La riforma del welfare a dieci anni dal rapporto della Commissione Onofri

di Tiziano Treu

1. I buoni auspici e i limiti del rapporto Onofri

Le conclusioni della Commissione Onofri, a distanza di dieci anni, risultano ancora attuali e lungimiranti, non solo per chi le considera dall'esterno ma anche per chi, come me, ha seguito da vicino quasi tutte le vicende del welfare allora considerate. Anzi molte delle analisi e delle proposte di allora attraggono oggi più attenzione e più consenso di quando furono scritte. Nel 1997 furono in realtà poco considerate, certo per l'incombenza di altre preoccupazioni a cominciare dal risanamento dei conti pubblici richiesto dall'Europa, ma anche perchè si sottovalutava l'urgenza di rivedere in modo complessivo il nostro welfare.

Tra le tante proposte della commissione ricordo per prima quella illustrata nel rapporto in modo dettagliato di istituire una rete universale di sostegno al reddito che doveva completare la regolazione delle flessibilità attuata dalla legge 196/1997 al fine di realizzare un sistema di flexicurity già allora prospettato in sede europea.

Sottolineo specificamente questo tema per la importanza che ha rivestito anche per la Commissione, che lo prospettava come un passaggio fondamentale per superare un sistema di tutele esclusivamente fondato sulla difesa del (singolo) posto di lavoro. Ma lo ricordo anche perché fui direttamente impegnato a darvi seguito con un disegno di legge sugli ammortizzatori sociali, elaborato con la collaborazione di Marco Biagi, a breve distanza dal rapporto Onofri e che ne ricalcava le direttive fondamentali.¹

Ebbene nella convulsa discussione con le parti sociali il disegno strategico cui la proposta si ispirava e il contributo che poteva dare a una politica del lavoro più attiva non furono quasi considerati né dagli attori della concertazione, presi da altre preoccupazioni, e neppure da commentatori esperti.

In questa vicenda si possono cogliere – oggi ne sono più convinto di allora – alcuni motivi della realizzazione alquanto parziale degli obiettivi di fondo proposti dalla Commissione. Molte analisi anche presentate in questo volume segnalano fra questi motivi la preoccupazione di osservare le compatibilità economiche, incombente nelle priorità del primo governo Prodi.

---

¹ Cfr. i miei commenti in T. Treu, *Politiche del lavoro*, Mulino, Bologna, 2001, p. 64 ss.

Tale preoccupazione è più volte espressa nel testo e nelle conclusioni del rapporto che, come riconosce lo stesso Onofri, aveva interiorizzato l'obiettivo di risanamento dei conti pubblici. Il peso di questo obiettivo è tale da riflettersi nella stessa terminologia del rapporto che si intitola alla "riforma della spesa sociale" (non del welfare); in un punto centrale delle conclusioni ove si afferma, quasi con rammarico, che le riforme proposte possono contribuire in misura limitata alla riduzione della spesa primaria corrente e della sua quota sul PIL.

Si tratta di una affermazione che sarà smentita dai fatti nel decennio successivo, pur in misura diversa a seconda degli andamenti della spesa nei vari settori. Quel che più sorprende non è la smentita ad opera dagli eventi successivi, sempre possibile, quanto il fatto che la previsione era già allora improbabile sulla base di una osservazione delle tendenze in atto non solo in Italia. Gli andamenti di tutti i sistemi di welfare, non solo quelli più assestati e generosi del nord Europa ma anche quello anglosassone nella transizione fra il governo Thatcher e il New Labour di Blair, mostravano come l'evoluzione dei bisogni nella società del rischio spingesse piuttosto ad aumentare che a contenere la spesa sociale. Per lo stesso motivo gli obiettivi di riforma perseguiti nei diversi ordinamenti puntavano non a una riduzione della spesa ma a una redistribuzione fra i suoi vari capitoli.

2. Motivi della mancata riforma degli ammortizzatori sociali

Al di là di questo errore di prospettiva e di parziali ambiguità, furono le politiche del centro sinistra, visibili già nel biennio 1996/1998 di massima spinta riformatrice, a ridimensionare gli auspici della Commissione, a cominciare dalla riforma degli ammortizzatori sociali. Questo tema è emblematico, perchè i progetti di riforma furono vanificati non solo nella prima versione del 1998 ma fino ad oggi, per motivi analoghi, non solo finanziari, ma attinenti alla concezione di fondo di questo aspetto del welfare.

La proposta di attivare sia pure gradualmente, come era nel cauto riformismo della commissione, un sistema universale di tutele del reddito trovò l'opposizione convergente delle parti sociali,- sindacati e Confindustria, preoccupate che il disegno universalistico battesse in breccia fino a distruggere il sistema storico di tutele categoriali, le casse integrazioni di vario genere, via via accumulate nel dopoguerra.

La preoccupazione era fondata, in quanto la proposta della Commissione, oltretutto espressa più di altre in dettaglio, era antitetica per destinatari, metodi e finanziamento al sistema vigente.

L'ostilità era ancora più radicata nei confronti delle proposte di reddito minimo, pure avanzate dalla Commissione, e a dire il vero ritenute quanto meno intempestive anche da varie forze politiche.

In realtà si era di fronte alla contrapposizione fra due concezioni radicalmente diverse di welfare, presente rispetto agli ammortizzatori sociali, ma estendibile anche ad altri settori e per questo ancora più minacciosa per il nostro sistema "mediterraneo": da una parte l'impianto su cui si è costruito tutto il nostro welfare del novecento, dalla tutela del reddito, alle pensioni, alla stessa assistenza sanitaria, di carattere categoriale/corporativo e modellato sui bisogni, allora centrali, del lavoratore dipendente della grande impresa industriale; dall'altra la concezione universalistica, sviluppatasi nei paesi del Nord Europa, e da noi oggetto di scarsa considerazione anche nei circoli 'esperti' di economisti, sociologi, per non parlare dei giuristi.

Un confronto fra queste diverse opzioni non era in realtà approfondito. Nè era avvertita l'esigenza di superare o integrare la versione storica del welfare categoriale fortemente radicato nel movimento sindacale. Questo deficit dipendeva da una debolezza della cultura riformista, avallata dalla pratica politica dei maggiori partiti, che sono stati per decenni inclini a delegare al movimento sindacale le questioni del lavoro e del welfare e quindi non sollecitati a metterne in discussione l'impianto categoriale.

D'altra parte tale impianto trovava riscontro nella pratica della concertazione, di stampo tipicamente categoriale e da questo condizionata. Non a caso il patto del 1993 e quello del 1996, conclusi a ridosso e in ambito politico sindacale contiguo alla commissione Onofri, affrontavano con grande efficacia temi diversi: il primo il controllo dell'inflazione e la stabilizzazione economica del paese, il secondo la regolazione della flessibilità; ma davano scarsa importanza e nessuna priorità a un riorientamento del welfare in senso diverso dalla tradizione.

Inoltre la elaborazione politico-culturale dell'epoca dedicava una attenzione marginale agli aspetti attivi del welfare e più in generale ai rapporti fra welfare e sviluppo: cioè alla possibilità che le riforme del welfare, e di alcuni dei suoi istituti in specie, non fossero orientati (solo) al risarcimento dei danni personali e sociali prodotti dal sistema economico, ma contribuissero allo sviluppo economico-sociale e alla crescita delle capacità personal: oggi si direbbe allo sviluppo umano. La riflessione sul ruolo del welfare per lo sviluppo umano si è allargata negli anni più recenti, ma è lungi dall'essersi imposta nella stessa cultura riformista. D'altra parte le basi corporative del nostro sistema, costituiscono un elemento così radicato nel nostro sistema e così "funzionante", pur nei loro limiti, che rappresentano a tutt'oggi il punto critico da affrontare per dare seguito agli obiettivi universalistici della commissione.

La resistenza a superare queste criticità è alimentata dagli interessi degli attori protagonisti del vecchio sistema (gli insider); ma dipende anche da difficoltà del nostro apparato

amministrativo, costruito per funzioni di tipo burocratico, e poco attrezzato a gestire e a controllare sistemi complessi come quelli di un welfare universalistico, ed “eticamente sensibili” in quanto esposti a forti rischi di opportunismo degli utenti. L’impianto categoriale delle Casse Integrazioni Guadagni presentava minore complessità in quanto riferito a realtà conosciute, circoscritte e gestibile con una qualche collaborazione delle categorie che ne riduceva i rischi (in realtà spesso li oscurava sotto un generico consenso al sistema).

L’impostazione assicurativo-risarcitoria su cui si basavano le vigenti tutele di categoria contribuiva a controllare tali rischi e a distribuirne i costi, peraltro con crescenti sostegni statali nelle forme di cassa integrazione in deroga via via diffuse.

D’altra parte aver mantenuto l’impianto assicurativo degli ammortizzatori sociali ha portato a sottovalutare le componenti attive del sistema, che erano invece auspiccate dalla commissione, per mantenere in primo piano i contenuti risarcitori tuttora privilegiati non solo in quest’area del nostro welfare. Eppure le controindicazioni anche economiche dell’impianto categoriale e dell’approccio risarcitorio apparivano già allora chiare, a fronte della crescente variabilità dei fattori produttivi, compreso il lavoro, che scuoteva i tradizionali confini categoriali, moltiplicava gli episodi di crisi e di ristrutturazione aziendale, e le tipologie di lavoro, accrescendo la domanda di mobilità e quindi di servizi attivi sul mercato del lavoro.

Il potenziamento dei servizi all’impiego auspicato dalla commissione, è stata oggetto di forte impegno riformatore tradottosi nella legge 196/1997 e continuato negli anni successivi²; ma ha avuto risultati a dir poco diseguali; spesso meno positivi proprio nelle aree deboli del paese dove l’urgenza delle politiche attive era maggiore. La mancata attuazione di una rete universale di tutele attive doveva accrescere le difficoltà di gestire un mercato del lavoro sempre più turbolento anche da parte di servizi pubblici più attrezzati nei nostri.

La settorialità dei sistemi di integrazione al reddito, le loro frequenti variazioni e deroghe hanno favorito la frammentarietà degli interventi per il tamponamento delle crisi occupazionali secondo le urgenze del momento piuttosto che lo sviluppo di strutture e competenze stabili attrezzate per svolgere servizi disponibili a tutti gli utenti, imprese e lavoratori, anche fuori dalle emergenze³.

---

² Si tratta di un’area non investita dalle polemiche ideologiche relative alla regolazione della flessibilità e che quindi presenta sostanziale continuità da allora, almeno sul piano normativo; ciò non ha impedito peraltro sfasature applicative anche rilevanti, specie nei rapporti fra servizi pubblici e operatori privati; cfr. oltre agli scritti alla nota seguente, R. Bortone, *La tutela e i servizi nel mercato*, in *Il futuro del lavoro*, a cura di A Perulli, Halley, 2007, p. 19; F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali*, in questo volume.

³ La diagnosi è condivisa largamente: cfr. oltre lo scritto di P. Sestito, in questo volume, *Le politiche del lavoro*, S. Pirrone, P. Sestito, *I disoccupati in Italia*, Mulino, Bologna, 2006.

Queste carenze del sistema delle tutele hanno influito negativamente sul problema già in sé difficile della regolazione della flessibilità, in specie quella in uscita, e in particolare della disciplina dei licenziamenti.

Lo scontro sull'art. 18 dello Statuto dei lavoratori nel periodo del governo di centro destra ha motivi ideologici non riconducibili a un singolo aspetto della disciplina, in realtà fortemente simbolici; ma la mancanza di un sistema efficiente di servizi e di tutele sul mercato ha contribuito a rafforzare un circolo vizioso. La resistenza degli attori sindacali e politici, condivisa anche dagli esperti giuslavoristi più avvertiti, ad abbandonare gli strumenti esistenti di difesa del posto di lavoro, è sostenuta dalla carenza di strumenti di accompagnamento sul mercato del lavoro; d'altra parte il ritardo nell'attivare questi strumenti perpetua le spinte alla conservazione dello status quo, comprese le resistenze individuali e collettive anche alla mobilità possibile e necessaria fra posto e posto di lavoro.

Che la sindrome della conservazione dello status quo sia ancora presente è dimostrato dal rifiuto manifestatosi anche solo a discutere la recente proposta di sperimentare un contratto a tempo indeterminato con tutele crescenti per superare l'attuale frammentazione e precarietà nei modi di assunzione dei (giovani) lavoratori⁴.

L'impasse sul duplice fronte delle tutele e dei servizi ha aggravato inoltre le distanze fra chi fruisce di un contratto a tempo indeterminato e chi è titolare di rapporti variamente atipici e temporanei, difficili da stabilizzare soprattutto per soggetti deboli. La polarizzazione delle tutele si è aggravata con la crescita delle flessibilità al margine, in entrata, favorita dalla legislazione del centro destra. Tale evoluzione normativa ha avuto scarso impatto sull'occupazione ma ha contribuito ad accentuare i tratti di dualismo del nostro mercato del lavoro, concentrando i fenomeni di mobilità e di precarietà su una frazione contenuta di lavoratori deboli, soprattutto giovani, donne, immigrati.

Questi tratti di dualismo si sono accentuati o complicati non solo per la mancanza di un sistema generalizzato di tutele sul mercato del lavoro ma per la segmentazione degli stessi diritti storici relativi al rapporto di lavoro. Non sono mancate le proposte di affrontare il problema con una normativa che integrasse per i nuovi lavoratori atipici, le tutele previste dallo statuto dei lavoratori del 1970, adattandole alle necessità di questi lavori, in particolare dei vari tipi di collaborazioni, formalmente di lavoro autonomo ma economicamente dipendente. Mi riferisco allo statuto dei lavori, elaborato nello stesso periodo del rapporto Onofri, e poi la Carta dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori presentata nel 2002 dall'opposizione di centro sinistra. Queste proposte hanno avuto seguito solo parziale, non traducendosi neppure qui in un disegno

---

⁴ Cfr. T. Boeri, P. Garibaldo, *Il "testo unico" del contratto unico*, in www.Lavoce.info, 19.10.2007,

organico⁵. Ciò è dovuto in parte alle divergenze all'interno del centro sinistra, fra sinistra radicale e area riformista, su quale sia il nucleo essenziale di tutele da riconoscere a tutti i tipi di lavoro e quali tutele vadano invece differenziate a seconda dei bisogni dei nuovi lavori che non sono sempre uguali a quello del lavoro subordinato tipico. Tale divergenza rinvia ad una questione generale, anch'essa controversa; cioè alla concezione di universalismo selettivo, specie per quanto riguarda i criteri di selettività. La divergenza non è di poco conto; ma resta la sensazione che anche in questo caso l'impegno ad affrontarla non sia stato all'altezza del compito, per la debole priorità data al tema nelle politiche sociali del centro sinistra.

Le segmentazioni del mercato del lavoro e le distorsioni conseguenti nelle condizioni di vita e di lavoro dei dipendenti, rendono oggi più che mai urgente riprendere la riforma in senso universalistico del welfare in entrambi gli ambiti, degli ammortizzatori e dei diritti, e soprattutto di darvi attuazione al di là degli iniziali provvedimenti presi dall'attuale governo. La estensione del sistema dei diritti e dei sostegni al reddito è la chiave di volta anche per l'attivazione di un sistema integrato di servizi e di politiche attive del lavoro e per un efficace contrasto delle precarietà esistenti. Esso può ridurre la drammaticità con cui questi fenomeni sono percepiti che è aggravata dalla mancanza di un sistema di tutele universali. Non a caso i confronti e le rilevazioni internazionali mostrano come le condizioni di incertezza indotte dalla concorrenza internazionale e riflesse anche nella instabilità dei rapporti di lavoro siano meno gravemente avvertite in quei paesi del nord Europa, (ma anche più vicini a noi come Francia e Spagna) che pure ammettendo un'alta flessibilità del lavoro anche in uscita, sono provvisti di un efficace sistema di tutele e di politiche attive per la mobilità e per il reinserimento dei lavoratori disoccupati.

3. Le debolezze della formazione

La resistenza a superare l'impostazione categoriale proprio del nostro sistema sociale, non riguarda solo il sistema delle tutele del reddito: e l'estensione dei diritti ai lavoratori atipici. Si riscontra anche nell'organizzazione della formazione professionale e continua. Questo settore di servizi rientra a pieno titolo nell'ambito del welfare; oggi più di ieri, per la centralità che assumono le dotazioni di competenze professionali e il loro adeguamento continuo nella società della conoscenza. Esso dovrebbe avere altre priorità nel nostro paese, dato che il deficit competitivo italiano dipende non tanto dalla mancanza di flessibilità del lavoro quanto dalle

---

⁵ Cfr. per una ricostruzione e commenti, T. Treu, *Il diritto del lavoro: realtà e possibilità*, ADL, 2000, spec. p. 504 ss.

deboli dotazioni di capitale umano per gli aspetti sia qualitativi sia quantitativi, cioè per il basso tasso di attività e per la scarsa qualificazione media della nostra manodopera.

La commissione Onofri non manca di rilevare l'importanza di questo capitolo e la necessità di rendere più efficiente il sistema nazionale e regionale della formazione professionale e continua, nonché di migliorare l'uso delle abbondanti risorse comunitarie. Ma non mette in discussione l'impianto dell'offerta di formazione, largamente appoggiata su strumenti organizzati dalle parti sociali. E' la legge 196/1997, che seguendo l'accordo sociale dell'ottobre 1996 fornisce una prima regolazione ai fondi interprofessionali per la formazione, che entreranno peraltro in funzione con grande ritardo. Se il rapporto Onofri non sembra considerare la formazione continua come parte integrante di un sistema di welfare universale né configurare un diritto soggettivo alla formazione, questa prospettiva resta altrettanto estranea alle proposte politiche del periodo. Essa viene ripresa solo di recente in alcune proposte di legge, fra cui un ddl approvato dal governo nel dicembre 2007 che sancisce un diritto soggettivo alla formazione continua. Peraltro la indicazione è priva di adeguata strumentazione attuativa e finanziaria, con il rischio di ridursi a una mera enunciazione programmatica.

Il tema merita di essere affrontato in modo non incidentale tenendo conto anche della evoluzione normativa riscontrabile in altri paesi. E' significativa ad esempio quella del sistema francese che ha una lunga esperienza dei fondi professionali: di recente si è prevista la possibilità generalizzata dei singoli, imprese e lavoratori, di usufruire di tempo e risorse per la formazione da essi prescelta, anche ma non esclusivamente attingendo ai fondi interprofessionali. Una simile previsione può costituire la garanzia per la effettività del diritto universale alla formazione; nello stesso tempo può costituire uno stimolo alla maggiore efficienza dell'offerta attivato dalla domanda e può spingere allo svolgimento da parte dei fondi interprofessionali di utili funzioni di consulenza piuttosto che di mera intermediazione.

4. Successi e conseguenze delle pensioni contributive

L'evoluzione del sistema pensionistico in questi dieci anni presenta un bilancio diverso da quello riscontrato per il sistema delle tutele del reddito e dei diritti. Qui l'obiettivo, assunto dalla commissione e dal governo, di contrastare la dinamica della spesa è stato avvicinato se non raggiunto: c'è stato un contenimento se non una stabilizzazione della crescita. Non voglio sminuire l'importanza di questo risultato, senza il quale avremmo subito una grave crisi del sistema sociale e degli equilibri finanziari. Il commento di Onofri secondo cui non si poteva fare di più ha certo un fondamento di realismo.

Vorrei però sottolineare anche qui la rilevanza dell'impostazione lavoristica categoriale del sistema e i suoi rapporti con le ipotesi di welfare universale. L'introduzione del metodo contributivo di calcolo della pensione ad opera della legge 335/1995 ha permesso di riformare il sistema e di garantirne in prospettiva l'equilibrio finanziario senza alterare tale l'impostazione categoriale anzi razionalizzandola. A ogni lavoratore sono riconosciute aspettative pensionistiche corrispondenti alla sua posizione professionale e categoriale, perché queste sono correlate ai contributi versati secondo questa stessa posizione.

Le proposte di Onofri valorizzano questo impianto suggerendo varie modifiche: renderlo più rigoroso con la piena armonizzazione dei vari regimi e il superamento dei residui sistemi privilegiati; separare correttamente le prestazioni previdenziali da quelle assistenziali, accelerare la fase di transizione per la completa andata a regime del sistema contributivo, attivare lo sviluppo della previdenza complementare. L'attuazione di queste modifiche con la legge 449 del 1997, pur essendo ancora una volta parziale, ha contribuito a favorire l'auspicato contenimento della spesa pensionistica. L'obiettivo della stabilizzazione tuttora non è ancora raggiunto perché al riguardo è decisivo il prossimo andamento del sistema. Nell'immediato influirà l'innalzamento dell'età pensionabile, che però nel tempo sarà determinato dall'andata a regime dello stesso metodo contributivo.

In prospettiva è decisiva la corretta revisione dei coefficienti di trasformazione per il calcolo della pensione che è stata rinviata al 2010. Le resistenze sindacali ad applicare rigorosamente l'aggiustamento automatico dei coefficienti secondo quanto prevede la legge 335 sono motivate dalla preoccupazione che la modifica dei coefficienti comporti un abbassamento drastico dei futuri livelli pensionistici: quelli delle nuove generazioni. Tale conseguenza è prevedibile perché l'allungamento della speranza di vita, da cui dipendono i coefficienti, è stato maggiore di quanto previsto nel 1995. D'altra parte una corretta applicazione dei coefficienti è necessaria per non alterare l'equilibrio del sistema. Alcune sue correzioni sono state prospettate, che operano sulla base del sistema, sostenendo le carriere discontinue di lavoro con contributi figurativi, in generale promuovendo l'occupazione dei giovani e aumentando i salari. Ma il possibile abbassamento della copertura previdenziale è intrinseco al sistema contributivo che è fatto per garantire pensioni corrispettive non per sé adeguate. Un risultato più attento all'adeguamento delle prestazioni, si può ottenere solo modificando la logica del contributivo. Per evitare che la pensione contributiva scenda sotto un livello ritenuto adeguato si è proposto di integrarla con una somma fissa, posta a carico della fiscalità generale tale da garantire nel

complesso un reddito adeguato ai beneficiari. La proposta, che non ha avuto seguito, introduce nel sistema contributivo una modifica parziale di tipo solidaristico⁶.

Uno sviluppo coerente con la nostra costituzione (art. 38) sarebbe di generalizzare una prestazione pensionistica di base destinata, secondo la logica del welfare universalistico, a garantire a tutti i cittadini anziani prestazioni adeguate alle esigenze di vita. Tale prospettiva risponderebbe alle aspettative di quote crescenti di lavoratori che per la ridotta contribuzione, per carriere intermittenti e per bassi salari o per una combinazione di tali fattori, non raggiungono livelli di pensione comparabili a quelli che devono essere garantiti a tutti i cittadini, neppure agli attuali 530 euro mensili. Per far fronte ai bisogni di questi cittadini esistono oggi istituti sviluppatasi in modo disordinato, le varie forme di pensione o assegno sociale che verrebbero unificati appunto in una pensione universalistica di base.

Un'ipotesi del genere va definita in tutte le sue implicazioni, a cominciare dai rapporti fra pensione di base e contributiva: questi devono essere stabiliti in modo tale da evitare che la prima abbia effetti di spezzamento sulla seconda, riducendo la propensione dei lavoratori attivi a versare contributi nel corso della vita lavorativa. Altri paesi hanno adottato sistemi simili di carattere misto che combinano a una componente di welfare universalistico a un ulteriore sistema contributivo (o addirittura di fondi pensione privati). Queste esperienze possono fornire indicazioni utili per approfondire e innovare in senso universalistico anche il travagliato settore della nostra previdenza.

5. Le incapacità amministrative

La difficoltà di superare l'impianto lavoristico del nostro welfare non è stato l'unico ostacolo al raggiungimento degli obiettivi indicati dalla Commissione Onofri. Una criticità rilevata da molti commenti riguarda la scarsa efficienza della nostra Pubblica Amministrazione che riduce la capacità attuativa delle riforme, persino in ambiti meno controversi del welfare pensionistico e degli ammortizzatori. Nel caso nostro queste debolezze implementative costituiscono un handicap tanto più grave quando si voglia passare da un welfare risarcitorio centrato sui trasferimenti a un sistema orientato ai servizi; e ancor più quando si intenda combinare l'universalità dei destinatari con la selettività dei beneficiari effettivi. La erogazione di servizi alla persona, tipica di questo welfare postula una grande capacità di gestire la

---

⁶ Cfr. in P. Sestito, *Verso un nuovo sistema di ammortizzatori*, in *Il nuovo sistema di welfare alla luce del accordo del 23 luglio 2007*, a cura di S. Pirrone, in corso di pubblicazione, Arel, Mulino; E. Fornero, *La tenuta finanziaria del sistema a regime*, ivi; T. Treu, *Nuovo patto fra le generazioni e lotta alla precarietà*, in *Le riforme del lavoro*, a cura di A. Perulli, Halley, 2007, p. 195 ss.

selettività, cioè di valutare le situazioni di bisogno, di monitorare le esperienze e di adattare di conseguenza le scelte: una capacità presente in modo diseguale e mediamente scarso nelle nostre pubbliche amministrazioni.

Il peso di questa situazione è riconosciuto dallo stesso Onofri, con particolare riguardo al reddito minimo di inserimento (RMI) che presenta difficoltà di gestione accresciute rispetto agli stessi ammortizzatori sociali, per il carattere altamente discrezionale delle erogazioni e per i soggetti cui si riferisce. La sperimentazione del RMI avviata in fine della XIII legislatura in varie sedi locali, invero con una certa improvvisazione, ha confermato tali difficoltà, contribuendo a sconsigliare ulteriori tentativi di attivare l'istituto.

La difficoltà rilevata nella gestione di questi istituti non è stata superata con il decentramento in sede locale di una larga parte di welfare, dalla sanità, ai servizi all'impiego, all'assistenza, alla formazione professionale. Tale decentramento è necessario in tutti i servizi di welfare, come mostrano le esperienze internazionali. Da noi non è stato in sé "reticente" come qualcuno ritiene⁷. Semmai è stato asimmetrico. Soprattutto ha incontrato strutture amministrative locali spesso meno attrezzate di quelle centrali a svolgere le funzioni di gestione, valutazione e controllo. Tanto è vero che non pochi auspicano il recupero di un ruolo attivo dello stato di indirizzo e di controllo in molte materie ora di competenza concorrente delle regioni.

Inoltre la capacità di svolgere queste funzioni a livello decentrato è stata ulteriormente ridotta da due vizi strutturali del nostro sistema: la moltiplicazione dei livelli amministrativi senza riscontro in altri paesi anche di tradizione amministrativa più robusta; la incertezza delle distinzioni di competenza fra le varie istituzioni, con conseguenti fenomeni di sovrapposizione e intralcio decisionale. Si tratta di vizi che ipotecano negativamente la capacità attuativa (di *delivery*, come dicono gli anglosassoni) del nostro sistema pubblico e quindi la credibilità di tutte le riforme: nel caso del welfare più gravemente che in altri settori, per l'incidenza dei servizi sulla vita di milioni di persone. Le conseguenze negative della sfasatura fra le competenze sono evidenti: nella gestione degli ammortizzatori sociali ad es. è ampiamente dimostrata la necessità di attribuire a una sola amministrazione la responsabilità di pagare i sussidi (ora in capo all'INPS) e quella di assistere e attivare con aiuti e con sanzioni i fruitori degli stessi sussidi, ora in capo agli ai Servizi Pubblici all'impiego.

L'influsso negativo di queste carenze organizzative e istituzionali è evidente non solo per le riforme lavoristiche ma anche nel settore della sanità che per primo è stato interessato nel nostro paese da riforme di stampo universalistico.

Proprio per questo le indicazioni della commissione Onofri si concentrano su meccanismi di funzionamento del sistema con suggerimenti tuttora attuali: una migliore capacità di

---

⁷ P. Bosi, *L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, in questo volume.

programmazione e di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, l'aziendalizzazione delle strutture, il riequilibrio fra le funzioni ospedaliere e quelle assistenziali del sistema; ma anche forme efficaci di responsabilizzazione (con incentivi e penalizzazioni) degli attori coinvolti, dai singoli operatori alle istituzioni territoriali (già allora esposte in modo diseguale a disavanzi di bilancio), fino a possibili forme di competizione fra soggetti privati e pubblici (da definire rigorosamente in sede pubblica). Come si vede si tratta di suggerimenti tutti rivolti a rafforzare la capacità delle istituzioni pubbliche di governare una così importante area di welfare universalistico. Tali suggerimenti sono riusciti solo in minima parte a far breccia nella gestione del settore: il che ha contribuito a frustrare le speranze della commissione di stabilizzare la spesa sanitaria, tanto più a fronte di una crescita della domanda sanitaria largamente sottovalutata.

La consapevolezza di questi handicap istituzionali è presente nelle analisi economiche e politiche, ma non si è tradotta in misure conseguenti, atte a migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni. Eppure tali misure non implicano investimenti finanziari diretti. Anzi sono necessarie per ridurre gli sprechi ed erogare servizi universali selettivi con costi contenuti e con soddisfazione degli utenti. La questione di dove recuperare le risorse necessarie a finanziare i crescenti bisogni di welfare è controversa. Certo essa è ineludibile. La possibilità di stornare risorse significative dall'area pensionistica mi sembra progressivamente abbandonata, anche alla luce delle ultime normative conseguenti all'accordo del 23 luglio 2007 (la legge finanziaria 2008 e la legge 24 dicembre 2007, n. 247).

Se questo è vero non esistono molte alternative. La possibilità di intaccare la spesa per interessi è ridotta, salvo abbattere in modo drastico lo stock del debito con alienazioni patrimoniali; d'altra parte è difficile ipotizzare ulteriori incrementi della pressione fiscale. Interventi potenzialmente rilevanti per ottenere risparmi riguardano proprio i costi delle pubbliche amministrazioni che sono più alti di quelli di altri paesi; il che si può ottenere non solo riducendo il personale (peraltro in misura contenuta), quanto operando per sfolire le strutture e gli enti che costituiscono la nostra macchina pubblica, dal numero dei comuni, delle comunità montane, alle migliaia di enti e società variamente partecipate dal pubblico, alle stesse province. Si tratta di una strada più volte annunciata e finora poco praticata. Non a caso anche in questi commenti c'è chi segnala una vera e propria sfiducia della classe politica nella riformabilità delle Pubbliche Amministrazioni⁸ e quindi la tentazione a spostare verso il mercato molte di queste funzioni di welfare. L'esternalizzazione delle funzioni di welfare non è la tesi della commissione, che prospetta con molto equilibrio la ricerca di nuovi mix fra offerta pubblica, privata e volontaria, a condizioni da stabilire e nei settori dove ciò possa veramente migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi.

---

⁸ Cfr. L. Pennacchi, *Il peso di fattori di tipo strategico culturale*, in questo volume.

Questa non è neppure la tesi affermata in questi anni nel nostro paese, anche se non sono mancati fenomeni di esternalizzazione dei servizi poco programmate e controllate. Semmai sono state più frequenti le forme di precarizzazione dei dipendenti assunti dagli Enti Locali. D'altra parte un equilibrato mix di pubblico e privato con gli obiettivi qualitativi indicati presuppone una capacità regolatoria del settore pubblico non meno difficile da costruire di quella necessaria alla gestione dei servizi e oggi lontana dalla cultura e dalle competenze delle nostre amministrazioni. Per altro verso richiede un orientamento culturale e pratico favorevole a forme di *public/private partnership* ancora fortemente carente nel nostro paese, per la presenza di opposti pregiudizi circa la (in)efficienza delle strutture pubbliche e all'opposto circa la (poca) utilizzabilità di operatori privati per l'erogazione di beni e servizi di interesse collettivo

6. Carenze e incertezze delle politiche per la famiglia

Gli ostacoli al disegno e all'attuazione delle politiche riformatrici operano con varianti anche in altre aree del welfare, a cominciare dalle politiche della famiglia, che risultano marginali se non assenti nel rapporto Onofri.

Questa marginalità dipende non solo dai limiti del mandato della commissione ma da un tradizionale orientamento della cultura e della politica italiana che ha riferito il welfare all'individuo, al maschio capofamiglia produttore di reddito, da cui gli altri componenti dipendono, anche quando altri paesi avevano avviato una revisione sostanziale su questo punto attuando misure per il sostegno delle responsabilità familiari.

Il peso della tradizione lavoristica del nostro welfare è decisivo in tema di sostegno economico al nucleo familiare: come riconosce Onofri, le proposte di estendere gli assegni, nati per il lavoro dipendente, al lavoro autonomo non sono mai stati assunte negli impegni di riforma. In ogni caso la resistenza ad attuarle incontrarono nei sindacati la stessa resistenza espressa all'estensione universale degli ammortizzatori sociali, resistenza motivata dal timore che tale estensione comportasse una maggiore pressione fiscale sul lavoro dipendente.

Il problema resta tuttora irrisolto, nonostante le risorse destinate alle famiglie siano più che raddoppiate dal 1997; ma, come rileva Bosi⁹, ciò è avvenuto in larga parte sotto forma di agevolazioni fiscali. Questo è un vizio della via fiscale al welfare familiare, aggravato dall'incertezza e dalle controversie persistenti circa l'ambito di riferimento degli interventi: l'individuo per le detrazioni fiscali, il nucleo familiare per gli assegni al nucleo (ma un nucleo diverso da quelli utilizzati ai fini ISEE).

---

⁹ *L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, cit.

Il successo delle politiche di welfare familiare non si ottiene con misure isolate, ma dipende da un mix di interventi fra loro combinati: sostegni al costo dei figli, servizi per la cura dei componenti la famiglia, politiche dei tempi di lavoro (congedi), finalizzati alla conciliazione fra lavoro e assunzione delle responsabilità di cura.

Un insieme così complesso di misure richiede chiare priorità nella ripartizione delle risorse, ancora una volta soprattutto fra sia una grande capacità di valutazione e di implementazione delle politiche.

Della nostra debolezza per questo secondo aspetto si è già detto. La capacità di definire chiare priorità sull'allocazione delle persone è anche essa debole nel nostro paese e non solo in questo ambito: come rileva Bosi si preferisce dare "un poco a tutti" invece che attribuire risorse adeguate a un capitolo di spesa a scapito di altri (come è successo anche nelle ultime leggi finanziarie).

Nel caso specifico le scelte nette sono particolarmente difficili, perché devono incidere su comportamenti sociali fortemente radicati. Si pensi alle resistenze a superare la concezione del capofamiglia, a operare una distribuzione di ruoli fra i sessi, ad allargare l'uso dei congedi e le responsabilità di cura. A tali resistenze si cumulano le controversie riguardanti le concezioni di famiglia e le relazioni fra stato e famiglia. Sostenere l'uno o l'altra misura significa avallare un dato modello di famiglia¹⁰.

Queste controversie non hanno impedito in passato, anche da parte dei partiti cattolici, l'adozione di politiche sociali soprattutto a favore dei figli a prescindere dal tipo di famiglia beneficiaria. Ma si trattava per lo più di aiuti monetari, come gli assegni per il sostegno dei figli. La ricerca di un welfare familiare complesso ha sollevato tensioni conflittuali già nel primo governo dell'Ulivo, ora riaperte dalle vicende più recenti.

L'importanza di questo capitolo del welfare è decisiva non solo per la natalità ma per il benessere dei minori e dei giovani e per le pari opportunità tra uomini e donne nei vari aspetti della vita civile e del lavoro. Il tema non è quindi eludibile e così il chiarimento delle differenze all'interno delle coalizioni.

7. Cultura giuridica ed etica pubblica

Lo scarso e diseguale progresso verso il welfare universalistico proposto dal rapporto Onofri rinvia infine a due caratteri generali del nostro sistema pubblico in senso lato.

---

¹⁰ C. Saraceno, *Le politiche per la famiglia*, in questo volume.

Il primo carattere riguarda la cultura giuridico-istituzionale dominante, in buona misura trasversale agli schieramenti politici. Questa cultura privilegia la regolazione legislativa dei rapporti e degli atti, anche interpretati, emblemizzata dalle norme inderogabili protettive del diritto del lavoro, piuttosto che le normative promozionali dei comportamenti individuali e collettivi e gli interventi a maglie larghe (guidelines e simili) rivolti a orientare gli stessi comportamenti su obiettivi prefissati: cioè le varie forme ora raccolte sotto il titolo di soft law. Orbene i primi strumenti si attagliano bene alla regolazione di fenomeni predefiniti propri di una società relativamente stabile; i secondi diventano essenziali per il successo di policies complesse e per orientare sistemi di welfare aventi caratteristiche di universalità e di servizio personalizzato.

Il secondo punto critico riguarda aspetti fondativi della convivenza sociale, variamente denominati, spirito civico o di collettività, che qualifica l'etica pubblica e quindi la qualità dei rapporti fra cittadini e fra questi e lo stato, in quanto erogatore di servizi. Mentre la gestione tradizionale del welfare lavoristico si può appoggiare su vincoli di solidarietà e di fiducia categoriale il passaggio al welfare universalistico richiede una forte presenza di spirito civico, di responsabilità sociale e un'etica pubblica condivisa per non dare adito a fenomeni diffusi di opportunismo individuale e collettivo. La necessità di mobilitare queste risorse morali della società a sostegno degli stessi controlli pubblici per contrastare le deviazioni opportunistiche nella fruizione del welfare è testimoniata in paesi con più lunga tradizione del nostro. Ricerche comparate mostrano la difficoltà del compito in relazione agli ammortizzatori sociali e ancora più alle forme diverse di reddito sociale o di cittadinanza e mostrano altresì come la soluzione dei problemi di "azzardo morale" posti dai sistemi di tutela sia particolarmente complessa in paesi come il nostro dove questi valori morali e civici sono deboli, e più alta la propensione a beneficiare dei vari sussidi di disoccupazione anche da chi non ne ha diritto. Anche per questo in Italia si è perpetuato un sistema non virtuoso di sussidi modesti e di ambito limitato con scarsi controlli sul lavoro e con meccanismi di protezione concentrati sui settori forti del mercato del lavoro.

La conclusione, commenta Dell'Aringa¹¹, non è di archiviare la possibilità di instaurare in Italia un sistema di sicurezze sul mercato del lavoro. Si tratta semmai di valutare realisticamente gli spazi per incrementare questo tipo di tutele, di sperimentare le applicazioni in modo graduale e magari con modalità diverse secondo delle regioni ma con un ruolo attivo di guida da parte dello stato centrale. Non so se questo valga anche per le forme di reddito minimo come voleva il governo di centro destra. Soprattutto deve aumentare la cura nel rafforzare gli strumenti, di attivazione, di controllo e di valutazione delle performance.

---

¹¹ C. Dell'Aringa, *Welfare e mercato del lavoro*, in Quaderni della Fondazione Masi, 2007.

Come si vede le questioni menzionate si affrontano solo con interventi di medio lungo periodo: lo stesso vale per molti altri obiettivi di ricomposizione del welfare e della spesa sociale: dall'efficienza delle pubbliche amministrazioni, alla migliore strumentazione delle politiche attive, al miglioramento dei metodi di valutazione necessari alla selettività degli interventi, al rafforzamento dei servizi, a un più bilanciato rapporto fra politiche nazionali e autonomie regionali. Questo orizzonte lungo delle politiche di welfare rinvia all'esigenza di avere tempi congrui di programmazione e di attuazione e a monte alla necessaria stabilità di governi centrali e locali. Non è superfluo ricordare queste condizioni politico istituzionali fondamentali per il successo di riforme ambiziose come quella della commissione Onofri, che invece fu conclusa in periodo di grande turbolenza e con un governo che doveva terminare prima del tempo.