e senza ricambio, rendevano poco probabili innovazioni sostanziali. Divenne, invece, ancor più marcata l'autoreferenzialità del sistema politico, ripiegato sulle contese e spostamenti dei rapporti di forza interni. Tale involuzione favorì il riprodursi, in nuove forme, dell'assistenzialismo clientelare che contraddistingueva da decenni il welfare italiano.

Agli inizi degli anni Novanta, emersero alcuni elementi di novità, in parte intrecciati a primi cenni di risposta ad una grave crisi di politiche pubbliche accompagnata da fenomeni di corruzione politica. Vi furono tentativi di innovazione, non solo nei quadri istituzionali, ma anche nelle logiche organizzative e funzionali delle principali agenzie di welfare. Nel 1990 fu varato il disegno di riforma delle autonomie locali che assegnava ai comuni funzioni più ampie nelle politiche e conomiche, sociali e di organizzazione del territorio

Nel 1991, una nuova regolazione dei rapporti tra enti pubblici e organizzazioni di volontariato e cooperative sociali del terzo settore, incrementò significativamente le possibilità di innovazione nella politica dei servizi. E ciò, non solo a livello centrale, ma anche locale.

Ad ogni modo, a partire dalla crisi del 1992, in un contesto di rapida trasformazione del quadro politico, questioni rilevanti si imposero nel dibattito parlamentare e di fronte all'opinione pubblica. L'acutizzarsi della crisi economica e la necessità di contenere la spesa pubblica fecero emergere l'esigenza di un ruolo rinnovato e centrale dell'esecutivo, anche col ricorso a "governi dei tecnici". Questi, in effetti, trovarono tanto più spazio e, in una certa misura, anche credito, a fronte dei gravi fatti di corruzione che emergevano a carico dei partiti politici. La ridefinizione delle priorità dell'azione di governo evidenziò nuovamente l'importanza delle politiche di welfare e degli strumenti più idonei all'attuazione dei provvedimenti necessari.

Nonostante il ritardo, riemergevano i problemi quantitativi e qualitativi dei sistemi di protezione sociale, a cominciare da quello previdenziale. Si tornava a parlare, quindi, di diritti di cittadinanza sociale, di scelta delle agenzie più capaci di provvedere agli interventi, in termini di efficacia e di costi, si trattasse di organizzazioni pubbliche, private o del terzo settore. Il dibattito, particolarmente vivace nelle sedi politiche ed istituzionali, sembrava preludere ad un nuovo tentativo di negoziazione dei diritti di cittadinanza sociale. Tuttavia, i primi tentativi di verifica incontrarono non poche difficoltà d'ordine finanziario, ma anche e direttamente politiche.

In campo previdenziale, con la legge 421 del 1992, il governo Amato intraprese la strada di un graduale innalzamento dell'età pensionabile, dell'aumento degli anni di riferimento per il calcolo della pensione e del blocco temporaneo delle pensioni di anzianità. Al tempo stesso, s'introdussero fondi pensionistici complementari. L'obiettivo esplicito di quella legge era un rapporto più stabile tra spesa pensionistica e PIL. Ma la soluzione non si prospettava facile ed era chiaro che avrebbe impegnato anche i governi successivi.

La riforma delle pensioni prospettata dal governo Berlusconi provocò una dura e sistematica reazione dei sindacati nell'autunno del 1994. Il successivo ministero Dini riuscì a trovare un accordo con le parti sociali<sup>11</sup>. Il risultato fu la legge 335 del 1995. Essa, nella sostanza, non intaccava le posizioni acquisite, né abbandonava il finanziamento a ripartizione, ma prospettava misure di tipo "strutturale" nel lungo periodo. Si ripristinò, infatti, uno schema di calcolo contributivo, sia pure con molta gradualità. In termini analoghi, fu prospettata una perequazione dei trattamenti tra settore pubblico e privato.

Sul finire degli anni '90, diversi fattori concorsero a riportare in primo piano l'esigenza di una riforma dello stato sociale. Da un lato, non si poteva ignorare una evidente necessità di

rigore nel controllo della spesa pubblica. Dall'altro lato, divennero sempre più cogenti le istanze degli organismi sovranazionali per il rispetto dei parametri di Maastricht.

Il progetto fu affidato ad una Commissione coordinata da Paolo Onori. Sarebbe velleitario, oltre che tedioso, tentare di riassumere i principali risultati della Commissione in un contributo destinato ad un convegno cui partecipano autorevoli protagonisti di quell'esperienza. Tuttavia, vorrei menzionare molto succintamente le riforme più significative proposte dalla Commissione, perché possano essere confrontate con i maggiori progetti che l'avevano preceduta nei decenni precedenti.

Alla fine degli anni Novanta, la nota dominante non poteva che essere quella di una "convergenza" con le esperienze compiute e gli obiettivi perseguiti in altri paesi dell'UE. Da questo punto di vista, appariva necessario ed urgente correggere un palese sbilanciamento, per cui in Italia la spesa pensionistica assorbiva il 61,5% del totale della spesa sociale, di contro ad una media europea del 45,3% (dati del 1993).

L'ammontare della spesa riguardante la sanità pubblica risultava corrispondente alla media degli altri paesi dell'UE. Tuttavia, anche in questo settore, si proponeva di intervenire, sia per porre sotto controllo la tendenza alla crescita della spesa, sia per operare una serie di correzioni e miglioramenti nel funzionamento del sistema. Tali proposte si valevano anche del confronto ravvicinato con la riforma del SSN del 1992, del suo impatto e degli ulteriori problemi che aveva fatto emergere.

In sostanza, la Commissione Onofri proponeva di disincagliare la spesa sociale italiana dal peso e dalle disfunzioni del sistema pensionistico e di quello sanitario per liberare maggiori risorse ed introdurre innovazioni in altri settori dell'assistenza, che risultavano sacrificati. Occorreva intervenire in modo più adeguato e con nuovi strumenti su più fronti: disoccupazione e formazione, famiglia e maternità, abitazioni, altre forme assicurative. Anche in questi settori, il confronto con gli altri paesi dell'UE mostrava forti disparità: il 18,4% della spesa sociale totale in Italia, contro una media UE del 31,9%<sup>12</sup>.

Soprattutto, sembrava alla Commissione che fosse necessario ed urgente impegnarsi su nuovi terreni e con nuovi strumenti. Occorreva spostare l'accento su politiche attive e capaci d'incidere nella nuova realtà del mercato del lavoro. Gli interventi dovevano servire a limitare decisamente l'incidenza della disoccupazione effettivamente subita e favorire la formazione ed il reinserimento della forza lavoro.

In questo, come in altri ambiti, si propugnava un deciso spostamento da forme passive di assistenza e sussidi monetari all'offerta di servizi capaci di creare nuove opportunità.



In generale e per quanto riguardava l'ampio fronte riferibile al mantenimento del reddito, occorreva partire da tutte le condizioni di effettiva indigenza e disagio sociale. Si proponeva, quindi, l'istituzione di un "minimo vitale" per tutti i cittadini che si trovassero in condizioni di effettivo e grave bisogno. Ad una analoga finalità doveva corrispondere l'introduzione di un "fondo per i non autosufficienti". Lo scopo era, insomma, quello di sottrarre i cittadini alla "trappola della povertà"<sup>13</sup>. Al tempo stesso, le proposte le proposte relative a questi due nuovi istituti mostravano bene un orientamento più generale che caratterizzò tutti i lavori della Commissione. Si trattava della ricerca di un difficile equilibrio tra l'universalismo riferito ai beneficiari della protezione sociale e la selettività per quanto riguardava la tipologia delle prestazioni<sup>14</sup>.

Un altro fronte d'intervento concerneva le politiche sociali per le famiglie<sup>15</sup>. Anche in questo caso, il ritardo dell'Italia rispetto ad altri paesi (basti pensare alla Francia) era clamoroso. Così come, affatto sottodimensionata appariva la politica per le abitazioni. Senza voler scomodare l'esempio della Gran Bretagna, basta ricordare le reiterate rivendicazioni e proposte di una riforma complessiva del settore, che si erano succedute negli anni con risultati affatto delusori.

Anche questi due ultimi ambiti di intervento mostrano bene un altro orientamento generale della Commissione Onori. Si intendeva privilegiare quei provvedimenti che fossero effettivamente in grado d'interpretare i bisogni reali dei cittadini e di farlo con "politiche attive", tali, cioè, da modificare le impostazioni tradizionali. La spesa sociale poteva e doveva rappresentare un investimento. Al tempo stesso, era necessario distinguere tutti i casi in cui era possibile ed auspicabile un accesso alle dinamiche di mercato, rispetto a quelli in cui tale possibilità non si dava ed era, quindi, giocoforza ripiegare su interventi più tradizionali.

La riforma pensionistica del 1995, pure recentissima, veniva analizzata ai fini di possibili correzioni e integrazioni di cui era già possibile intravedere l'utilità.

Tuttavia, come si era già verificato con la Commissione D'Aragona del 1947 e analogamente a quanto accadde per i primi programmi del centro sinistra a metà degli anni Sessanta (con la sola eccezione delle rivendicazioni e conquiste sociali del periodo 1969 – 1978, in presenza di un conflitto sociale e di una congiuntura politica affatto straordinarie), anche nel caso della Commissione Onori si verificò che un'effettiva esigenza di riforma delle politiche sociali, come tale riconosciuta ed anzi promossa, finì, poi, coll'essere disattesa.

Le ragioni di ordine storico, quindi di carattere più generale, che ho cercato di tratteggiare possono spiegare come, ancora una volta, i vincoli finirono col prevalere sulle possibilità. Ma è

chiaro che intervennero anche fattori specifici e contingenti che ostacolarono il pieno accoglimento delle proposte formulate.

Rispetto a quelle proposte, ancora una volta e come era già accaduto nei precedenti citati, si verificò una lacerazione tra interessi ed orientamenti nettamente divaricati. Una condizione, quindi, in cui proprio l'esigenza di compiere delle scelte significative e discriminanti poteva condurre ad una situazione di stallo politico e di rinuncia.

Infatti, rispetto alle proposte avanzate dalla Commissione, da un lato, vi fu un arroccamento delle organizzazioni sindacali, meramente difensivo e quasi preventivo. Dall'altro, gli interessi imprenditoriali, pur vestendo i panni di una volontà innovativa, erano preoccupati di conservare privilegi da tempo consolidati e, magari, di farlo in forme più efficaci e rassicuranti.

Più d'uno ha sostenuto che su tutto restava incombente il problema del finanziamento. Ma esso era ben presente nelle proposte della Commissione, che tenevano ampiamente conto delle compatibilità e dei trasferimenti possibili nell'immediato e nel medio periodo. Il problema di una sfasatura cronica tra risorse e sistemi di welfare certamente esisteva ed era reso più acuto in quanto connesso ad un prelievo fiscale iniquo e ad un'evasione fiscale affatto abnorme <sup>16</sup>. A ciò bisognava aggiungere una spesa relativa agli interessi sul debito pubblico, pari al 10% del PIL. Si trattava di fenomeni ben noti ai membri della Commissione, che intendevano appunto affrontarli, a cominciare dall'esigenza primaria di combattere sprechi ed illegalità, tanto gravi quanto abituali nelle prestazioni del welfare italiano. Combattere e vincere questa battaglia era e resta preliminare ad ogni progetto di riforma. Ma dire che ritratta di un male endemico non è sufficiente ed anzi rischia d'esser fuorviante. Abbiamo visto che si tratta, invece, di una precisa e quasi inevitabile conseguenza di un sistema basato sulla compensazione a valle degli squilibri sociali e, quindi, costitutivamente assistenziale e clientelare.

Una battaglia di quel genere, condotta in modo finalmente coraggioso e coerente, ne comportava un'altra, affatto parallela, quella di una riforma dell'amministrazione pubblica capace di renderla pienamente efficace nella fase attuativa e gestionale.

Insieme ai risultati ed alle proposte specifiche, la Commissione Onori poneva il problema del recupero della consapevolezza dell'interesse pubblico e della sua preminenza. Senza una tale sensibilità politica e collettiva, come era possibile pensare di passare da servizi frammentati e particolaristici ad un sistema coerente basato su un universalismo pragmatico?

Si riproponevano, quindi, alla fine degli anni '90, le insufficienze storiche che avevano a lungo condizionato e limitato seri progetti di riforma delle politiche sociali.

---

<sup>1</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, Commissione per la riforma della previdenza sociale, *Relazione sui lavori della Commissione (4 luglio 1947 – 29 febbraio 1948)*, Roma, 1948. Sulla discussione successiva e l'opposizione incontrata, cfr. A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale*, Editori Riuniti, Roma, 1977 e F. MAZZINI, *Il sistema previdenziale in Italia fra riforma e conservazione: gli anni della Costituente*, in *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie*, a cura di A. ORSI BATTAGLINI, il Mulino, Bologna, 1980.

<sup>2</sup> Cfr. M. PACI, *Il sistema italiano di welfare fra tradizione clientelare e prospettive di riforma*, in *Welfare State all'italiana*, a cura di U. ASCOLI, Ascoli, Laterza, Roma-Bari, 1984, p. 297-325.

<sup>3</sup> Per un'analisi più approfondita di questi aspetti, sia consentito rinviare a I. MASULLI, *Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia, 1945-1985*, CLUEB, Bologna, 2003, pp. 149-55 e passim.

<sup>4</sup> Fra i molti studi sul centro sinistra, citiamo: G. TAMBURRANO, *Storia e cronaca del centro-sinistra*, Rizzoli, Milano, 1971; C. DI TORO –A. ILLUMINATI, *Prima e dopo il centro-sinistra*, Ideologie, Roma, 1970; R. LOMBARDI, *Riforme e rivoluzione dopo la seconda guerra mondiale*, in G. QUAZZA (a cura di), *Riforme e rivoluzione nella storia contemporanea*, Einaudi, Torino, 1977.

<sup>5</sup> I testi di quei programmi sono pubblicati nella raccolta del MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *La programmazione economica in Italia*, Roma 1967. Si veda, inoltre, G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, Bari, 1973.

<sup>6</sup> Su quel ciclo di lotte, citiamo almeno: C. CROUCH-A. PIZZORNO, (a cura di), *Conflitti in Europa. Lotte di classe, sindacati e Stato dopo il '68*, ETAS Libri, Milano, 1977; E. HILDEBRANDT- W. OLLE, *Ihr Kampf ist unser Kampf. Ursachen, Verlauf und Perspektiven der Ausländerstreiks 1970-1973 in der BRD*, Offenbach, 1975; S. MALLET, *L'après-mai 1968: grèves pour le contrôle ouvrier*, in "Sociologie du travail", n. 3, 1970; V. FOA, *Sindacati e lotte operaie (1943-1973)*, Loescher, Torino, 1976; G. GIUGNI, *Gli anni della conflittualità permanente*, Angeli, Milano, 1976.

<sup>7</sup> G. REGONINI, *Stato e sindacati nella formazione della politica della sicurezza sociale. Il caso delle pensioni*, in "Quaderni della Fondazione G.G. Feltrinelli", 1980, 10; M. MARAFFI (a cura di), *La società neocorporativa*, il Mulino, Bologna, 1983.

<sup>8</sup> G. GIUGNI, *Il sindacato fra contratti e riforme*, De Donato, Bari, 1973.

<sup>9</sup> Cfr. M. BOFFI et al. , *Città e conflitto sociale*, Feltrinelli, Milano, 1972.

<sup>10</sup> Sulla riforma del sistema sanitario, i suoi antecedenti e il punto d'approdo si vedano, tra gli altri: G. FREDDI (a cura di), *Rapporto Perkoff: salute ed organizzazione nel servizio sanitario nazionale*, il Mulino, Bologna, 1984; G. BERLINGUER, *Storia e politica della salute*, Angeli, Milano, 1991; A. CORCIONE, *Risorse e diritti sociali nel sistema sanitario*, in *Lo Stato sociale in Italia*, a cura di E. BARTOCCI, Donzelli, Roma, 1997.

<sup>11</sup> Sulle posizioni politiche e l'azione sindacale in materia si veda A. BALDISSERA, *La rivolta dei capelli grigi*, in N. NEGRI - L. SCIOLLA (a cura di), *Il paese dei paradossi. Le basi sociali della politica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996, pp. 53-116. Sui problemi più generali della riforma pensionistica, rinvio a L. PENNACCHI, *Lo stato sociale del futuro. Pensioni, equità, cittadinanza*, Donzelli, Roma, 1997.

<sup>12</sup> Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Relazione finale, 28 febbraio 1997*, Roma, pp. 6 sgg.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 19-20.

<sup>14</sup> Per un efficace quadro di sintesi dei problemi da affrontare, per una riforma dell'assistenza di orientamento universalistico, cfr. C. SARACENO, *Quale riforma per l'assistenza*, in "Nuvole", 14, 1997, pp. 30-2; ID. *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, il Mulino, Bologna, 1998.

<sup>15</sup> *Ibidem*. Su questo tema, si veda anche il recente libro di L. GUERZONI (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte*, il Mulino, Bologna, 2007.

<sup>16</sup> Su questi aspetti, si veda in particolare S. GIANNINI - P. ONOFRI (a cura di), *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, il Mulino, Bologna, 2005.