

Il welfare mancante. Crisi economica, domande sociali inevase, rischi emergenti

Elena Granaglia

RPS

Irrigidendo i vincoli di bilancio e acuendo le domande di ammortizzatori sociali, la crisi ha ovunque aggiunto nuove difficoltà a stati sociali già da anni sotto pressione per i costi indotti dalla maturità degli schemi di tutela, per la necessità di fronteggiare i cosiddetti nuovi rischi sociali e per la crescente delegittimazione dell'ideale ugualitario e del ruolo pubblico. Le difficoltà sono particolarmente evidenti nel nostro paese. Obiettivo

centrale del saggio è di presentare un quadro complessivo delle nuove e vecchie domande sociali oggi sul tappeto in Italia, al fine di mettere a fuoco ciò che si perderebbe, in termini equitativi e di benessere complessivo, qualora, sotto il peso delle difficoltà odierne, si procedesse verso ulteriori privatizzazioni del welfare. Sono, altresì, indicate alcune linee di intervento per un progetto di rilancio dello stato sociale.

1. Introduzione

Intervenendo ad una conferenza all'Accademia dei Lincei in occasione dei 150 anni dall'Unità di Italia, Paolo Ciocca ha paragonato la recente crisi ad una polmonite che si abbatte su un corpo già debilitato. Il corpo debilitato è quello dell'economia italiana, da oltre quindici anni riluttante a crescere. Come la debilitazione aggrava la malattia e ne rende più difficile la cura, così la debolezza del nostro sistema industriale non solo ha aggravato la crisi – la caduta del Pil è stata la più imponente dal dopoguerra (-6,3% nel biennio 2008-2009) nonché una delle cadute più pronunciate all'interno dei paesi Ocse – ma sta anche causando una delle riprese più lente¹. Riprendersi richiederebbe una pluralità di cure, poiché non sempre la stessa cura può lenire il malessere cronico della bassa crescita e quello contingente indotto dalla crisi. Basti pensare ai finanziamenti per gli interventi di salvataggio delle banche, indirizzati a tamponare gli effetti della crisi, ma ben poco ri-

¹ Con i valori attuali di crescita, ci vorranno 12 anni per tornare al valore di reddito pro capite del 2007.

spondenti a rimuovere le cause strutturali della bassa crescita (dimensione delle imprese, dotazione di capitale per addetto, infrastrutture, ecc.). Tali cure sono, però, costose e il corpo doppiamente malato dell'economia non appare in grado di produrre le risorse necessarie a finanziarle.

La medesima metafora può, in larga misura, estendersi alle politiche sociali. La riduzione della domanda di lavoro associata alla crisi sia essa nella configurazione di una diminuzione del tasso di occupazione oppure delle ore lavorate, pur in permanenza del contratto di lavoro, ha comportato un sensibile incremento delle domande di ammortizzatori sociali. In Italia, inoltre, rispetto alla domanda di lavoro che ancora persiste, sembra in atto un rafforzamento della domanda di lavoratori *unskilled*, i più esposti ai rischi non solo di precarietà dell'occupazione, ma anche di povertà delle retribuzioni. Il che comporta domande ulteriori di ammortizzatori anche da parte di chi trova impiego, inclusi schemi di sostegno al reddito a favore di lavoratori che, seppure occupati a tempo pieno, non riescono ad acquisire remunerazioni superiori alla soglia di povertà. L'insieme di queste domande si scontra però, con le profonde carenze del nostro sistema di ammortizzatori sociali, nonché con una plethora di altre domande sociali inevase.

Certamente, gli ammortizzatori sociali sono oggi sotto pressione ovunque, in particolare per quanto concerne le misure nei confronti dei giovani (Scarpetta, Sonnet e Manfredi, 2010) e la necessità di rivedere, in un contesto di calo generalizzato della domanda di lavoro, il ruolo assunto negli ultimi anni dalle clausole di attivazione quale contropartita dei trasferimenti (Oecd, 2009 e 2010a). La ricalibrazione complessiva del welfare state alla luce dei nuovi rischi sociali e dei crescenti vincoli di bilancio pubblico è, inoltre, da tempo, nell'agenda di tutti i paesi.

Un conto, tuttavia, è dovere rispondere alle nuove domande poste dalla crisi in un contesto in cui già esistono schemi strutturati di ammortizzatori e la richiesta è quella di una estensione/modificazione al margine, un altro è doverlo fare in un contesto, quale quello italiano, dove gli ammortizzatori sono in larga misura assenti. Ancora: un conto è necessitare di modifiche negli ammortizzatori e di complessiva ricalibratura della spesa sociale in un contesto in cui il sistema di welfare, nel suo insieme, ha già fornito risposte, per quanto perfettibili, a molte delle domande sociali espresse; un altro è dover contrastare carenze su più fronti; un conto è avere avuto, prima della crisi, i conti

pubblici sostanzialmente a posto, un altro è essere gravati da decenni da un debito pubblico superiore al Pil prodotto.

Le carenze complessive rischiano, inoltre, di danneggiare ulteriormente chi già è penalizzato dalla crisi. Ad esempio, un conto è potere godere di trasferimenti per i figli anche se non si lavora, un altro è perdere anche questo aiuto, quando non si lavora. Un conto è un contesto in cui le famiglie bireddito sono diffuse e la perdita di lavoro di un componente potrebbe essere tamponata, quanto meno in parte, dal reddito dell'altro componente e un altro è un contesto dove le famiglie monoreddito sono più diffuse. Al riguardo, ci si limita qui a ricordare come la capacità redistributiva del sistema italiano di *tax transfer* non solo sia una fra le più basse, ma sembri addirittura diminuire nel tempo (Kenworthy, 2008)². La situazione italiana dunque appare particolarmente preoccupante.

Obiettivo centrale di questo articolo è quello di presentare, seppure in termini inevitabilmente sintetici, un quadro complessivo delle nuove e vecchie domande sociali oggi sul tappeto. L'assunto è che tale quadro aiuti a mettere a fuoco ciò che si perderebbe (il costo-opportunità) qualora, di fronte alle difficoltà della situazione attuale, prendessero ancor più piede le tendenze, già ben presenti in questo paese, alla privatizzazione del welfare. Offrire un quadro complessivo appare, altresì, utile a delineare linee credibili di intervento.

Prima di entrare nell'argomentazione, solo due brevi precisazioni. La prima concerne gli aggettivi «nuovo» e «vecchio» che, in questa sede, vengono usati per distinguere sia le (nuove) domande sociali originate dalla crisi dalle (vecchie) domande pre-esistenti (dunque, domande espresse in tempi diversi) sia, nell'accezione più comune nella letteratura di politiche sociali, i rischi sociali prevalenti nel trentennio cosiddetto glorioso da quelli sviluppatasi in seguito (dunque, i tipi di rischio).

La distinzione tra vecchi e nuovi rischi sociali non dovrebbe tuttavia essere sopravvalutata. Ad esempio, la domanda di indennità di disoccupazione da parte di un giovane disoccupato titolare di contratto a tempo determinato concerne un rischio che la letteratura identifica come nuovo, essendo connesso alla nuova flessibilità dei mercati del lavoro. Al contempo, però, esattamente come ai tempi di Beveridge, esso continua ad avere a che fare con «i grandi mali della miseria,

² Il sistema di *tax transfer* riduce l'indice di Gini di mercato di meno di 4 punti percentuali, contro i 14 punti della Svezia, ma anche i 7 degli Usa.

dell'ozio e (fors'anche) dello squallore». Lo stesso vale per le domande di integrazione al reddito dei lavoratori poveri. Nel trentennio glorioso, i lavoratori erano mediamente in grado di sostenere la propria famiglia senza cadere in povertà, mentre oggi, per un numero crescente, è diventato impossibile. Misure di integrazione al reddito già stavano, però, al cuore del noto esperimento di Speenhamland a fine Settecento (Polanyi, 1944). La condizione di lavoratori poveri, inoltre, era una preoccupazione cruciale per Rowntree fra la metà dell'Ottocento e i primi del Novecento.

La seconda precisazione concerne i confini del welfare, circoscritti, in questa sede, alle tradizionali politiche sociali a prescindere dalle politiche di regolazione del mercato del lavoro. A queste ultime farò solo alcuni cenni, nel riconoscimento delle interdipendenze fra welfare state e mercato del lavoro.

2. Crisi economica: «nuove» e «vecchie» domande di ammortizzatori sociali

La crisi ci lascia con un tasso di disoccupazione che, a fine 2010, ha raggiunto l'8,6%, in aumento di circa tre punti rispetto all'inizio della crisi. Similmente in crescita è il tasso degli scoraggiati: il tasso di inattività ha raggiunto a fine 2010 il 37,9%.

Ben l'80% del calo occupazionale registratosi nel biennio 2008-2009 ha riguardato soggetti nella classe di età fra i 20 e i 34 anni, presso i quali si concentrano i contratti di lavoro a tempo determinato. Nella classe di età fra i 15 e i 24 anni, la disoccupazione ha raggiunto il 29%, registrando un aumento, sempre rispetto a prima della crisi, di quasi 8 punti. Il numero dei Neet (*Not in education, employment or training*), giovani fra i 15 e i 29 anni non inseriti in un percorso di studio né nel mondo del lavoro, è salito a 2 milioni, con un incremento maggiore fra i maschi residenti al Nord (il 60% dei Neet vive, però, ancora al Sud). Al Nord, l'incremento della disoccupazione è stato più accentuato che non nel Mezzogiorno, mentre nel Mezzogiorno è stato più pronunciato lo scoraggiamento³.

La disoccupazione sembra avere colpito maggiormente i giovani più istruiti. Paradigmatici, al riguardo, sono i dati relativi ai cambiamenti

³ A meno di indicazioni diverse, i dati riportati in questa parte derivano da Cies, 2010 e Istat, 2010.

nel tasso di disoccupazione giovanile fra il 2008 e il 2009. L'Italia è il solo paese in cui il tasso di disoccupazione dei giovani con istruzione universitaria supera quello dei giovani che non hanno terminato la scuola secondaria. Il divario è, addirittura, quasi triplo⁴.

Le stesse indicazioni sono rafforzate da un lavoro recente di Fellini e Zaccaria (2010): l'Italia è l'unico paese della Ue dove la crisi lascia una riduzione dell'occupazione più qualificata dell'8% e un aumento della domanda di lavoro non qualificato del 9,5%. Il che non significa ignorare che, nel complesso, i laureati nel nostro paese registrano una condizione retributiva e occupazionale migliore di quella di chi ha un titolo di studio inferiore. Ad esempio, secondo l'ultimo Rapporto di AlmaLaurea, essi esibirebbero, nel ciclo di vita, un tasso di occupazione di oltre 10 punti superiore a quello dei diplomati. Ciò nondimeno, la crisi lascia segnali preoccupanti per i laureati.

Rispetto al calo dell'occupazione, gli ammortizzatori ovvi sono la compensazione per la perdita di reddito e il sostegno alla ricerca di un'occupazione, pur nelle mutate e più difficili condizioni del mercato del lavoro. Come noto, l'Italia è sostanzialmente priva di tali misure per i titolari di contratto a tempo determinato e per il più complessivo mondo dei lavoratori autonomi. L'unica novità, introdotta dalla finanziaria per il 2010, concerne i cocopro in regime di monocommittenza, con un reddito dichiarato non superiore a 20.000 euro annui e non inferiore a 5.000 euro (sempre annui), il cui impiego sia cessato per ragioni adducibili alla crisi. Tali lavoratori possono fruire di un'indennità una tantum pari al 30% del reddito percepito l'anno precedente. I vincoli sono, tuttavia, tali da lasciare fuori dalla pur esigua copertura un numero di cocopro fra 1,2 e 1,6 milioni (Berton, Richiardi e Sacchi, 2009; Draghi, 2009). Sono, altresì, note le carenze del sistema di attivazione al lavoro. Inoltre, situazione condivisa solo da Grecia e Ungheria nella Ue, manca in Italia qualsiasi schema generalizzato di reddito minimo di ultima istanza.

La penalizzazione subita dai giovani non risulta dai dati di povertà, rimasti stabili anche nel 2009. In tale anno, esattamente come prima della crisi, erano in condizioni di povertà relativa il 10,8% delle famiglie e il 13,1% degli individui e in condizioni di povertà assoluta il

⁴ Il dato Ocse si riferisce alla popolazione fra 15 e 29 anni. Gli altri dati finora citati si riferiscono alla popolazione fra 15 e 24 anni, con l'eccezione dei Neet, anch'essi misurati come dall'Ocse.

4,7% delle famiglie e il 5,2% degli individui⁵. La stabilità della povertà non deve però, oscurare alcuni fatti.

Innanzitutto, la stabilità deriva dalla connotazione familiare dei redditi concorrenti alla determinazione della soglia di povertà nonché dalla diffusione, nel nostro paese, delle famiglie estese in cui i giovani coabitano con i genitori. In questo contesto, la salvaguardia almeno di un reddito ha permesso a molte famiglie di non cadere in povertà, così ulteriormente rafforzando il tradizionale ruolo di ammortizzatore sociale giocato dalla famiglia⁶. Se la disoccupazione giovanile non traspare dai dati di povertà, non se ne ignorino, però, i costi. Da un lato, vi sono i costi monetari. I giovani hanno perso entrate proprie e ora sono tra i soggetti più esposti ai rischi di disoccupazione di lunga durata, rappresentando tipicamente i primi ad essere licenziati, in un periodo di crisi, e gli ultimi a trovare lavoro, a seguito dell'accentuata concorrenza da parte dei lavoratori più anziani e più formati. Più l'accesso al mercato del lavoro è ritardato, più rischia di essere altresì penalizzato il profilo successivo delle remunerazioni, con ripercussioni negative pure sulle pensioni, il calcolo contributivo non essendo, nel nostro paese, integrato da schemi di compensazione per i periodi di inattività. In sintesi, il rischio è quello della creazione di vere e proprie «cicatrici permanenti» (Bell e Blanchflower, 2010) nel mercato del lavoro.

Dall'altro lato, vi sono le lesioni più complessive all'uguaglianza intergenerazionale di opportunità. Per tutti i giovani, sono aumentati i rischi di intrappolamento nelle famiglie d'origine e, dunque, le difficoltà a farsi una vita propria. Al contempo, si è indebolita per i giovani provenienti da famiglie svantaggiate, l'opportunità di non essere condizionati o, almeno, di non essere «eccessivamente» condizionati dalle condizioni socio-economiche di origine.

⁵ Si ricordi, però, che la soglia relativa riflette l'andamento medio dei consumi. Se questo flette, come avviene nei momenti di crisi, la soglia si abbassa, misurando meno poveri (e l'opposto si verifica qualora il valore medio cresca). Nel 2009, la soglia è appunto diminuita (di 17 euro), con l'effetto di non cogliere più come poveri soggetti considerati tali l'anno precedente. Il valore medio della spesa per consumi non tiene, inoltre, conto delle diversità nei panieri di spesa e, con essa, del rischio che i beni più consumati dai più poveri siano esposti a tassi di inflazione più elevati. Neppure tiene conto dell'indebitamento e dell'andamento complessivo del risparmio. Per una discussione più approfondita sul tema, sia consentito rinviare a Granaglia, 2010a.

⁶ Sulla relazione fra famiglie estese e contenimento del numero delle *jobless household* in Italia, cfr. Mocetti, Olivero e Viviano, 2010.

Tutto questo si inserisce in un contesto che già prima della crisi non era particolarmente confortante. Rispetto al peso dello svantaggio socio-economico, ad esempio, il 70% dei diplomati da istituto tecnico o professionale aveva un padre con licenza elementare o media mentre il 70% dei figli di laureati otteneva una licenza liceale. Si iscriveva, inoltre, all'università il 95% di chi termina il liceo, meno della metà di chi aveva licenza tecnica e meno di un quarto di chi aveva una licenza professionale. Considerando il reddito, l'elasticità dei redditi dei figli rispetto a quelli dei genitori, una misura diffusa di uguaglianza di opportunità intergenerazionale, si attestava in Italia attorno a 0,51 contro 0,15 della Danimarca e 0,27 della Svezia⁷.

Un ultimo breve commento sulla questione. Si potrebbe argomentare che la penalizzazione subita in Italia dai giovani più istruiti durante la crisi favorisca l'uguaglianza di opportunità, qualora i livelli di istruzione, anziché dallo sforzo personale, dipendano dalle condizioni socio-economiche non imputabili ai singoli. Anche così fosse, si tratterebbe, però, di un movimento non necessariamente apprezzabile sotto lo stesso profilo equitativo, rappresentando un effetto cosiddetto di *leveling down*. Il movimento verso l'uguaglianza dipenderebbe dal mero peggioramento di chi si trova in circostanze migliori, senza alcun vantaggio per chi sta peggio. Peraltro, una diminuzione dei lavori migliori rischia di diminuire le opportunità di lavoro per i giovani provenienti da contesti più svantaggiati, esposti ad un'accentuata concorrenza da parte di chi, provenendo da contesti più avvantaggiati, può godere dei benefici dell'appartenenza a network più informati/influenti.

Inoltre, se le famiglie, nell'insieme, hanno mantenuto le proprie posizioni in termini di incidenza di povertà, non si sottovalutino le modifiche orizzontali. Ad esempio, nel 2009, un peggioramento si è verificato per le famiglie con persona di riferimento operaio, le quali hanno sperimentato un aumento della povertà assoluta, in tutto il paese (circa un punto) e nel Centro, addirittura, della povertà relativa (di più di tre punti). Per queste famiglie, è plausibile che la presenza o meno di un figlio occupato fosse dirimente ai fini di non cadere in povertà. Anche a questo proposito è il caso di ricordare come la penalizzazione delle famiglie operaie si iscriva in una pre-esistente tendenza ad un peggioramento che ha comportato, fra il 1993 e il 2006, un aumento

⁷ Sulle disuguaglianze di opportunità intergenerazionale in Italia, cfr. Franzini, 2010.

di 4 punti, dal 27% al 31%, dell'incidenza di povertà (relativa) per le famiglie con persona di riferimento operaio (Banca d'Italia, 2008).

Infine, sebbene non abbia influenzato l'incidenza della povertà, il calo occupazionale dei giovani ha aggravato la vulnerabilità delle famiglie italiane, già indotta dalle più complessive carenze del nostro stato sociale cui accennerò più sotto.

Se i giovani rappresentano il gruppo più numeroso, altri soggetti colpiti dal calo occupazionale sono stati i titolari di micro-imprese familiari, addirittura quasi scomparsi al Sud, e gli immigrati, esposti ad un incremento della disoccupazione almeno doppio rispetto a quanto registrato dagli italiani. A partire dal 2009, incomincia, poi, a segnalarsi un incremento della disoccupazione presso gli stessi lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (Cingano, Torrini e Viviano, 2010)⁸. Similmente in crescita è la disoccupazione femminile, all'inizio più contenuta rispetto a quella maschile. Le famiglie senza alcun soggetto occupato, seppure penalizzate meno di quanto sarebbe accaduto in presenza di una distribuzione casuale della disoccupazione, sono comunque aumentate del 10% (Mocetti, Olivieri e Viviano, 2010).

I lavoratori dipendenti a tempo indeterminato e in possesso dei periodi previsti di contribuzione, beneficiano, invece, di maggiore protezione in caso di disoccupazione. Il tasso di sostituzione e il periodo di copertura dell'indennità di disoccupazione sono, però, fra i più limitati in Europa. Esaurito il periodo di copertura, inoltre, anche questi soggetti sono penalizzati dall'assenza, sopra menzionata, di uno schema universale di reddito di ultima istanza.

Le considerazioni finora avanzate riguardano essenzialmente il calo dell'occupazione. Nei confronti della riduzione delle ore lavorate, pur in presenza di mantenimento del contratto di lavoro, gli ammortizzatori nella forma della Cig (Cassa integrazione guadagni, ordinaria, straordinaria e in deroga, estesa, da maggio 2009, seppure su base temporanea, alle imprese artigiane, alle imprese del settore dei servizi e agli apprendisti) hanno, invece, registrato un successo innegabile. Limitandosi alla componente ordinaria, le ore autorizzate di cassa integrazione durante la crisi hanno raggiunto il valore più elevato da quando i dati sono disponibili (inizio 1980), quasi doppio rispetto a quanto verificatosi durante la crisi dei primi anni '90, superando il

⁸ Sempre gli stessi autori aggiungono che i dati esistenti potrebbero comportare una sottostima per gli immigrati, dovuta a discrepanze fra il momento della registrazione anagrafica e l'ingresso in Italia.

10% delle unità di lavoro effettivamente utilizzate (Cingano, Torrini e Viviano, 2010). Secondo l'Ocse, la Cig avrebbe permesso di salvaguardare addirittura 4 punti di tasso di occupazione. È anche grazie alla Cig che le famiglie italiane sono riuscite a sopportare, seppure con i *caveat* di cui sopra, l'urto della crescente non occupazione giovanile.

La Cig, però, è sottoposta a limiti temporali; accentua, comunque, i rischi di vulnerabilità delle famiglie ed è, per molti beneficiari, fonte di costi psicologici. Inoltre, la Cig non copre le trasformazioni involontarie dei contratti di lavoro a tempo pieno in tempo parziale, pure in crescita con la crisi.

Il part-time involontario insieme all'espansione dei lavori a bassa qualificazione/specializzazione, cui si è sopra fatto riferimento, aumentano, infine, i rischi di basse retribuzioni e di complessiva precarietà. Al riguardo, basti ricordare la caduta in termini reali delle retribuzioni degli operai meno specializzati in atto a partire dall'inizio degli anni '90 (e per alcune coorti di età da metà degli anni '80) oppure l'incidenza di povertà nelle famiglie in cui gli occupati sono lavoratori atipici⁹. Ciò pone la domanda, al momento insoddisfatta, di ammortizzatori nella forma di integrazione delle basse retribuzioni. Al contempo, però, i primi scaglioni dell'Irpef sono gravati da aliquote particolarmente elevate per i primi scaglioni (23% fino a 15.000 euro e 27% fino a 28.000 euro).

Come riconosciuto nel paragrafo 1, in tutti i paesi della Ue i sistemi vigenti di ammortizzatori dimostrano carenze amplificate dalla crisi. Non a caso, in un articolo recente, Atkinson (2009)¹⁰ individua nelle politiche contro la disoccupazione le politiche verso le quali i diversi stati sociali europei dovrebbero il prima possibile sottoporsi ad una prova da sforzo.

Ciò nondimeno, nel resto della Ue, gli ammortizzatori contro la disoccupazione offrono, nel complesso, una tutela superiore a quella offerta in Italia. In tutti i paesi, inoltre, con la sola eccezione della Grecia e dell'Ungheria, esiste da molti decenni una rete nazionale di reddito minimo di ultima istanza, da noi assente. Infine, in gran parte dei paesi europei e (non solo), sono stati introdotti, con un sostegno biparti-

⁹ Cfr. rispettivamente Staffolani e Lilla, 2009 e Brandolini, 2009. La povertà dei lavoratori dipende anche dai carichi familiari. La compresenza di diminuzione delle retribuzioni reali e la presenza di povertà da lavoro anche in famiglie senza figli segnala, però, la presenza anche di un problema di basse retribuzioni.

¹⁰ Cfr. anche Figari, Salvatori e Sutherland, 2010.

san, schemi quali i crediti di imposta ai lavoratori poveri, di cui beneficiano anche lavoratori a tempo parziale. Schemi siffatti, ad esempio, sono stati introdotti in Francia da un governo di sinistra, in Svezia da uno di destra e in Gran Bretagna hanno avuto il sostegno sia dei conservatori sia dei laburisti.

3. Oltre agli ammortizzatori sociali: la pluralità di domande sociali inevase

Il riferimento, al riguardo, è a cinque blocchi ulteriori di domande sociali. Il primo ha a che fare con le responsabilità familiari. Da un lato, a prescindere da valutazioni di adeguatezza dell'ammontare, i trasferimenti monetari esistenti sono sostanzialmente circoscritti ad una categoria di lavoratori (gli assegni familiari) e a chi è capiente in sede di Irpef (le detrazioni). Dall'altro, sono note le inadeguatezze nella rete dei servizi all'infanzia e agli studenti della scuola dell'obbligo (per quanto concerne le attività extra-curricolari) nonché nelle politiche di conciliazione

Il secondo concerne la non autosufficienza. Al riguardo, solo due dati. La pensione per gli invalidi civili, i sordo-muti, i ciechi assoluti ricoverati, i ciechi ventesimisti è di 256,67 euro al mese. Questo stesso ammontare caratterizza anche l'assegno di assistenza agli invalidi parziali e l'indennità di frequenza. I ciechi decimisti hanno, invece, una pensione più bassa, attorno ai 190 euro, mentre i ciechi assoluti non ricoverati una più alta, pari a 277,5 (i dati concernono il 2010). Inoltre, rispetto alla più complessiva non auto-sufficienza, l'unico strumento esistente è l'indennità di accompagnamento: un trasferimento monetario, non differenziato sulla base della gravità della non autosufficienza, senza target preciso in termini di spendibilità, potendo essere destinato all'acquisto di beni e servizi che nulla hanno a che fare con il contrasto alla non autosufficienza.

Fino alla manovra finanziaria per il 2011 era presente il Fondo per la non auto-sufficienza istituito dall'ultimo Governo Prodi. Anche quando il Fondo era attivo, mancavano, però, i livelli essenziali di prestazioni. Venivano, pertanto, erogati trasferimenti, indipendentemente da alcun rimando a pacchetti di tutele/prestazioni omogenee per l'insieme dei beneficiari potenziali. La dotazione, poi, era molto limitata. Per dare un senso della distanza fra l'Italia e gli altri paesi della Ue, si ricordi che in Italia, la percentuale di anziani beneficiari di assi-

stenza pubblica domiciliare si attesta attorno al 2-3%, mentre sale al 10% in Germania, al 15% in Gran Bretagna e a oltre il 20% nei paesi scandinavi. L'Italia, al contempo, ha uno degli indici di vecchiaia più elevati fra i paesi industriali avanzati, attorno al 143,8% (over 65/under 15), con oltre il 6% della popolazione oltre gli 80 anni.

Due blocchi aggiuntivi di domande inevase concernono rispettivamente il sostegno alla spesa per le abitazioni in affitto e alcune domande che potremmo definire di manutenzione/riqualificazione dei tradizionali servizi esistenti. Rispetto alla casa, nel nostro paese, patisce la sottovalutazione dei costi chi deve accedere al mercato degli affitti, andando tutto il favore a coloro che possono permettersi la proprietà di un'abitazione (dal regime della deducibilità in sede di imposta personale dei redditi della rendita imputata per la prima casa alla soppressione dell'Ici). Rispetto alle domande di manutenzione/riqualificazione, si pensi alla sanità e all'istruzione. Finora, quanto meno in una parte del paese, questi servizi sono riusciti a produrre prestazioni di qualità a livello europeo. I tagli operati in questi ultimi anni insieme all'evoluzione demografica rischiano, però, di generare per il futuro peggioramenti non indifferenti. Queste domande, insieme a quelle connesse al sostegno alle responsabilità familiari sono, peraltro, amplificate dalle nuove domande di accesso da parte degli immigrati.

Infine, si pone la questione del contrasto del persistente dualismo nei servizi fra il Nord e il Sud del paese, non interamente spiegabile dalle diversità nella concentrazione di povertà (Bripi, Carmignani e Giordano, 2011).

4. Rischi di ulteriore privatizzazione della sfera sociale ed elementi per un programma di rilancio del welfare state

Di fronte, da un lato, a questa pluralità di domande sociali inevase (insieme alla pluralità di altre domande extra-sociali) e, dall'altro, allo stato della finanza pubblica, è elevato il rischio che il welfare state sia sempre più considerato un lusso che non possiamo più permetterci. Tutto ciò cui al meglio potremmo ambire (nonostante la sostanziale immobilità del nostro governo anche in questa materia) è focalizzare le poche risorse pubbliche disponibili sulla promozione del motore del finanziamento, ossia, sulla crescita.

Il rischio è ulteriormente rafforzato dalla messa in discussione, in atto da decenni, dell'ideale ugualitario nonché del ruolo pubblico cui si

RPS

Elena Granaglia

unisce, nel nostro paese, una ostilità aggiuntiva nei confronti del livello statale. Emblematico, al riguardo, è il *Libro bianco sul welfare* del Ministro Sacconi: la ricalibrazione dello stato sociale a favore del potenziamento del ruolo, da un lato, delle famiglie, delle associazioni non-profit, del complesso delle reti di prossimità e della pratica del dono, ossia di un welfare familistico comunitario e, dall'altro, del mercato e del welfare negoziale è auspicata come componente della vita buona, indipendentemente dal vincolo delle risorse. Breccie nella difesa dello stato sociale si sono, pure, aperte a sinistra. A sostegno della privatizzazione potrebbe, altresì, militare l'insoddisfazione dei cittadini nei confronti dello stato dei servizi pubblici, seppure a questo riguardo occorra non sottovalutare la responsabilità dei tagli operati in questi ultimi anni. Segnali di crescente privatizzazione sono documentati in questo numero di «Rps», in primis, dal contributo di Marano sul sostanziale azzeramento delle politiche assistenziali operato dalla manovra finanziaria per il 2011.

Rilanciare l'attualità dello stato sociale oggi non è, pertanto, facile. Occorre attrezzarsi con un programma rigoroso, capace di unire il discorso sui valori alla conoscenza empirica delle politiche possibili, la frontiera dell'ideale con i piccoli passi oggi percorribili e l'indicazione del disegno istituzionale/organizzativo, ossia del come specificamente procedere.

Alcuni cenni a cosa ciò dovrebbe significare. Rispetto ai valori, la sfida è esattamente la ri-legittimazione dell'ideale ugualitario e del valore del pubblico. Rispetto al primo, l'uguaglianza distributiva al cuore dello stato sociale nulla ha a che vedere con sentimenti di invidia o con l'imposizione di una grigia e appiattente omogeneità, nella violazione delle differenze fra individui. Al contrario, su altro non poggia se non sul riconoscimento di una comune uguaglianza morale di considerazione e rispetto. Proprio perché ci consideriamo tutti fondamentalmente uguali, dobbiamo giustificare verso gli altri le nostre pretese distributive. Non possiamo tranquillamente appropriarci di ciò che il caso (le circostanze in cui nasciamo, le abilità naturali che ci troviamo ad avere, il ruolo aggiuntivo della sorte sulla distribuzione dei vantaggi e dei costi sociali) ci arreca. In questo processo di giustificazione, come accettare che alcuni non abbiano assicurate le condizioni essenziali per potere perseguire i propri diversi piani di vita? Sembra scarsamente plausibile.

Inoltre, come implicito nell'affermazione appena esposta, l'uguaglianza distributiva, lungi dall'implicarne la violazione, è compatibile con

una pluralità di altri valori. È compatibile con la libertà, come ben espresso dalla posizione di Marshall secondo cui l'uguaglianza distributiva costituirebbe la base per permettere a tutti di vivere la vita di un *gentlemen*, ossia, di un uomo libero (e aggiungerei noi, di una *lady*). Non solo: come con forza argomenta Sen, la stessa uguaglianza distributiva (con l'eccezione dei beni non escludibili e dei minori) può essere realizzata sotto forma di capacità, ossia, sotto forma della possibilità di raggiungere alcuni risultati, nel complesso a tutti necessari, anziché dell'imposizione dei risultati stessi. L'assunto, al riguardo, è che benché le capacità riguardino risultati nel complesso desiderabili per tutti, alcuni soggetti potrebbero comunque dissentire e le preferenze di minoranza vanno rispettate.

Contro opposizioni un po' semplicistiche fra paradigma distributivo e paradigma del riconoscimento o fra paradigma dei diritti e paradigma della cura, l'uguaglianza distributiva è, altresì, compatibile, con l'attenzione alla qualità delle relazioni interpersonali, all'esercizio della reciproca responsabilità e al coinvolgimento diretto nella definizione e nella produzione del welfare.

L'uguaglianza distributiva è poi compatibile con l'efficienza. Addirittura, in dati ambiti, l'efficienza stessa richiede una qualche uguaglianza distributiva. Basti pensare all'ambito assicurativo, dove l'intervento pubblico è fonte di guadagni di benessere per tutti (o quanto meno per la gran parte degli individui avversi al rischio), a seguito delle carenze dei mercati assicurativi. Detto in altri termini, lo stato sociale è un formidabile veicolo di efficienza nella ripartizione dei rischi: non a caso, si è sviluppato anche come risposta a questi rischi. Ancora, beni pubblici quali la coesione, la presenza di contesti urbani e di più complessivi spazi comuni ordinati e ben organizzati, la possibilità di conciliare cura e lavoro sul mercato, oltre ad essere desiderabili per ragioni equitative, sono fonte di benessere per tutti. Condividere il valore dell'uguaglianza distributiva limiterebbe, altresì, i disincentivi della tassazione (Cohen, 2008): condividendone le finalità, si sarebbe più indotti a pagare le imposte, anziché tentare di eluderle e rimuoverle.

Qualche qualificazione ulteriore è, invece, necessaria sul rapporto fra uguaglianza e crescita. A seguito del vertice di Lisbona, è andata rafforzandosi, in particolare a sinistra, l'idea di una complementarità fra crescita e politiche, da un lato, di investimento sociale (nella promozione del capitale umano necessario all'economia dell'informazione e nell'offerta di sostegno alla cura dei figli al fine di aumentare l'offerta di lavoro femminile) e, dall'altro, di compensazione (attivante) quale

RPS

Elena Granaglia

contropartita di una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, come nella prospettiva della *flexicurity*.

Possibilità di complementarità sono, ovviamente, indiscutibili. Non si dimentichi, ad esempio, come in Italia, una donna su cinque sia costretta a non lavorare se vuole avere figli. La crescita delle famiglie bi-reddito, a sua volta, facilita essa stessa la prevenzione della povertà. Ciò nondimeno, alcuni *caveat* sono necessari. Innanzitutto, la trasformazione degli interventi di welfare in sostegno alla crescita necessita di un requisito addizionale: la presenza di una coerente domanda di lavoro. Diversamente, il rischio è quello di un'*overeducation* incapace ad associarsi a buona occupazione. In secondo luogo, non si sopravvalutino le chance complessive dell'economia dell'informazione nei paesi più ricchi. Come argomentano Brown, Lauder e Ashton (2010), paesi più poveri, come la Cina e l'India, hanno drasticamente aumentato il numero dei laureati, in primis in ambiti quali l'ingegneria, vitali per la crescita.

Si pone, inoltre, il rischio di una scissione fra welfare e crescita, come se il welfare, anziché caratterizzare la crescita, qualificando composizione e distribuzione dei beni e servizi prodotti, ne sia semplicemente un input di produzione¹¹. Queste considerazioni hanno alcune implicazioni anche per la difesa del welfare per il lavoro. Il lavoro, ovviamente, è un'opportunità cruciale, ma lo stato sociale ha potenzialità insostituibili per lo star bene di tutti, ben oltre l'obiettivo, per quanto importante, del sostegno al lavoro.

Infine, e ciò concerne essenzialmente la prospettiva della *flexicurity*, il successo dello stato sociale nei trenta gloriosi si è caratterizzato per la capacità di assicurare sinergie virtuose fra mercato del lavoro e welfare: per fungere da *equality multiplier* (Barth e Moene, 2008), nel senso che la presenza di retribuzioni crescenti e compresse limitava e, al contempo, facilitava il ruolo del welfare. La *flexicurity* comporta, invece, il rischio di uno scaricamento progressivo di costi sullo stato sociale (quale compensatore dei bassi salari) nonché di crescenti disuguaglianze di mercato.

Rispetto al pubblico, due osservazioni più brevi. La prima riguarda la difesa delle peculiarità dell'offerta pubblica in quanto spazio di tutti e,

¹¹ Considerare unicamente la crescita coinciderebbe, sostanzialmente, con la dimensione produttiva dell'efficienza. Ciò che conta sarebbe arrivare alla frontiera (o spostarla), a prescindere se il punto raggiunto sulla frontiera indichi o meno la composizione di beni e servizi che massimizza il benessere.

come tale, aperto a tutti, dove i diversi si incontrano su una posizione di pari uguaglianza e si formano e si rapportano gli uni agli altri in quanto cittadini. Nello spazio pubblico non conta la disponibilità a pagare, non contano le preferenze a recludersi fra simili: tutti sono coinvolti in schemi di interrelazione che, da una posizione di pari uguaglianza, richiedono la presa in considerazione delle ragioni degli altri, proprietari come chiunque altro del medesimo spazio. Per queste ragioni, ad esempio, asili nido e scuole (con associate attività extra-curricolari) pubbliche sono strumenti essenziali ai fini della cittadinanza e non solo del sostegno al lavoro dei genitori e lo sono tanto di più quanto più viviamo in un contesto multiculturale.

L'offerta pubblica rappresenta, inoltre, lo spazio per l'esercizio di una classe di preferenze che rischia di essere soffocata all'interno delle organizzazioni private, ossia, le preferenze a compiere il proprio lavoro per il valore intrinseco associato, potremmo dire per il valore d'uso anziché di scambio, come curare i malati a prescindere dal profitto che se ne ricava. Nel caso dell'offerta pubblica, più in particolare, il bene intrinseco per eccellenza sarebbe la creazione dei beni di cittadinanza. Proprio per queste caratteristiche, l'offerta pubblica è uno spazio cruciale per l'esercizio diretto, sopra menzionato, della reciproca responsabilità da parte dei cittadini nel governo e nella cura dei beni di tutti.

Se è così, anche qualora il/i rendimento/i risultati fossero gli stessi, offerta pubblica e offerta privata non possono essere considerati interscambiabili. Una siffatta valutazione, a base meramente strumentale, dimenticherebbe le fondamentali distinzioni esistenti nelle modalità di funzionamento. Aggiungo come laddove siano diffuse le asimmetrie informative, come avviene nell'erogazione di molti servizi sociali, le motivazioni intrinseche e gli schemi di incentivi a basso potenziale che contraddistinguono l'offerta pubblica possano addirittura favorire l'efficienza.

Il che non significa, ovviamente, difendere il monopolio dell'offerta pubblica ed essere ciechi nei confronti delle carenze attuali. Al contrario, spazio può e deve essere attribuito all'offerta privata, in particolare, al privato-sociale e anche alle famiglie (opportunamente sostenute), nell'erogazione dell'attività di cura. In questa prospettiva, potremmo anche essere di fronte ad una di quelle onde lunghe descritte da Paci (1982) di sostanziale riaggiustamento nel welfare mix. Il punto è che l'offerta pubblica ha, anch'essa, potenzialità e peculiarità che vanno riconosciute¹².

¹² Per argomentazioni a difesa della privatizzazione dell'offerta, nella prospettiva

La seconda osservazione concerne la difesa del livello nazionale nelle funzioni di sostegno alle buone pratiche, monitoraggio e controllo dei livelli essenziali e delle modalità della loro soddisfazione. La struttura federale non può poggiare unicamente sulla «gamba» locale, come troppi sembrano credere. A livello locale, la vicinanza con i regolati potrebbe, infatti, rendere più difficile il controllo, amplificando il potere dei gruppi di interesse, secondo l'argomentazione classica dei *Federalist papers* e comunque potrebbero esservi diseconomie di scala in diverse funzioni. Il pungolo della ri-elezione, d'altro canto, rappresenta un incentivo assai più debole di quanto spesso sostenuto. Proprio per realizzare un sistema che al meglio cerchi di ottenere le finalità desiderate, occorre ri-irrobustire anche la «gamba» statale, in questi ultimi anni progressivamente indebolitasi. In sintesi, oltre che per ragioni di giustizia, è anche nostro interesse essere «cittadini col trattino», appartenenti sia allo stato nazione sia alle comunità territoriali locali¹³.

Come sopra accennato, per essere cogente, per agire sugli animi, un programma ideale deve associarsi ad indicazioni pratiche di cosa fare. In questa prospettiva, contro le accuse di conservatorismo, dire no mantiene, comunque, un ruolo: dire no, ad esempio, alle crescenti privatizzazioni e, al contempo, ai tentativi di aumentare ancora l'ingerenza della politica negli organi di governo, come nelle recenti proposte del governo contemplanti la mera maggioranza parlamentare al fine della designazione dei componenti delle autorità indipendenti (un ossimoro!). Dire no, peraltro, lungi dall'essere la caratteristica della sinistra conservatrice, ha rappresentato, nella forma del *policy drift*, una delle tecniche principali e vincenti delle lobby economiche più potenti in questi anni negli Usa (Pierson e Hacker, 2010).

Molto può poi essere fatto sul piano delle modalità di organizzazione del pubblico, anche a parità di spesa pubblica. Inoltre, si può disegnare un piano credibile di interventi basato su tagli mirati in alcuni settori e incrementi di spesa in altri. In questa prospettiva, è cruciale, da un lato, mantenere chiara la distanza fra ideale e possibile, senza abbassare il primo al secondo e, dall'altro, costruire una prospettiva coopera-

della concorrenza amministrata, cfr. De Vincenti, *infra*. Per argomentazioni più dettagliate in difesa dell'offerta pubblica, cfr. Granaglia, 2010b.

¹³ In realtà, il «trattino» dovrebbe riguardare anche l'essere europei e cittadini del mondo. Tale estensione ha, però, a che fare con questioni di ridefinizione della cittadinanza che esulano da questo scritto. Sul concetto di «cittadini con il trattino», seppure riferito alle diversità culturali, cfr. Walzer, 1992.

tiva, di rifondazione del senso di comunanza nazionale, in cui, come ai tempi tragici della Seconda guerra mondiale, si chiede a ciascuno di fare la propria parte¹⁴. Infine, può sembrare retorico, ma non è certo colpa di chi continua a ricordarlo, l'evasione sottrae 8 punti di Pil di gettito all'anno (Nens, 2010).

In conclusione, le domande sociali inevase sono molteplici. Non soddisfarle avrebbe, però, costi distributivi e di benessere complessivo portentosi. Data questa realtà, anziché arrendersi ai vincoli di bilancio nella ricerca al meglio di una non qualificata crescita, si dovrebbe utilizzare proprio la crisi come occasione per ripensare la natura/le finalità della crescita, mettendone al centro la soddisfazione delle domande sociali oggi inevase.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A., 2009, *Stress-Testing the Welfare State*, in Ofstad B. e al. (a cura di), *Rettferd og politik Festskrift til Hilde Bojer*, Emiliar Forlag, Oslo.
- Banca d'Italia, 2008, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, Banca d'Italia, disponibile sul sito internet: www.bancaditalia.it.
- Barth E. e Moene K., 2008, *The Equality Multiplier*, disponibile all'indirizzo internet: www.ces.fas.harvard.edu/conferences/nordic/papers/emulteba.pdf.
- Bell D. e Blanchflower D., 2010, *Youth Unemployment: Dejà Vu?*, Iza Discussion Papers, n. 4705.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S. 2009, *Quanti sono i lavoratori senza tutele*, «www.lavoce.info», 15 giugno, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001153-351.html>.
- Brandolini A., 2009, *L'evoluzione recente della distribuzione del reddito in Italia*, in Brandolini A., Saraceno C. e Schizzerotto A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna.
- Bripi F., Carmignani A. e Giordano F., 2011, *La qualità dei servizi pubblici in Italia*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) n. 84, Banca d'Italia, Roma, disponibile all'indirizzo internet: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_84/QEF_84.pdf.
- Brown P., Lauder H. e Ashton D., 2010, *The Global Action*, Oxford University Press, Oxford.
- Cies - Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2010, *Rapporto sulle Politiche contro la Povertà e l'Esclusione Sociale*, disponibile all'indirizzo internet: www.commissionepoverta-cies.eu/Archivio/rapporto2010.pdf.

¹⁴ Sul riferimento alla lezione della Seconda guerra mondiale, cfr. Roemer, 2011.

- Cingano F., Torrini R. e Viviano E., 2010, *Il mercato del lavoro italiano durante la crisi*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) n. 68, Banca d'Italia, Roma, disponibile all'indirizzo internet: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_68/QEF_68.pdf.
- Cohen G., 2008, *If You Are an Egalitarian, How Come You Are So Rich?*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Draghi M., 2009, *I motivi dell'assicurazione sociale. Lezione Onorato Castellino*, Collegio Carlo Alberto, Cerp, Torino, disponibile sul sito internet: www.bancaditalia.it.
- Fellini I. e Zaccaria D., 2010, *Effetti della crisi e dinamiche occupazionali in Italia e in Europa*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 163-203.
- Figari F., Salvatori A. e Sutherland H., 2010, *Economic Downturn and Stress Testing European Welfare Systems*, Dondena Working Papers 28, Università Bocconi.
- Franzini M. e Raitano M., 2009, *Disuguaglianze economiche. Tendenze, meccanismi e politiche*, rapporto Nens, novembre, disponibile all'indirizzo internet: http://www.nens.it/_public-file/Diseguaglianze%20BIS291009.pdf.
- Franzini M., 2010, *Ricchi e poveri*, Egea, Università Bocconi, Milano.
- Granaglia E., 2010a, *Contro la povertà*, «Il Mulino», n. 6, pp. 912-921.
- Granaglia E., 2010b, *In difesa dell'offerta pubblica in ambito sociale*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune*, Ediesse, Roma.
- Istat, 2010, *La povertà in Italia nel 2009*, Roma.
- Kenworthy L., 2008, *Jobs with Equality*, Oxford University Press, Oxford.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2009, *Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma, disponibile al sito internet: www.lavoro.gov.it.
- Mocetti S., Olivieri E. e Viviano E., 2010, *Le famiglie italiane e il lavoro: caratteristiche strutturali e effetti della crisi*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), n. 75, Banca d'Italia, Roma, disponibile all'indirizzo internet: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_75/QEF_75.pdf.
- Nens - Nuova economia nuova società, 2010, *Prospettive di riforma fiscale in Italia*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.nens.it/_public-file/DOCUMENTO%204.10.pdf.
- Oecd, 2009, *Employment Outlook. Tackling the Jobs Crisis*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2010a, *Employment Outlook: Moving Beyond the Jobs Crisis*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2010b, *Education at a Glance*, Oecd, Parigi.
- Paci M., 1982, *Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di welfare*, «Stato e mercato», n. 6, pp. 345-400.
- Pierson P. e Hacker J., 2010, *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer and Turned Its Back on the Middle Class*, Simon and Schuster, New York.
- Polanyi K., 1944, *The Great Transformation*, Beacon Hill Press, Boston; trad. it. 2000, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino.

- Roemer J., 2011, comunicazione orale al convegno «Equality of Opportunity», La Sapienza, Roma, 5-6 maggio.
- Scarpetta S., Sonnet A. e Manfredi T., 2010, *Rising Youth Unemployment during the Crisis: How to Prevent Negative Long-Term Consequences on a Generation*, Oecd Social, Employment and Migration Papers, n. 106, Parigi.
- Staffolani S. e Lilla M., 2009, *La disuguaglianza e la volatilità nei redditi di lavoro: operai e impiegati, giovani e anziani*, in Cappellari S., Naticchioni P. e Staffolani S. (a cura di), *L'Italia delle disuguaglianze*, Carocci, Roma.
- Walzer M., 1992, *What it Means to Be an American. Essays on the American experience*, Marsilio Publishers, New York; trad. it. 2001, *Che cosa significa essere americani*, Marsilio, Padova.

RPS

Elena Granaglia

