

IL LIBRO VERDE SUL FUTURO DEL MODELLO SOCIALE: UNA SFIDA ATTRAENTE CON DIVERSE QUESTIONI APERTE

di Maurizio Franzini, Elena Granaglia
03 ottobre 2008

Il Libro Verde lascia numerose questioni - spesso di non lieve entità - aperte e sembra anche in difetto di adeguato approfondimento su alcuni punti di primaria importanza. L'auspicio è che grazie proprio a questo nuovo (per noi) e meritorio metodo di dialogo e di policy building si possa giungere a un documento più solido e maggiormente al riparo da molte delle preoccupazioni che abbiamo avanzato in questa nota.

Il Libro Verde sul futuro del modello sociale presentato a fine luglio dal Ministro Sacconi ha diversi aspetti positivi:

- rappresenta una salutare innovazione nel processo decisionale, poiché sottopone alla consultazione pubblica una piattaforma di idee di riforma, da cui poi derivare interventi specifici;

- fornisce una chiara e condivisibile descrizione di alcune disfunzioni del nostro sistema di welfare, dalla non copertura di aree importanti di bisogni (disabilità, malattie croniche, povertà assoluta), all'elevata - e largamente ingiustificata - variabilità territoriale nei costi e nella qualità dei servizi offerti, che possono essere imputati anche a gravi mancanze di carattere amministrativo, quali l'assenza di robusti indicatori di costi standard e le carenze nell'apparato di monitoraggio;

- difende con forza sia la perdurante necessità di un welfare che sostenga in modo integrato le opportunità delle persone nell'intero arco della loro vita sia la possibile complementarità fra welfare e crescita economica sia, infine, la necessità di un maggior coinvolgimento dei diversi attori della società civile nell'erogazione delle tutele.

- Ma al di là di questi aspetti positivi il Libro Verde sollecita diverse considerazioni critiche. Sulle questioni più specifiche, relative ai diversi settori, si soffermeranno i vari interventi che compongono questo dossier. In questa introduzione presenteremo alcune brevi considerazioni di carattere generale che intendono mostrare:

- il carattere lacunoso dell'analisi sulle disfunzioni del nostro sistema di welfare;

- la debolezza di alcuni aspetti della "filosofia di fondo", che sostanzialmente definisce le finalità del welfare;

i limiti di talune proposte di policy, aggravati dalla preoccupante assenza dal Libro Verde di alcuni problemi che oggi sono di grande rilievo per il welfare.

Nella diagnosi delle disfunzioni, vengono riproposte tesi tanto diffuse quanto debolmente suffragate da un esame più¹ accurato dei dati. Si tratta, sostanzialmente, della duplice affermazione che la spesa sociale italiana sarebbe anormalmente elevata e che la causa di ciò² sia soprattutto l'abnorme spesa pensionistica. Per sostenere la prima affermazione si sceglie di comparare la spesa italiana a quella della media dei paesi Ocse, rispetto alla quale risulta superiore, piuttosto che ai paesi dell'Unione Europea, nei confronti dei quali risulta, invece, sensibilmente inferiore (di oltre un punto rispetto alla media ponderata per popolazione e di oltre due punti rispetto alla media aritmetica semplice). Le ragioni per le quali sia da preferire il confronto con i paesi Ocse (con tutta la loro maggiore variabilità di modelli e sistemi) non sono chiare. Rispetto alla spesa pensionistica, i confronti con gli altri paesi andrebbero fatti a parità di regime di tassazione e di funzioni: la nostra spesa pensionistica, oltre a essere tassata, include pre-pensionamenti, ossia, spese che altrove vengono incluse negli ammortizzatori sociali. Ma al di là di ciò², appare almeno un po' affrettato porre come premessa l'esigenza di ridurre la spesa pensionistica senza considerare, ad esempio, che le recenti riforme determinano rischi significativi di impoverimento per molti anziani. Né, d'altro canto, appare così evidente da non meritare troppe spiegazioni che la via da seguire sia quella di una diminuzione delle tutele sul mercato del lavoro. Potrebbero esservi ragioni per sostenere, almeno selettivamente, la tesi opposta. Il riconoscimento di indiscutibili e diffuse iniquità di trattamento nel nostro regime pensionistico e nel mercato del lavoro non implica affatto che la soluzione consista in tagli o riduzioni di tutele generalizzati.

Rispetto alla visione ideale e alla "filosofia di fondo", il Libro Verde intende contrapporre al paternalismo del vecchio welfare, al quale muove critiche molto severe, il modello della società attiva. Il primo, e forse più¹ fondamentale, appunto è che il Libro Verde introduce, sotto nuove sembianze, una forma di paternalismo non meno pericolosa di quella così severamente criticata. Come altro definire, se non paternalistico, un welfare che abbia lo scopo di erogare non solo servizi sociali, "ma anche la promessa di una vita migliore", a sua volta definita come "una vita attiva nella quale il lavoro sia la base dell'autonomia" e la famiglia sia considerata la "cellula vitale e primaria", in opposizione alla "ricorrente negazione" cui oggi sarebbe condannata? Va immediatamente riconosciuto che il Libro Verde sottolinea anche il ruolo delle opportunità, ma la questione cruciale è proprio questa: come si può mettere assieme un'ideale di buona vita con la promozione delle opportunità? O la famiglia è la cellula vitale e primaria, oppure, è un'opportunità cui alcuni potrebbero volere rinunciare e, comunque, che vorrebbero bilanciare con altre opportunità (su questo punto torneremo, in una prossima newsletter). Analogamente, non è facile che il lavoro sia, allo stesso tempo, l'elemento essenziale di una buona vita e un'opportunità da assicurare. L'origine della contraddizione è facile da individuare: la nozione di opportunità implica precisamente quella libertà nella scelta dei valori del bene che la nozione di buona vita, invece, mortifica. Naturalmente, il riconoscimento dei vincoli di reciprocità nei confronti dei propri concittadini e delle generazioni future potrebbe giustificare l'imposizione dell'obbligo del lavoro, come avviene nei programmi di welfare. Ma, tali vincoli dovrebbero essere interpretati come doveri di giustizia piuttosto che come aspetti essenziali di un ideale (esterno) di buona vita. Inoltre, anche qualora fosse ritenuto parte della buona vita, il lavoro difficilmente potrebbe rappresentare la base dell'autonomia: il mercato del lavoro precario e dalle basse e fluttuanti remunerazioni non appare esattamente il regno dell'autonomia. D'altro canto, anche una disponibilità decente di reddito appare del tutto insufficiente per la copertura di molti rischi: basti pensare alla non auto-sufficienza. E in talune circostanze, quali ad esempio mercati assicurativi imperfetti, perfino redditi adeguati potrebbero non bastare per acquisire le tutele desiderate. Vi è, infine, anche da chiedersi se le finalità del welfare debbano essere ricondotte solo all'eguaglianza di alcune opportunità e alla buona vita. Non conta più¹ il vecchio tradizionale obiettivo della riduzione delle disuguaglianze (inique), ossia la questione delle distanze fra gli individui? In una società sempre più frammentata, non conta, poi, la ricostruzione di un ethos pubblico della cittadinanza, fondato sul mutuo riconoscimento fra individui che condividono una medesima uguaglianza morale? Rispetto alle linee di policy, il primo elemento che balza all'attenzione è la scarsità di circostanziate indicazioni e l'assenza di riferimenti ai provvedimenti in esistenza e, più¹ generalmente, al contesto istituzionale di partenza. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, come è stato notato anche in un recente intervento del Cer, sembra che ci si trovi di fronte a una tabula rasa, tale è l'assenza di riferimenti alle politiche oggi in vigore e a talune importanti esperienze. Ad esempio, si auspica giustamente una maggiore integrazione socio-sanitaria, ma si prescinde del tutto sia dai molti esperimenti di successo sia dalle difficoltà che, invece, il cambiamento incontra in molte zone del paese. Lo stesso potrebbe dirsi con riferimento ai nuovi vincoli e alle nuove

opportunità derivanti dal federalismo fiscale, in un contesto caratterizzato da profondi divari territoriali quale quello italiano oppure per i finanziamenti alla ricerca scientifica e per il contrasto alle povertà estreme, rispetto alle quali resta comunque in vigore la L. 328. Colpisce anche il fatto che interi settori di politiche sociali siano sostanzialmente ignorati. L'immigrazione menzionata solo come fonte di possibili pandemie, quando l'inclusione alla cittadinanza degli immigrati rappresenta uno dei temi cruciali del welfare di questo secolo. Le politiche dell'abitazione neppure sono citate, malgrado la loro decisiva rilevanza anche per la promozione del lavoro. E, in una visione integrata tra mercato del lavoro e welfare quale quella che il Libro Verde sembra adottare, andrebbe forse citata un'altra politica che, seppure tipicamente estranea dal novero delle politiche sociali, appare cruciale per l'ampliamento delle opportunità, la valorizzazione del capitale umano e la stessa mobilità sociale. Si tratta della politica industriale e per l'innovazione. Il contenuto specifico di alcune indicazioni offre, infine, diversi motivi di preoccupazione. Preoccupa, ad esempio, la sostanziale presa di posizione a favore di una disintermediazione dello stato nell'erogazione dei servizi. Un esempio è costituito dalla perfetta equiparazione che viene fatta fra offerta pubblica e offerta privata. Nonostante la diffusione di logiche privatistiche all'interno dell'offerta pubblica, i sistemi incentivanti all'opera nei due settori restano diversi: in settori dominati da asimmetrie informative, strutture orientate al profitto - sia esso distribuito o non distribuito, come nelle non profit commerciali - rischiano di avere effetti distorsivi maggiori. Ancora, e ciò vale per asili nido e scuola dell'obbligo, l'offerta pubblica ha alcuni vantaggi in termini di effetti associativi fra pari provenienti da contesti socio-economici diversi. Certamente, l'offerta pubblica va rivalutata e non necessariamente estesa. Esistono, peraltro, ambiti in cui essa mantiene alcune specificità che non possono essere ignorate. Preoccupa, altresì, il peso attribuito alla promozione dei fondi sanitari e dei fondi pensione, anche se si hanno ben presenti i vincoli di finanza pubblica. Infatti, trascurando altri aspetti problematici come quello cui già si è fatto cenno dei limiti dei mercati assicurativi, le agevolazioni fiscali ai fondi, oltre a essere regressive, sono una spesa per il bilancio pubblico, dunque, determinano un aggravio finanziario. Come ha ricordato di recente Robert Reich, se negli Usa si tassassero i benefici sanitari, le aziende pagherebbero 126 miliardi di dollari all'anno di imposte in più. Lo stesso Libro Verde, forse riconosce implicitamente tale punto, associando alla difesa dei fondi la richiesta di una simmetrica diminuzione del pilastro pubblico. Il che, peraltro, è una fonte ulteriore di preoccupazione. In conclusione, il Libro Verde lascia numerose questioni - spesso di non lieve entità - aperte e sembra anche in difetto di adeguato approfondimento su alcuni punti di primaria importanza. L'auspicio è che grazie proprio a questo nuovo (per noi) e meritorio metodo di dialogo e di policy building si possa giungere a un documento più solido e maggiormente al riparo da molte delle preoccupazioni che abbiamo avanzato in questa nota e che emergono dal nostro dossier.