

IL WELFARE DELLE OPPORTUNITÀ E DELLE RESPONSABILITÀ: OSSERVAZIONI SUL LIBRO BIANCO E SUL MODELLO SOCIALE

di Vito Peragine

Il *Libro Bianco sul futuro del modello sociale* tocca diversi argomenti: la sanità e l'assistenza, le pari opportunità e la cura dei disabili, la lotta alla povertà, gli ammortizzatori sociali e le pensioni, il decentramento fiscale e il terzo settore. È vero che il documento si limita alla indicazione dei valori e delle coordinate fondamentali cui dovrà ispirarsi il governo e la sua maggioranza parlamentare nella formulazione di un programma concreto di interventi. Tuttavia, pur limitandosi ad una valutazione critica delle scelte di fondo, ciascuno di questi argomenti richiederebbe un commento vasto e articolato che naturalmente esula dai limiti di questo intervento. Mi concentrerò quindi su alcune delle questioni a mio parere più controverse, all'interno di una discussione della matrice culturale di fondo che ispira il Libro Bianco (LB).

Il LB parte da una condivisibile descrizione di alcune delle disfunzioni del nostro sistema di welfare: la non copertura di aree importanti di bisogni, lo sbilanciamento della spesa sociale verso la componente pensionistica, la dubbia efficacia di alcuni dei provvedimenti a sostegno dell'occupazione, l'elevata – e largamente ingiustificata – variabilità territoriale nei costi e nella qualità dei servizi offerti, che può parzialmente essere imputata a gravi inadeguatezze di carattere amministrativo. Alla diagnosi andrebbe forse aggiunta la grave assenza di protezione per chi non è in grado di lavorare, perché la domanda di lavoro è insufficiente o perché si hanno responsabilità di cura insormontabili. Più in generale il LB contesta l'impianto di fondo dell'attuale modello di welfare, ritenuto ormai insostenibile sotto il profilo della tenuta dei conti pubblici e comunque intrinsecamente carente, in quanto lesivo della responsabilità personale e del ruolo dei corpi sociali intermedi.

Difende invece con forza la necessità di riforme che, pur nella difficoltà della crisi in atto, vadano verso un modello di stato sociale che sostenga la responsabilità individuale e le opportunità di crescita delle persone nell'intero arco della loro vita, che permetta una complementarietà fra welfare e crescita economica, che preveda, infine, un maggior coinvolgimento dei diversi attori della società civile nell'erogazione delle tutele.

In diversi passaggi il LB esplicitamente si richiama all'idea del welfare delle opportunità e delle responsabilità. Si tratta di un modello di welfare che sceglie l'universalismo selettivo, valorizza le capacità in capo agli individui e alle forme associative della società civile, costruisce un rapporto virtuoso con le potenzialità del mercato nei servizi alla persona. Questo modello, si sostiene, sarebbe in grado di superare i vizi principali del welfare state nostrano, caratterizzato da paternalismo, equalitarismo e inefficienza.

È una ispirazione di fondo, quella del welfare delle opportunità e delle responsabilità, che riprende le elaborazioni culturali più innovative degli ultimi due decenni e che appare come una via possibile per superare i limiti noti del sistema di welfare italiano: tuttavia, come cercherò di sostenere, l'articolazione delle proposte e la declinazione dell'intero impianto contenuto nel LB non è sempre coerente con il modello assunto come riferimento ideale.

Il modello del welfare delle opportunità si basa su un doppio binario: per un verso, l'idea di mettere in campo soluzioni di sostegno che siano incentivanti e che rispettino l'impegno e il merito di cittadini singoli e associati. Per altro verso, l'idea che il sistema di welfare debba in primo luogo contribuire a rendere uguali i punti di partenza e, laddove questo non sia possibile, a compensare *ex post* gli effetti delle disuguali dotazioni iniziali. Il riconoscimento della responsabilità individuale si intreccia con la necessità di livellare il terreno di gioco. Sotto quest'ultimo profilo tuttavia il LB appare non sempre conseguente: vi è una sorta di asimmetria tra il riferimento alla responsabilità individuale e le garanzie per un effettivo esercizio di tale responsabilità. Sono flebili, infatti, i riferimenti alla funzione di redistribuzione dello Stato e alla necessità di misure che rendano effettiva la possibilità di garantire le opportunità di crescita ai singoli e ai gruppi. Manca il riferimento forte all'esigenza di uguaglianza delle opportunità e di mobilità sociale; esigenza che costituisce complemento teorico al principio di responsabilità e che rappresenta (dovrebbe rappresentare) una assoluta priorità in un paese come l'Italia che è tra i primi posti in Europa per ereditarietà intergenerazionale dei redditi e delle posizioni sociali.

Questa asimmetria percorre diversi passaggi del LB.

Si consideri il tema della povertà: il Libro Bianco pone l'accento sulla povertà assoluta che «indica la parte della popolazione che vive al di sotto del minimo vitale e perciò sollecita interventi tempestivi»; della povertà relativa dice solo che essa «è utile a monitorare il livello delle disuguaglianze dei redditi per le necessarie politiche correttive». Ora, è rilevante porre il tema della povertà assoluta e porsi il problema di un diretto sostegno del reddito: sotto questo profilo il LB non riprende le sperimentazioni del passato e parla di schemi di «reddito di ultima istanza».

Non è però condivisibile derubricare la questione della povertà relativa e di alcune sue dimensioni particolarmente rilevanti.

Il Libro Bianco non si esprime in maniera esplicita su ipotesi di riforma del sistema fisico/trasferimenti monetari alla famiglie, che dovrebbe essere chiamato a sostenere i redditi bassi. Eppure, intervenire per fronteggiare il rischio di impoverimento di molte famiglie significa contrastare le conseguenze di lungo periodo della povertà in termini di mancate opportunità di crescita personale e sociale.

Il tema della povertà relativa si intreccia al tema delle politiche per la famiglia. Nel nostro paese, l'opportunità di fare famiglia è spesso violata a causa dell'insufficienza del reddito. Giovani che desiderano formarsi una famiglia sono spesso ostacolati da un domanda di lavoro precario e poco retribuito, da un mercato degli affitti largamente inaccessibile, dall'assenza di un sistema adeguato di ammortizzatori sociali. Le famiglie numerose si scontrano con rischi elevati di cadere in povertà: per le coppie con tre o più figli minori, il tasso di povertà relativa in Italia è in crescita nel tempo ed è giunto a superare il 30% (nel Mezzogiorno raggiunge punte del 50%). Le famiglie caratterizzate dalla compresenza di più generazioni hanno un rischio di cadere in povertà superiore al 20%; e questo tasso si avvicina al 50% nel caso di coabitazione con tre o più minori.

Un riferimento esplicito meriterebbe anche il tema della povertà dei minori. I profili so-

cio-demografici dei poveri nel nostro paese fanno sì che l'Italia presenti una povertà minore tra le più alte in assoluto, inferiore in Europa solo a quella di Polonia e Lettonia; e l'efficacia redistributiva della spesa sociale (diversa dalle pensioni) nel ridurla è in Italia estremamente bassa se confrontata con gli altri paesi europei. La funzione di redistribuzione alle famiglie povere, non necessariamente povere in senso assoluto, è condizione per garantire ai minori che vivono in queste famiglie opportunità di istruzione, crescita e lavoro.

Il LB afferma di volere promuovere autonomia e responsabilizzazione, grazie al lavoro, all'apprendimento, alle scelte delle famiglie. Ma è difficile garantire l'esercizio effettivo della responsabilità e dell'autonomia lasciando inalterate le crescenti disuguaglianze sociali e territoriali. In altri termini, un welfare che si ispiri all'uguaglianza delle opportunità non può rinunciare ad un'azione, sia pure mirata e parziale, di redistribuzione dei redditi finali delle famiglie.

Altro tema di rilievo è quello delle pari opportunità, cui il LB dedica ampio spazio. Su questo piano molto resta da fare nel nostro paese. L'assenza di servizi di cura dei bambini, in particolare nelle regioni meridionali, le rigidità organizzative e i limiti nella copertura temporale ostacolano in maniera decisiva l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro; e ostacolano in maniera altrettanto decisiva le loro possibilità di carriera. Come documentato da studi recenti, in Italia circa il 20% delle madri occupate lascia il lavoro alla nascita del figlio. In generale la legislazione in materia di conciliazione fra responsabilità di cura e lavoro è ancora carente, con inadeguatezze tanto più forti al di fuori dei contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato. Le carenze sono sia nelle politiche dei servizi sia nelle politiche di conciliazione fra lavoro retribuito e lavoro di cura. Con l'avvertenza che politiche di pari opportunità dovrebbero incentivare la ripartizione paritaria delle responsabilità di cura fra uomini e donne: misure che prevedano la possibilità di conciliazione per gli uomini.

Sul terreno dei servizi va segnalato come la carenza di servizi per la prima infanzia, ostacolando la socializzazione dei bambini al di fuori della famiglia, contribuisca nei fatti a perpetrare una struttura di stratificazione sociale con forti connotati di ereditarietà intergenerazionale delle posizioni culturali e sociali: una struttura che genera disuguaglianza ereditate e, di conseguenza, sia inique sia inefficienti.

Un ultimo tema che merita un approfondimento è quello legato alle differenze territoriali. L'intero LB è percorso da un riferimento costante ai differenziali territoriali nella quantità e nella qualità dei servizi di welfare nel nostro paese. Differenziali territoriali peraltro sempre semplicemente rappresentati secondo un dicotomico asse Nord/Sud, ignorando significative differenze all'interno delle circoscrizioni. Non vi è alcun dubbio sulla rilevanza della questione territoriale all'interno di una riforma del welfare: l'intreccio tra la dimensione personale della distribuzione delle risorse e quella territoriale è però più complesso.

Per un verso, il divario territoriale condiziona fortemente il disegno di schemi nazionali di intervento. Il grado di disuguaglianza nella distribuzione dei redditi in Italia è in larga parte spiegato dalla disuguaglianza tra diverse aree del paese e, come noto, la presenza di famiglie povere è fortemente concentrata nelle regioni meridionali – per inciso, questa concentrazione rimane, anche se attutita, utilizzando un approccio assoluto alla disuguaglianza che tenga conto di eventuali aggiustamenti per i differenziali geografici nel livello dei prezzi. Di conseguenza, per esempio, gran parte dei trasferimenti generati da misure universali di sostegno al reddito dei poveri si indirizzerebbe verso le regioni meridionali: questa circostanza può forse contribuire a spiegare le difficoltà politiche di riforme che vanno in questa direzione.

L'altro aspetto del problema attiene alle differenze territoriali nella erogazione delle tutele e dei servizi. Il LB attribuisce gran parte della responsabilità di tali differenze a inadeguatezze ed inefficienze della politica e dell'amministrazione delle regioni meridionali; e individua la soluzione nell'imminente applicazione della legge delega sul federalismo fiscale, in particolare nel passaggio da un finanziamento degli enti sub-centrali basato sulla spesa storica ad uno basato sul costo standard necessario a fornire il livelli essenziali delle prestazioni.

È evidente come il passaggio al finanziamento dei fabbisogni calcolato sui costi standard, unito ad una ricostruzione del nesso tra tributi pagati e competenze assegnate possa incidere (ci si aspetta che incida) sull'efficienza delle amministrazioni locali. Tuttavia, il passaggio non è così immediato. Al contrario, il passaggio ad un sistema di maggiore decentramento potrebbe in teoria condurre ad una maggiore differenziazione nella fornitura dei servizi.

Consideriamo il caso degli asili nido, un tema che tocca i bisogni delle famiglie, ma anche, come già argomentato, l'incentivo al lavoro femminile (perché quando ci sono asili nido è più facile che le donne lavorino) e le possibilità di mobilità intergenerazionale e di crescita del capitale umano di un territorio. Il grado di copertura del servizio a livello nazionale è attorno al 10% mentre l'obiettivo europeo è del 30%. Ma c'è una grande differenza tra le diverse aree del paese con l'11,5% nel Nord-Ovest, il 13,7% nel Nord-Est, il 12% nel Centro e appena il 2,5% nel Sud continentale e il 6,4% nelle isole.

Perché tali differenze si riducano, nel disegno del federalismo la definizione del fabbisogno di spesa da garantire a regioni e comuni dovrà tenere conto non solo del percorso verso l'efficienza, ma anche di quello verso un sostenibile aumento dell'offerta del servizio da valutare in base a standard qualitativi ben definiti. Ci si può legittimamente aspettare che il decentramento della spesa e il meccanismo incentivante dei costi standard inducano gli amministratori pubblici del Sud, al pari peraltro di quelli del Centro-Nord, a concentrarsi sui servizi essenziali, sulla loro efficienza, sulla loro quantità e qualità. E la legge delega peraltro prevede sia un controllo che detti standard siano effettivamente garantiti nelle diverse regioni sia un sistema di sanzioni adeguato in caso di incapacità da parte degli enti territoriali nella fornitura dei livelli essenziali del servizio.

Tuttavia, affinché i vantaggi di efficienza siano effettivi e distribuiti equamente sul territorio, va sottolineata l'assoluta esigenza che il decentramento della spesa e la modifica dei sistemi di finanziamento sia accompagnato da un investimento che miri a ridurre le disparità nelle dotazioni dei territori: l'argomento della responsabilizzazione delle amministrazioni locali e della competizione orizzontale, ancora una volta, deve intrecciarsi con l'argomento della compensazione degli svantaggi iniziali. In caso contrario, è facile attendersi un allargamento dei divari territoriali esistenti, in terreni di importanza primaria per l'esercizio effettivo della cittadinanza.