

ASPETTANDO GODOT: A QUANDO LA "RICALIBRATURA" NEL CAMPO DELLE POLITICHE SOCIALI ITALIANE?

di Ugo Ascoli, Emmanuele Pavolini
05 ottobre 2012

Nell'ultimo anno l'Italia ha vissuto una fase di intensa trasformazione del suo sistema di welfare. La riforma delle pensioni e quella del mercato del lavoro stanno segnando e segneranno in maniera profonda il funzionamento complessivo dello Stato Sociale.

Se per alcuni versi la riforma del mercato del lavoro si presta ad una lettura complessa in termini di effetti sull'accesso alle prestazioni di welfare (si legga ad esempio la valutazione che ne dà Stefano Sacchi in due articoli pubblicati in questa rivista), non vi è dubbio che quella pensionistica ha inteso sostanzialmente ridurre la spesa. L'effetto più importante di tale seconda riforma è il notevole risparmio di spesa pubblica nel breve, così come nel medio-lungo termine, a fronte di un forte ulteriore abbassamento generalizzato dei livelli pensionistici: come riportato nell'appendice tecnica alla legge di riforma, si stimano risparmi attorno ai 2,7 miliardi di euro nel 2012, che potranno arrivare ad oltre 22 nel 2020.

Queste due riforme si pongono su una linea ormai ventennale di "tagli" e di trasformazioni del sistema di welfare italiano che vanno in una direzione compresa, utilizzando i termini impiegati nella letteratura internazionale, fra il "retrenchment" e la "ristrutturazione", termini, soprattutto il primo, che indicano in genere una tendenza verso la privatizzazione e l'individualizzazione della copertura dei rischi sociali. Anche altri paesi europei in questi anni hanno portato avanti riforme come le nostre, magari non della stessa portata (si pensi alle pensioni).

Che, per di più, continua a mancare nel nostro paese è un qualsiasi tentativo serio di "ricalibrare" il sistema di welfare, così come si sta cercando di realizzare, fra mille difficoltà, in buona parte del resto d'Europa.

Il concetto di "ricalibratura" fa riferimento all'idea che i welfare state occidentali debbano in misura crescente preoccuparsi di coprire una serie di rischi sociali "nuovi" e, quindi, tradizionalmente meno protetti dalle politiche sociali: dagli interventi per l'infanzia e per la conciliazione alle politiche attive del lavoro. In questa ottica un minore grado di copertura pensionistica e un abbassamento delle garanzie fornite dalle politiche passive del lavoro possono essere parzialmente compensati da un insieme di interventi che rendano individui e famiglie maggiormente in grado di stare sul mercato del lavoro e di investire sul proprio capitale culturale ed formativo. E' in questo contesto che nell'ultimo decennio si sta affermando con forza nel dibattito europeo l'attenzione per il concetto di welfare come forma di "investimento sociale". L'idea è che le politiche sociali debbano avere come obiettivo non solo la protezione degli individui da una serie di rischi sociali (mancanza di reddito, malattia, ecc.) ma anche il rafforzamento e l'"attivazione" degli individui, sin dall'infanzia, ai fini di una maggiore capacità di integrazione socio-economica (Morel, Palier e Palme, 2012)¹.

Se si analizza il caso italiano sotto questo punto di vista, lo sguardo è sconsolante. Mentre una parte degli altri paesi europei occidentali ha spinto per riforme che sono andate nella direzione di una diminuzione della copertura nei confronti di alcuni rischi tradizionali (legati, in primis, all'età), ma contemporaneamente ha cercato di rafforzare le risposte verso altri (spesso "nuovi") rischi e di rendere più adattabili individui e famiglie alle trasformazioni socio-economiche, tutto ciò che è avvenuto molto meno in Italia. La tabella qui sotto riportata contiene una serie di informazioni rispetto ai settori in cui in questi due decenni in Europa si è innovato o si è comunque continuato a spendere anche in un'ottica di "social investment": dall'infanzia alle politiche attive del lavoro. Il filo rosso che si evince dalla tabella è la presenza di una consistente distanza fra Italia e resto dell'Europa occidentale (a svantaggio costantemente dell'Italia). Ugualmente si nota l'aumento della distanza fra il nostro paese dalla media degli altri fra la metà degli anni '90 e la fine del decennio passato. In alcuni comparti la nostra spesa è addirittura diminuita o è rimasta stabile.

Nelle principali politiche universalistiche (sanità ed istruzione) il nostro livello di spesa pubblica pro-capite si è mantenuto costantemente sotto la media europea (in sanità, con un 79.6%) o è passato da sopra la media a significativamente sotto (nell'istruzione, dal 119.7% del 1995 al 93.4% del 2009).

La spesa pensionistica Ã l'unica che, seppur convergente nel corso del tempo verso il dato medio europeo, si mantiene ancora al di sopra (109.2%): si faccia, perÃ², attenzione al fatto che il dato piÃ¹ recente si riferisce al 2009 e, quindi, prima dell'ultima riforma.

Tutte le altre politiche mostrano livelli di spesa pubblica pro-capite nettamente inferiori, spesso in maniera â€œimbarazzanteâ€, rispetto al quadro dell'Europa occidentale sia in tema di interventi a favore delle famiglie e dell'infanzia (64.5%) che di sostegno economico in caso di disoccupazione (56.4%), ma soprattutto nel campo delle politiche attive del lavoro (48.5%) e di quelle per combattere l'esclusione sociale (14.3%).

La spesa pubblica italiana in alcuni comparti chiave del welfare rispetto a quella europea occidentale: l'assenza di una politica di â€œinvestimento socialeâ€ e verso i â€œnuoviâ€ rischi sociali

* La spesa pro-capite Ã stata calcolata non necessariamente rispetto al totale della popolazione italiana ma, a seconda del tipo di rischio, rispetto a sotto-gruppi specifici (ad esempio quella sull'istruzione Ã stata calcolata rispetto al totale degli alunni nel sistema scolastico italiano)

Fonte: rielaborazioni da banca dati ESSPROS - EUROSTAT (2012)

Nella sostanza l'Italia Ã sempre meno uno â€œStato sociale basato sulle pensioniâ€, specificitÃ che a lungo ha caratterizzato il contesto italiano, ma non sta adottando, allo stesso, un altro modello con una capacitÃ almeno in parte equivalente di copertura dei rischi sociali. Usando una classificazione proposta da uno dei teorici del Social Investment, Hemerijck (2012)², l'Italia, in ottica comparata europea, sta passando da un paese ad alta spesa di welfare in settori (pensioni, in primis) non di social investment e a bassa spesa pubblica per social investment, ad uno in cui diminuisce la spesa per il primo tipo di intervento e non aumenta quella del secondo tipo.

Data l'attuale situazione della finanza pubblica, non si possono chiedere cambiamenti radicali al Governo attuale (e forse a quelli nell'immediato futuro). Tuttavia sarebbero auspicabili e necessari alcuni seri segnali di inversione di rotta: da piani piÃ¹ robusti di investimento nelle politiche per l'infanzia e per la conciliazione, ad una ripresa di attenzione alle risorse investite in istruzione, ad una nuova centralitÃ delle politiche attive del lavoro (si tenga presente che la spesa pro-capite per disoccupato in termini reali in Italia nel campo delle politiche attive del lavoro dal 1995 al 2009 Ã addirittura leggermente diminuita, in controtendenza con quanto avvenuto nel resto d'Europa) e al tema delle politiche di reddito minimo.

Primi segnali in tal senso vengono, ad esempio, dalla riprogrammazione dei fondi sociali europei in quattro regioni del Sud, dove i problemi di nuovi e vecchi rischi sociali si pongono in maniera anche piÃ¹ drammatica che nel resto del Paese: il cosiddetto â€œPiano Barcaâ€ (che focalizza l'attenzione, ad esempio, sulla lotta alla dispersione scolastica, sui servizi per infanzia e per gli anziani non autosufficienti) Ã un buon esempio di quanto si puÃ² iniziare a realizzare in condizioni di risorse economiche scarse.

Naturalmente occorrerebbero (ed occorreranno) altre azioni che affianchino tale approccio e lo istituzionalizzino, evitando interventi estemporanei e dalla scarsa continuitÃ, se non si vuole correre il rischio, verso cui l'Italia si sta per ora incamminando: non solo meno risorse per la spesa sociale ma anche un welfare state sempre meno efficace rispetto ai bisogni.

1. Morel, N., Palier, B. and Palme, J. (2012), Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges, Policy Press, Bristol.

2. Hemerijck, A. (2012), â€œWhen Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet', in Sociologica, n. 1.