Aldo Amoretti
Presidente dell'Inca Cgil

Questo intervento non ha la pretesa di offrire quadri generali, ma vuole proporre solo qualche opinione su questioni e contraddizioni che a mio parere meritano qualche attenzione e che comunque intersecano la questione del post-fordismo. È diffusa la convinzione secondo la quale la denatalità sarebbe un grande guaio; io sono persuaso che la denatalità sia un indice di disagio, ma non credo che rappresenti necessariamente un grosso problema in sé e per sé. Paradossalmente ed estremizzando, si potrebbe anche affermare che se in Italia fossimo 50 milioni anziché 60 si starebbe più comodi. Come coprire allora i bisogni di manodopera? Si potrebbero far lavorare le donne molto di più di quanto non avvenga, si potrebbe lavorare più a lungo e si potrebbero aprire di più le porte all'immigrazione. Ovvio che questi filoni di intervento, detti per titoli, richiedono grandi riorganizzazioni nelle aziende, nel mercato del lavoro, nell'organizzazione sociale. Da ogni parte si enfatizza il valore che ha la formazione, ma occorre anche riflettere sulla totale inadeguatezza del sistema formativo rispetto alle esigenze di un mondo in evoluzione e del suo mercato del lavoro, così come sulle ragioni del fiasco totale che hanno incontrato tutti i tentativi di realizzare una mobilità da un posto di lavoro ad un altro: quando si è verificata, è avvenuto in modo spontaneo e non perché ci sia stata un'organizzazione.

Ritengo che non sia vero che ci sia una tendenza prevalente degli individui a fuggire prima possibile dall'impegno lavorativo; esiste la pratica da parte delle aziende di incentivare al ritiro le persone anche a cinquant'anni, così come si verifica la scelta del pre-pensionamento da parte di chi teme che l'introduzione di riforme possa in qualche modo modificare dei diritti acquisiti. A mio parere, infatti, si è diffuso questo atteggiamento fra coloro che, pur non avendo il desiderio reale di lasciare il lavoro, volevano serbarsi il diritto di poterci andare in pensione, e fra coloro che, pur accedendo a diversi tipi di pre-pensionamento, seguitano poi a lavorare in vario modo. Credo che andrebbe proclamata la desiderabilità di un sistema, di una riorganizzazione nella quale si lavori più a lungo non solo come concessione a chi lo richiede, ma come fatto in sé positivo. Ad esempio, mi sembra che anche dal documento congressuale della Cgil si percepisca una

considerazione di questa possibilità come qualcosa che non necessariamente sia più desiderabile in generale.
Ritengo, inoltre, che non sia vero che le donne sceglierebbero un lavoro in nero assistito piuttosto che un lavoro regolare, anche se questa opinione è piuttosto diffusa. Non credo che la bracciante calabrese che «ci marcia» con le 51 giornate di lavoro e l'indennità di disoccupazione abbia qualche alternativa in Calabria, cioè un lavoro regolare. Le viene offerta solo quella soluzione e a quel punto cerca di ottenere più che può.
In Italia esistono circa un milione di badanti: ad ognuna di esse corrisponde quindi un individuo non autosufficiente, una famiglia in difficoltà, ma spesso anche una donna che ha preferito continuare a lavorare destinando il proprio reddito a pagare la badante, piuttosto che rinunciare al lavoro. Permettete un commento sul nesso tra fenomeno badanti e immigrazione: nei documenti congressuali della Cgil la situazione è trattata unicamente dal punto di vista della povera badante sfruttata, quindi un fenomeno considerato non desiderabile. In molti discorsi, ed è quanto emerge anche dalla recente proposta dei sindacati pensionati di una legge di iniziativa popolare sul fondo per la loro autosufficienza, si allude all'idea che deve essere lo Stato a risolvere il problema. E non si considera che questo è un fenomeno che si è manifestato come strutturale, perché un milione di soggetti e di famiglie non sono poca cosa. Insomma si considera la cosa con sospetto. Io, invece, credo che vada considerato come un fatto strutturale anche positivo e quindi va regolato. A proposito di questo tema, sono anche del parere che sarebbe da riprendere il filo di un ragionamento sul servizio civile obbligatorio.
Parlando di immigrazione si usa spesso la parola integrazione: a me questo termine non piace perché il più delle volte allude ad assimilazione. Mi piace di più convivenza e penso che la mescolanza sia un bene anche dal punto di vista biologico, come è stato dimostrato. Ciò che è accaduto in Francia è la dimostrazione che non c'è stata né una vera integrazione né una convivenza organizzata, ma soltanto una mera accoglienza che non ha fatto altro che ghettizzare gli immigrati.
Per concludere vorrei ancora mettere in evidenza due contraddizioni. In Italia negli ultimi due o tre anni abbiamo avuto lotte di grande valore generale: a mio parere è un controsenso che si sia espressa questa capacità di lotta generale, ma che al tempo stesso sia diminuito il potere contrattuale nelle aziende da parte dei sindacati dei lavoratori. Per esempio, sulla questione salute e ambiente di lavoro per il comparto

dei siderurgici si è dovuti ricorrere allo sciopero generale, ed è l'indice del fatto che all'interno dell'azienda il sindacato non è riuscito ad avere abbastanza voce in capitolo su questo tema.
Appare un'incoerenza, inoltre, anche il fatto che nonostante ci professiamo tutti europeisti, vogliamo tutti la Costituzione, i governi non sono poi realmente disponibili a conferire poteri agli organi dell'Unione Europea. E anche i sindacati, da questo punto di vista, non sono un buon modello, perché, quando si prospetta la possibilità di attribuire delle funzioni ad esempio alle confederazioni dei sindacati europei, prevale la propensione a conservarsi il potere per sé.
Sui temi strettamente oggetto della sessione do adesso la parola ai relatori.

Jean-Claude Barbier
Cnrs - Centre d'etudes de l'emploi, Parigi

L'analisi del ruolo della cosiddetta «Strategia di Lisbona» nell'ambito dell'occupazione e della protezione sociale non è semplice, per due motivi: prima di tutto l'intervento europeo in questo settore non si presenta come una politica di tipo «classico»: è dunque opportuno trovare degli strumenti nuovi per valutare il cambiamento introdotto; inoltre l'argomento è altamente politicizzato e non mancano le polemiche.
È però possibile avanzare due tipi di constatazioni riguardanti da una parte la politica (*politics*), dall'altra le politiche (*policies*).
Per quanto attiene alla prima, è sorprendente vedere in che misura la questione della protezione sociale e dell'occupazione abbia inciso sul fallimento dei due referendum in Francia e in Olanda e abbia in seguito acquisito importanza in termini più generali: come se la questione del ruolo dell'Europa in ambito sociale si fosse nettamente politicizzata negli ultimi anni.
Per quanto riguarda le politiche, bisogna considerare la valutazione «radicale» espressa dagli economisti *mainstream*: prenderemo due esempi di tali valutazioni che sottovalutano la Strategia europea dell'occupazione (Seo) e i Metodi aperti di coordinamento (Mac). Ci sembra ad ogni modo che il ruolo e l'impatto della Strategia siano stati più profondi, anche se non hanno intaccato la «sostanza» nazionale delle politiche. Ne proporremo una valutazione ragionevole, cercando di evitare di assumere un atteggiamento polemico e ideologico.
Ciò ci permetterà di concludere facendo delle osservazioni, questa volta esplicitamente normative, per quanto concerne ciò che ci appare necessario affinché la Strategia di Lisbona sia più idonea ed efficace e abbia maggiore legittimazione sia nell'ambito sociale che in quello occupazionale.

La protezione sociale nel dibattito politico e la Strategia di Lisbona

Molti analisti non hanno tenuto conto in misura sufficiente del peso delle strategie nazionali, poiché dal 1998 si sono sviluppati i diversi Metodi aperti di coordinamento, tra i quali quello che si è rivelato il

più elaborato è la Strategia europea per l'occupazione. Eppure abbiamo insistito più volte (Barbier e Sylla, 2002; Barbier, 2005a) sull'importanza *preminente del livello nazionale delle politiche.*

Uno degli effetti poco notati dello sviluppo dei metodi di coordinamento sociale è stato proprio quello di far aumentare la rivalità tra i «modelli sociali» nazionali. Dimostreremo in particolare che gli organi di coordinamento – quali la Commissione per l'occupazione – sono stati il terreno di forti tensioni concorrenziali, in particolare tra la Francia e il Regno Unito. Tali divergenze sia ideologiche che nazionali sono rimaste molto forti e in questi ultimi tempi hanno fatto il loro ingresso esplicitamente nel dibattito pubblico francese. Nel contempo, la tecnica classica di «dar la colpa all'Europa» («blaming Europe») è rimasta lo sport preferito dei politici, uomini e donne, di molti paesi, in particolare quando tendono ad imputare a «Bruxelles» le cause delle disfunzioni economiche; è bene ricordare – ancorché sia evidente – che non si fanno eleggere «a Bruxelles». In alcuni paesi, il dibattito politico sull'integrazione europea era, ancora fino a poco tempo fa, un elemento marginale del dibattito nazionale. Tali condizioni politiche nazionali e tali polemiche devono esser considerate attentamente e da una certa distanza per poter creare un punto di vista scientifico che sia il più neutro possibile.

Nel contempo, bisogna riconoscere che la ricerca sulle scienze sociali si trova di fronte a limiti notevoli nella valutazione rigorosa di ciò che, nel campo dell'occupazione e della protezione sociale, può essere attribuito al «livello comunitario». Più avanti dimostreremo che i metodi sociologici o della politologia hanno proprio dei limiti analoghi; quanto agli studi economici, è estremamente raro che affrontino seriamente ed empiricamente la questione del rapporto tra il livello comunitario e i livelli nazionali. Ciò avviene anche nell'ambito del diritto. Più in generale, ciò che manca ancora oggi è un intervento che associ le diverse discipline per valutare l'articolazione tra il livello nazionale e comunitario in tutti i campi, e anche certamente in quello dell'interazione tra i tavoli e i terreni di confronto della politica nazionali e comunitari. Uno dei fattori che appare forse migliore è quello dell'influsso delle culture nazionali, dei valori, un ambito che continua ad essere non approfondito abbastanza dal punto di vista dell'integrazione europea (Barbier, 2002).

L'esempio del «ruolo dell'Europa» in Italia è stato trattato con maestria da Ferrera e Gualmini, nel testo *Salvati dall'Europa?* pubblicato nel 1999. Ma abbiamo appena cominciato ad analizzare gli impatti recenti del modo in cui «si affronta il sociale» a livello europeo rispetto

ai processi politici nazionali, precisamente in occasione dei referendum olandese e francese. Ci sono pochi studi disponibili sull'argomento, ma per poter fare qualche affermazione, che dovrà comunque essere approfondita, ci si può basare sui sondaggi d'opinione.

Nel caso francese, dato che l'elettorato francese non è ostile[1] all'appartenenza della Francia all'Unione Europea, parecchi fattori risultano sorprendenti[2]:

- Il «sì» è stato molto minoritario tra i lavoratori meno qualificati: 21% degli operai, 33% degli impiegati, rispetto ai due terzi dei liberi professionisti e dei quadri superiori: le percentuali si sono molto ridotte (anche per i liberi professionisti e i quadri superiori) rispetto al referendum sul trattato di Maastricht. Anche la maggior parte dei ceti medi ha votato per il «no».
- C'è una netta correlazione tra il «no» e il livello di istruzione degli elettori (il 28% dei non laureati ha votato «sì» rispetto al 64% di coloro che hanno conseguito una laurea triennale dopo la maturità).
- Contrariamente a quanto era stato anticipato all'inizio della campagna, sono gli elettori di sinistra che hanno costituito la parte essenziale di quelli che hanno votato «no», insieme al voto dell'estrema destra, comunque significativo.
- Il fatto che la costituzione sia «troppo liberale» è stato addotto dal 40% degli elettori come motivo del voto contrario.

Questi elementi, tratti da un sondaggio francese, risultano nel complesso confermati dallo studio Eurobarometro sulla Francia, fatto in autunno (Eurobarometro, 2005a). In Olanda (Eurobarometro, 2005b), le motivazioni dei sostenitori del «no» sono molto diverse: un'«Europa sociale» insufficiente, che è uno dei primi motivi addotti dagli elettori francesi, in Olanda non compare: invece[3], il primo motivo espresso spontaneamente dagli elettori è quello della perdita della sovranità; e tutti sanno che la sovranità e la solidarietà della protezione sociale sono strettamente collegate, come ha giustamente osservato

[1] Nell'ultimo sondaggio (Eurobarometro, 2005c, p. 12) pubblicato ad oggi, la percentuale di francesi che ritengono positiva l'appartenenza all'Europa si è ridotta almeno dal 51% al 46%.

[2] Sondaggio Ipsos - «Le Figaro» del 29 maggio 2005 e relativo commento del 2 giugno 2005: www.ipsos.fr. Questi dati sono diversi da quelli dell'indagine di Eurobarometro (2005a).

[3] A parte il motivo della «complessità» della costituzione, che risulta essere quello decisamente prevalente.

Maurizio Ferrera nel suo intervento. Come in Francia, le persone con qualifiche minori hanno votato molto di più per il «no» rispetto a quelle appartenenti alle professioni qualificate.
A questo punto, sembrerebbe che quando si sono svolte le due consultazioni elettorali, l'Europa fosse sentita come un pericolo, in particolar modo da chi è più esposto ai rischi della flessibilità e dei cambiamenti del mercato del lavoro o dei posti di lavoro di qualità inferiore. Questa linea interpretativa merita certamente di essere ulteriormente approfondita. La paura che l'«Europa» sia un cavallo di Troia che distruggerà o quantomeno eroderà le tutele acquisite (tutele di ogni genere, ivi comprese quelle garantite dalla sovranità) certamente non si limita alla Francia. Anche i paesi che in genere sono considerati, a torto o a ragione, quelli che hanno ottenuto i risultati migliori dal punto di vista della capacità di coniugare l'efficienza economica e sociale, sono reticenti: così, nel Regno Unito, la proporzione degli intervistati che ritiene che l'appartenenza all'Unione sia un fatto positivo è molto bassa e si è ulteriormente ridotta nell'ultimo sondaggio (Eurobarometro, 2005c, p. 11). Se in Danimarca la maggioranza pensa che l'appartenenza all'Unione sia un fatto positivo, ciò non avviene in Svezia, un altro «paladino» dell'Europa sociale, dove la percentuale si riduce e solo il 39%, poco più che nel Regno Unito, pensa che sia una buona cosa appartenere all'Unione Europea.

Serve credere agli economisti e cosa sanno esattamente?

Dato che la politologia e la sociologia devono ancora affrontare il compito di spiegare *approfonditamente* questi fenomeni, andando oltre i semplici limiti dell'opinione, che può chiaramente variare in funzione della situazione contingente, ci si può rivolgere agli economisti, che invece sembrano aver trovato le risposte.
Prendiamo due esempi: Jean Pisani-Ferry, economista francese, consigliere del governo socialista di Lionel Jospin, e André Sapir, che in particolare è stato consigliere di Romano Prodi, quando questi era presidente della Commissione europea. È sorprendente constatare come coincidano le loro diagnosi: se gli elettori hanno votato «no» in Francia e in Olanda, se gli europei sono ostili o reticenti nei confronti dell'integrazione e della costruzione europea, è per un unico e buon motivo: la mediocre *performance* economica dell'Europa. Sapir (2005, p. 5) condivide l'idea che: «poor economic performance of the eurozone

was one of the principal reasons for the "no" votes and the monetary union may not survive a prolonged period of economic difficulty» («la scarsa *performance* economica della zona dell'euro è stato uno dei motivi principali del "no" e l'unione monetaria potrebbe non sopravvivere ad un prolungato periodo di difficoltà economica»). A sua volta, Jean Pisani-Ferry (2005, p. 21) riprende un'argomentazione analoga: «the referenda thus emphasise that Europe's poor economic performance deeply undermines the very legitimacy of the Eu» («I referendum sottolineano quindi che la scarsa *performance* economica dell'Europa compromette profondamente la legittimità stessa dell'Ue»).
Entrambi gli autori, seppure con modalità differenti, valutano negativamente i coordinamenti sociali (Mac) della Strategia di Lisbona e, in particolare, della Strategia europea per l'occupazione. Per Pisani-Ferry: «The Lisbon agenda has not delivered […] the Lisbon coordination of labour market policies has not strongly affected national policies» («l'Agenda di Lisbona non ha prodotto i risultati sperati […] il coordinamento di Lisbona delle politiche del mercato del lavoro non ha inciso profondamente sulle politiche nazionali») (*ivi*, pp. 21-25). Il tono è ancora più radicale in Sapir (2005, p. 12): per questo autore i metodi aperti di coordinamento sono inutili, se non sono addirittura «probably an obstacle rather than a catalyst for reform» («probabilmente un ostacolo invece di essere un catalizzatore di riforme») (p. 12)[4].
Queste analisi sono ripetitive e corrispondono in linea generale alle ricette indicate da più di dieci anni in Europa dalla maggior parte degli economisti per quanto riguarda l'esigenza di «riforme strutturali»; per definizione, con gli strumenti a disposizione, valutazioni di questo genere non sono in grado di spiegare le complesse trasformazioni politiche e sociali che sono state introdotte dalla ripresa dei temi sociali e dell'occupazione a livello comunitario.

Ipotesi da verificare

Ci sarebbero in effetti anche delle altre ipotesi da verificare per spiegare i limiti dei coordinamenti sociali e della Strategia di Lisbona da un punto di vista *politico*.

[4] I due autori sono d'accordo anche su ciò che ritengono essere una «tutela dell'occupazione» troppo elevata. L'espressione tutela dell'occupazione è un eufemismo per indicare il «diritto del lavoro».

Come ha rilevato Maurizio Ferrera nel suo intervento, c'è un punto veramente importante, che egli definisce la «chiusura» della solidarietà («solidarity builds on closure»). Qui troviamo in particolare le paure e i dibattiti sulla concorrenza rappresentata dai lavoratori migranti provenienti dai nuovi paesi membri, ma anche e soprattutto, la questione del cosiddetto «*dumping* sociale».

Bisognerebbe anche esaminare più approfonditamente l'analisi del modo in cui è vista l'Europa o l'«Europa sociale» da quelle categorie che negli ultimi vent'anni in tutti i paesi hanno subìto maggiormente gli effetti negativi della flessibilità del lavoro e dell'occupazione (Barbier e Nadel, 2003). Si ritiene che, almeno in parte, tali effetti negativi siano legati all'integrazione europea, proprio come le minacce della concorrenza dei lavoratori migranti sarebbero dovute al recente allargamento verso l'Europa centrale: riguardano la protezione sociale, la stabilità e la sicurezza del posto di lavoro, le condizioni di lavoro e le retribuzioni.

Analogamente, bisognerebbe approfondire la conoscenza dei motivi di risentimento che, a torto o a ragione, sono attribuiti all'integrazione europea da alcune parti importanti dell'elettorato, che, per quel che si è visto, si riscontravano soprattutto tra le persone con i posti di lavoro peggiori e la formazione di livello più basso. Non è molto utile invocare, come ricetta economica, le «riforme strutturali», quando, in effetti, alcune riforme per rendere più flessibili i mercati sono già state fatte, provocando non pochi svantaggi ad alcune categorie (Barbier, 2004), mentre le condizioni dei «garantiti» restano invariate (Barbier, 2005b). Occorre anche spiegare nei dettagli in che modo le idee populiste si sono diffuse in alcuni Stati membri, in particolare in Francia, ma anche nei paesi che, come la Danimarca, ancora una volta sono capaci di ottenere «ottimi risultati» in ambito sociale.

Pur dovendo ancora analizzare tutte queste questioni, si può tuttavia dimostrare, in base alle indagini condotte nei diversi Stati membri, la realtà di alcune trasformazioni che si sono verificate, contrariamente al giudizio affrettato degli economisti che abbiamo appena citato.

Le trasformazioni associate alla Strategia europea per l'occupazione

Riteniamo che sia possibile esprimere un giudizio ragionevole sull'impatto dei principali metodi aperti di coordinamento settoriali, introdotti dalla Strategia di Lisbona e dal vertice omonimo nel 2000.

Abbiamo condotto indagini in merito alla questione in vari paesi (Barbier e Sylla, 2002; Barbier, 2005a), soprattutto sulla Strategia europea per l'occupazione, ma anche sul Mac «inclusione». Contrariamente all'entusiasmo esagerato di un certo numero di ricercatori di politologia agli inizi della Strategia europea per l'occupazione, ma anche contrariamente alle critiche – anch'esse esagerate – di coloro che riducono la politica comunitaria ad una declinazione senza fine di una strategia «neoliberista», alcune trasformazioni, anche se modeste, sono da attribuirsi proprio alla Strategia europea per l'occupazione.

Non si deve certo pensare che tutto sia dovuto alla Strategia europea per l'occupazione o a questo o quel metodo aperto di coordinamento. Per esempio, nel caso della Francia abbiamo dimostrato che il motivo per il quale è stato istituito un sistema di riferimento economico ortodosso per le politiche economiche e dell'occupazione non è stato la Strategia europea per l'occupazione (Barbier e Sylla, 2002, p. 71). Abbiamo anche dimostrato che i cambiamenti introdotti all'Anpe (Agence nationale pour l'emploi - Agenzia nazionale per l'impiego), a partire dal 1998, sono dovuti ad opportunità create dal convergere delle strategie dell'Anpe e del Ministero del Lavoro, da un lato, e dalle risorse offerte dalla Strategia europea per l'occupazione (*ivi*, pp. 80-81). Si possono fare numerose osservazioni analoghe a proposito delle riforme del mercato del lavoro in Germania (Barbier, 2006): la dinamica della creazione di un doppio livello di prestazioni mediante la riforma dell'assistenza non è direttamente legata alla Strategia europea per l'occupazione in Germania; lo stesso vale nel caso della Danimarca che, di qui al 2007, è entrata con determinazione in una nuova tappa della riforma del mercato del lavoro con un ruolo preminente attribuito ai Comuni. Queste due ultime riforme, la tedesca e la danese, sono state, dopo tutto, concepite nel momento in cui le linee direttrici della Strategia europea per l'occupazione erano state un po' messe in secondo piano, prima di essere integrate nella primavera del 2005 con le vecchie linee dei Grandi orientamenti di politica economica (Gope).

Nella tabella 1 si propone una tipologia delle trasformazioni associate alla Strategia europea per l'occupazione: solo alcune di queste trasformazioni sono documentate in modo empirico, altre non sono state, a quanto ci risulta, ampiamente osservate. Tali trasformazioni certamente non scaturiscono in modo gerarchico (*top-down*) «da Bruxelles» agli Stati membri: passano attraverso delle interazioni tra modi di fare e di vedere diversi, attraverso l'intermediazione di attori di paesi diversi. Ciò che ci interessa è qui soltanto il livello nazionale.

Si possono considerare delle trasformazioni sia procedurali (trasformazioni delle procedure e dell'agenda, introduzione del principio dei nuovi attori), sia più sostanziali, che noi suddividiamo in tre categorie.
Il primo tipo di influsso riguarda il discorso politico. Quindi, se comincia ad aver credito un comune sentire, che sostituisce delle convinzioni precedenti, si può allora parlare di trasformazione della sostanza del modo di vedere le questioni. Quindi, ad esempio, abbiamo dimostrato che una unanimità racimolata a favore dell'attivazione delle politiche sociali e in particolare a favore di quelle dell'occupazione, poteva anche dipendere da un consenso prevalentemente procedurale, con dei programmi di ispirazione estremamente eterogenea (Barbier, 2002; 2006).
Una gerarchia di tre sottocategorie di trasformazioni[5] qui definite «sostanziali» sembra certa: mentre la prima comporta solo delle trasformazioni a livello di rappresentazione e di discorso e si traduce in meccanismi di socializzazione, in adozione di un linguaggio comune, o al massimo in una «condivisione dei termini del problema», le altre due categorie di trasformazione presuppongono delle modifiche più significative; la seconda comprende delle modifiche concrete dell'organizzazione delle politiche, dei loro principi, e persino l'adozione di programmi mutuati o comuni e si accompagna alla modifica dei sistemi dei soggetti interessati; per quanto riguarda la terza categoria, si tratta di quella che porta alle modifiche più importanti, riguardanti non soltanto i principi e i tipi di programmi, ma i loro risultati, e in senso ancora più ampio, la modifica dei sistemi di protezione sociale nel loro insieme, fino all'eventuale adozione di un «Modello sociale europeo» comune.
In un primo tempo (Barbier e Sylla, 2002) abbiamo messo in evidenza delle trasformazioni collegate alle interazioni e alle nuove procedure, nonché alle trasformazioni a livello di rappresentazione e di discorso (ad esempio, si rileva che a seguito della Strategia europea per l'occupazione, il tasso di occupazione diventa l'indicatore principale; allo stesso tempo i vari attori cominciano a ragionare sia in termini di sicurezza sociale che di sistema fiscale). È stata anche osservata la trasformazione dei sistemi degli attori attraverso la modifica delle loro risorse (è uno dei casi del secondo tipo, in realtà il solo che sia stato oggetto di una raccolta di dati empirici in molti Stati membri) – ad esempio, si ri-

[5] È possibile fare un raffronto tra questi tre tipi di trasformazioni e la tripartizione proposta da Hall (1993), cambiamenti di primo, secondo e terzo ordine.

tiene che l'ambito di intervento dei partner sociali sia quello degli attori che si occupano in particolare della questione della parità tra uomini e donne, sulla base del coordinamento della Strategia europea per l'occupazione. Trasformazioni più importanti non sono invece state osservate, esse riguardano le possibilità, ma non la realtà osservata.

Tabella 1 - Tipologia delle trasformazioni delle politiche sociali nel contesto della Strategia europea per l'occupazione

Trasformazioni	Tipologie	Meccanismi
Livello Ue/ Attività	Nuova agenda e nuove attività Decisione sul discorso	Coordinamento delle attività Socializzazione degli attori attraverso interazioni internazionali (*élites*) Giochi di potere (inter-governamentalismo)
Nazionale/ Procedurali	Trasformazione delle procedure e del programma Nuove procedure Nuovi attori partecipanti	Coordinamento delle attività
Nazionale/ Sostanziali	Adattamento del «discorso» nazionale perché si inserisca in quello europeo; Decisione sul discorso nazionale	Socializzazione (idee, riferimenti): (in particolare *élites* nazionali) Apprendimento da modelli stranieri, imitazione Giochi di potere (nazionali)
Nazionale/ Sostanziali	I sistemi degli attori (politici/amministrativi) sono trasformati (attori e loro rispettivo potere) Vengono modificati organizzazioni e principi	Socializzazione Acquisizione di nuove risorse di legittimità (attori di diversi livelli) Apprendimento internazionale, imitazione Adattamento (nuove soluzioni) Formazione internazionale/concorrenza
Nazionale/ Sostanziali	La sostanza stessa dei programmi e delle politiche cambia (regole, valori, teorie d'intervento) I programmi/le politiche convergono (risultati e impatti) I sistemi sono trasformati (regole, valori, teorie d'intervento) I sistemi convergono (risultati e impatti) Il modello sociale europeo è unificato	Socializzazione (attori di diverso livello) Formazione internazionale, imitazione Adattamento (attuazione di nuove soluzioni) Apprendimento internazionale/concorrenza

Fonte: JCBarbier©CNRS-CEE (vedere Barbier, 2005a).

Conclusioni

Una corretta (*fair*) valutazione del modo in cui la Strategia di Lisbona ha inciso nell'ambito delle politiche sociali e dell'occupazione deve lasciare spazio ad una serie di approcci. Dai dati emerge che gli economisti della corrente dominante dubitano dell'efficacia dei nuovi coordinamenti introdotti e restano fedeli alle loro ricette che ribadiscono costantemente. Sul piano della politica nazionale e del suo legame con la politica in ambito comunitario si osserva chiaramente che la questione dell'«Europa sociale» ha avuto la tendenza a trovarsi nettamente più politicizzata in alcuni paesi: si comincia a comprendere meglio quel tipo di legame tra il livello comunitario e quello nazionale. Infine, quando si osserva nei dettagli il modo di costruire e mettere in atto le politiche sociali e dell'occupazione, non si può non riconoscere che l'influsso del processo europeo è rimasto modesto, anche se è tutt'altro che trascurabile. Resta comunque il fatto che i referendum in Francia e in Olanda nel 2005 hanno sottolineato che l'Europa non può ridursi soltanto ad un mercato; non c'è dubbio che in Europa ci sia, più a livello implicito che esplicito, un riferimento a delle caratteristiche di un «Modello sociale europeo» capace anche di nascondere una grande diversità. Tuttavia, ciò che gli ultimi sviluppi politici in molti Stati membri hanno dimostrato è che i metodi di coordinamento non possono restare soltanto «tecnici» ed essere prodotti da *élites* ristrette, anche se sono dedicati al bene comune europeo. Affinché la Strategia di Lisbona riprenda il vigore che aveva quando è stata varata nel 2000 e affinché i diversi Metodi aperti di coordinamento realizzino pienamente la propria ambizione, occorre pensare alle condizioni della loro legittimazione negli spazi politici nazionali. Si devono quindi affrontare questioni più profonde e più complesse del fare lavorare insieme delle amministrazioni nazionali. Si tratta piuttosto di coordinamento «culturale» e politico, che presuppone la condivisione esplicita dei *valori*. Finora sono stati fatti soltanto dei passi molto piccoli in tal senso. Una delle questioni chiave, che, leggendo tra le righe, è stata posta dall'immigrazione e dalla libera circolazione tra i vecchi e nuovi Stati membri è chiaramente quella dell'ineguaglianza tra i paesi, tra le regioni, ma anche tra le categorie sociali, quindi la questione della *redistribuzione*. C'è bisogno di promuovere non soltanto il cosiddetto «life-long learning» ma portare avanti anche ciò che Maria João Rodrigues chiama, nel suo intervento, un «sound democratic deepening» (un serio approfondimento democratico).

Traduzione dal francese di Maria Rosaria Creton

L'indagine Istat sugli interventi e sui servizi sociali dei Comuni italiani

Marco Burgalassi

L'Istituto nazionale di statistica ha recentemente reso pubblici i risultati del primo censimento degli interventi e dei servizi sociali erogati dai Comuni italiani. La rilevazione contribuisce a colmare un deficit conoscitivo su questa componente del sistema di welfare che da tempo era evidente, sebbene una parte delle indicazioni che fornisce rappresenti in realtà una conferma documentata di circostanze e situazioni già discusse o prefigurate dagli studiosi del settore.

Appare particolarmente significativo, tuttavia, l'apporto che i risultati dell'indagine possono offrire per l'analisi di questioni su cui ancora non vi è una riflessione sistematizzata. È il caso per esempio della trama di quella sostanziale differenziazione regionale (o in certi contesti addirittura locale) del sistema dei servizi sociali che si viene da qualche tempo proponendo e della dinamica che essa può avere in relazione alla oramai avanzata regionalizzazione dei sistemi sanitari.

1. Premessa

Negli ultimi giorni del 2005 l'Istat ha presentato i risultati del primo censimento degli interventi e dei servizi sociali realizzati dai Comuni italiani[1].

Si tratta di una indagine che mette a disposizione di studiosi e *policy maker* una mole importante di informazioni e che, aggiungendosi alla rilevazione sulle attività sociali realizzate dalle amministrazioni provinciali (effettuata da diversi anni), contribuisce in modo significativo ad un inquadramento quantitativo del sistema italiano di *welfare*, di cui finora risultavano approfondite soprattutto le componenti della previdenza e della sanità.

[1] Si tratta di una iniziativa avviata con un progetto pilota a cui poi ha fatto seguito la rilevazione generalizzata. L'indagine pilota è stata condotta nel 2003 sui Comuni capoluogo di Regione e su un campione non rappresentativo di Comuni associati (in totale circa 550 enti locali). La rilevazione generalizzata (a cui ha aderito circa il 90% degli 8.100 Comuni italiani) si è svolta nell'autunno del 2004 e i dati presentati sono quindi relativi all'anno precedente.

Il carattere innovativo dell'iniziativa, che ha reso necessario un preventivo riordino dei criteri di classificazione dei singoli interventi e servizi, ha richiesto un largo coinvolgimento di diversi livelli istituzionali sia nella fase della impostazione sia nella fase della realizzazione. La rilevazione vera e propria è stata in parte curata in collaborazione tra l'Istituto di Statistica e alcune Regioni (Toscana, Veneto, Liguria, Piemonte, Emilia Romagna, Marche, Provincia Autonoma di Trento) e in parte effettuata per via telematica interpellando direttamente i Comuni.

Un supporto è venuto anche dalla Ragioneria generale dello Stato, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e dal Centro interregionale per il Sistema informatico e statistico (Cisis).

Il materiale che in sede di presentazione l'Istat ha reso disponibile – e che è scaricabile dal suo sito istituzionale – si compone di un documento di sintesi dei risultati accompagnato da una nota metodologica e da una serie di tavole statistiche in cui i dati si ritrovano articolati secondo la prospettiva territoriale (a livello regionale e macroregionale), delle aree di intervento (famiglie e minori, anziani, disabili, disagio adulti, dipendenze, immigrati, multiutenze), delle tipologie di prestazione (servizi in natura, trasferimenti in denaro, interventi erogati in struttura), eccetera.

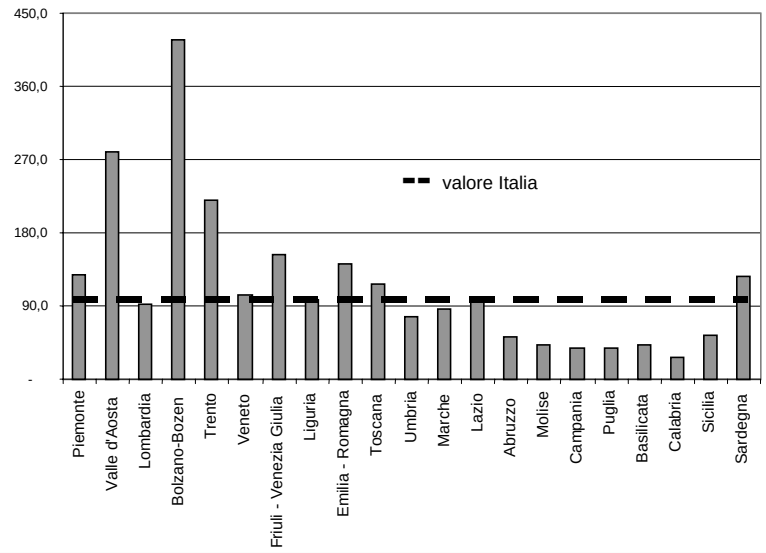
Un elemento di indubbio valore che emerge in sede di esame delle informazioni disponibili è la congruenza che mostrano con le indicazioni normative in materia di prestazioni essenziali (legge 328/2000) e con la classificazione europea della protezione sociale (Sespros). Altro aspetto che qualifica il materiale attualmente consultabile è l'impiego di indicatori inediti e particolarmente interessanti come la percentuale dei Comuni in cui sono presenti le diverse tipologie di servizio oppure l'indice di presa in carico e la spesa media per utente sulle differenti prestazioni erogate.

Ad una prima complessiva ricognizione, i risultati dell'indagine sembrano offrire conferma alle conoscenze e ai riscontri empirici che in qualche modo erano già disponibili nonché alle valutazioni che su molte questioni gli esperti avevano nel tempo formulato. È innegabile, però, che il grande merito dell'indagine risiede principalmente nella notevole quantità di elementi che si aggiunge al precedente quadro conoscitivo, elementi che sotto diversi aspetti aprono orizzonti di riflessione nuovi e stimolanti.

2. *Una rassegna dei principali risultati*

Il dato da cui partire è certamente quello relativo alla spesa totale sostenuta nel 2003 dai Comuni italiani per la erogazioni di interventi e servizi sociali, quantificata in oltre 5 miliardi e 260 milioni di euro[2]. In ragione di ciò, a livello nazionale la spesa sociale pro capite risulta pari a 91 euro ma la quota si presenta sensibilmente differenziata su base regionale, rivelando una tendenza a valori mediamente più elevati nelle regioni del Nord (104,1 nel Nord Ovest e 142,4 nel Nord Est) e meno elevati nelle regioni del Sud (38,7).

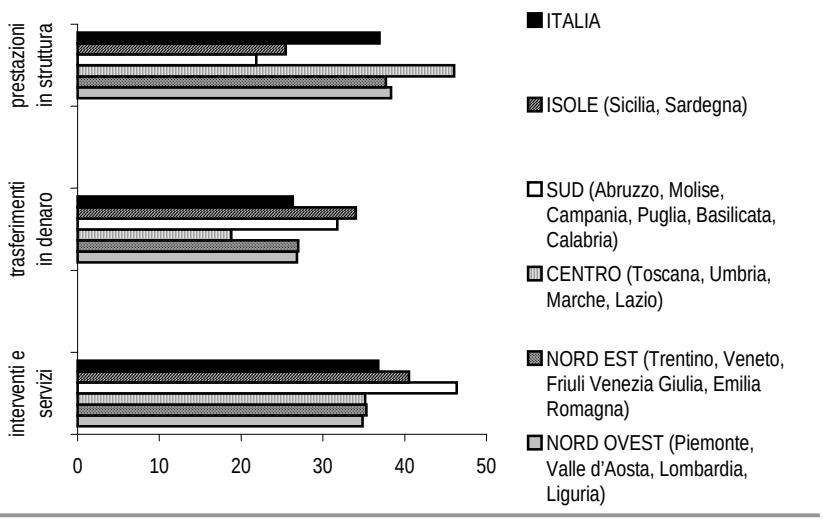
Figura 1 - Spesa sociale pro capite



[2] Per una quantificazione delle risorse complessivamente riconducibili agli interventi socioassistenziali il dato sulla spesa territoriale per «servizi sociali» deve essere integrato da quello sulla spesa centrale per «assistenza sociale» inserito nel conto nazionale della protezione sociale e determinato per il 2003 in 22 miliardi e 722 milioni di euro, di cui 18 miliardi per prestazioni sociali in denaro (di cui circa il 60% destinato alle pensioni per invalidità civile) e 4 miliardi e 721 milioni di euro per prestazioni in natura. Cfr. Istat, 2005a.

Le risorse complessivamente destinate ai servizi sociali sostengono soprattutto la realizzazione di interventi erogati in strutture (semiresidenziali o residenziali) e di prestazioni in natura. La prima tipologia di servizi assorbe il 36,9% della spesa totale, con valori che nelle Regioni del Centro sono di circa 10 punti superiori alla media nazionale principalmente in conseguenza di un forte impegno nell'area della famiglia e dei minori (che consuma oltre la metà dell'intera somma, di cui i 4/5 soltanto per gli asili nido). La seconda tipologia di servizi ha destinato il 36,7% della spesa, una quota che al Sud e nelle Isole risulta sistematicamente oltrepassata e che in alcune realtà raggiunge livelli di 20 punti superiori alla media nazionale (nel Molise è oltre il 61% mentre in Abruzzo e in Basilicata è al di sopra del 55%). I trasferimenti monetari, infine, costituiscono la modalità di impiego del restante 26,3% delle risorse, una modalità tendenzialmente più utilizzata al Sud (31,7%) e nelle Isole (34%) ma che presenta i valori estremi nelle Province di Trento (7,8%) e Bolzano (53,2%)[3].

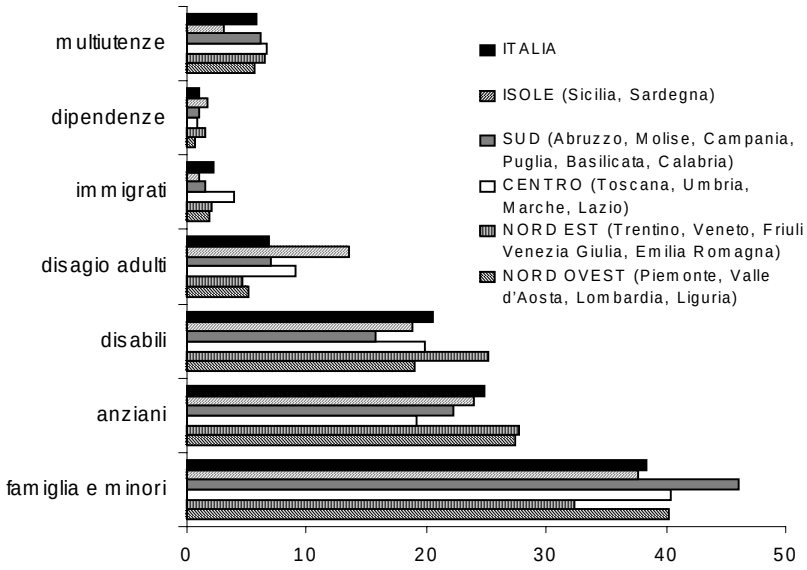
Figura 2 - Spesa sociale per tipologia di prestazioni



[3] Il dato deve comunque essere valutato alla luce delle particolari funzioni che sono attribuite alle Province autonome di Trento e Bolzano. Nel caso di Bolzano, per esempio, occorre tenere presente che la Provincia autonoma assolve direttamente competenze in materia di pensioni di invalidità.

In linea di massima, dunque, le realtà territoriali del Nord rispecchiano nei tratti essenziali lo scenario nazionale, le regioni del Centro sembrano caratterizzate da una prevalenza delle prestazioni in servizi a scapito delle prestazioni monetarie, mentre al Sud si segnala un impegno minore sul fronte delle prestazioni erogate in struttura a vantaggio delle altre modalità d'intervento.
L'analisi della spesa sociale articolata per aree di intervento mostra che la quota percentualmente più elevata risulta essere destinata ai servizi per famiglie e minori (38,3%), ai servizi per anziani (24,9%) e a quelli per disabili (20,6%), che nel complesso assorbono oltre i 4/5 delle risorse. La restante disponibilità è nell'ordine indirizzata verso il disagio adulti (6,8%), gli immigrati (2,3%) e le dipendenze (1,1%).

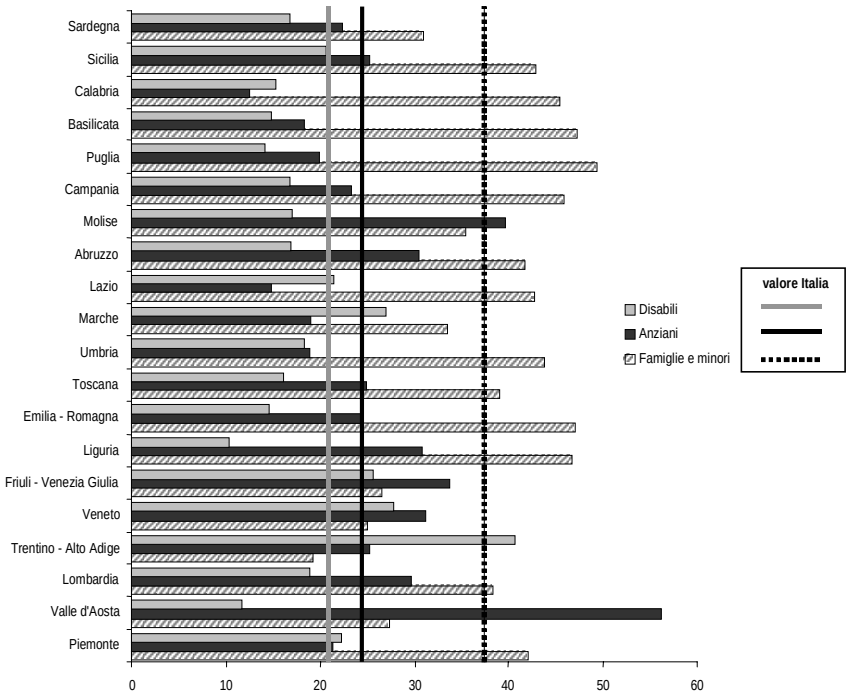
Figura 3 - Spesa sociale per aree di intervento



Tale graduatoria si presenta sostanzialmente rispettata su tutta la penisola anche se il peso specifico di ciascuna area di intervento varia in modo talvolta significativo da territorio a territorio, con quote di spesa significativamente superiori alla media nazionale principalmente nelle regioni del Nord per gli anziani (oltre il 27%), nel Sud per le fa-

miglie e i minori (46,1%) e nelle Isole per il disagio adulti (13,6%). Il dettaglio relativo alla incidenza delle principali aree di intervento sul totale della spesa sociale regionale segnala comunque in modo evidente le priorità identificate nei diversi territori.

Figura 4 - Percentuale di spesa regionale nelle principali aree di intervento



La presenza di una significativa differenziazione territoriale sia della spesa sociale complessiva sia del finanziamento dei diversi settori comporta un quadro assai articolato delle risorse investite per tipologia di prestazione in relazione alla popolazione residente e alla utenza potenziale. La spesa media pro capite per servizi e interventi a favore dei disabili, per esempio, su base nazionale risulta essere pari a 1.568,6 euro[4], ma il valore è assai inferiore nelle regioni del Sud (419 euro) e

[4] La cifra è determinata ripartendo il totale della spesa per l'area di intervento

nelle Isole (910,4 euro) ove del resto l'indice di copertura territoriale riconducibile alle specifiche prestazioni è in diversi casi abbastanza ridotto: i centri diurni sono disponibili solo per circa il 20% della popolazione residente nell'Italia meridionale (per il 16% nelle Isole, per il 30% nel Sud) e la capacità di presa in carico sull'utenza potenziale è di circa l'1% a fronte di un valore nazionale di oltre il 4%; i servizi di assistenza educativa e di inserimento lavorativo sono disponibili rispettivamente per circa il 50% della popolazione (per il 52% nel Sud, per il 44% nelle isole) e la capacità di presa in carico è del 3-4% contro un 10% di media nazionale; la presenza di strutture residenziali per portatori di handicap ha nelle regioni del Sud una consistenza davvero minimale (16%) con una capacità di presa in carico pari allo 0,1%. Non molto dissimile è il quadro della situazione relativa ai servizi e interventi per famiglie e minori, che presenta uno standard nazionale di spesa pro capite attestato a 86,3 euro, ma valori sensibilmente superiori a tale livello in gran parte rilevabili nelle regioni dell'Italia centrale e settentrionale (con un picco nel Nord Est).
Dal punto di vista dell'assetto gestionale della rete dei servizi, infine, i dati dell'indagine segnalano la controversa ricaduta che nel complesso sembra aver avuto l'impulso per la realizzazione di programmi di welfare sovracomunali contenuto nella legge 328/2000. Malgrado l'indicazione forte che lo strumento dei Piani di zona ha introdotto nel sistema, il territorio risulta infatti ancorato ad un approccio localistico al tema dei servizi sociali. Sul totale della spesa, circa il 75% è riconducibile ad una gestione autonoma del singolo Comune e solo il 18% ad una gestione associata. In questo quadro rappresentano una situazione a sé soltanto alcune realtà del Nord (la Liguria e il Trentino Alto Adige) e in qualche misura la Campania e l'Abruzzo. Anche la delega alle Asl appare uno strumento gestionale scarsamente utilizzato (7% dei casi) pur in presenza di realtà tradizionalmente più consolidate in questo senso che ancora mantengono quote significative di tale modalità di gestione dei servizi (in Veneto il 34%, in Toscana il 21%).

sul numero di disabili che sono stati censiti nella indagine multiscopo sulle famiglie *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari 1999-2000* (Istat, 2002a) e nella *Rilevazione statistica sui presidi residenziali socio-assistenziali* (Istat, 2002b).

3. Qualche riflessione a partire dai dati

Come già segnalato, i riscontri quantitativi forniti dalla indagine hanno in certo modo rappresentato un momento di convalida dei tratti del sistema territoriale di welfare che in questi anni la riflessione scientifica aveva delineato. Il dato effettivo sulla spesa sociale totale, per esempio, è davvero assai vicino alla stima che oramai risultava più accreditata tra gli addetti ai lavori[5]; e allo stesso modo l'esistenza di squilibri tra le aree del paese nonché di una sostanziale differenziazione tanto nell'assetto quanto nella logica dei sistemi regionali è circostanza che già da tempo appariva prefigurata e più o meno dimostrata[6]. Sebbene nel loro complesso sostanzialmente attese, le indicazioni rilevate hanno comunque sensibilmente accresciuto le informazioni disponibili e corroborato in modo tangibile valutazioni che finora erano solo limitatamente verificate.

La varietà dei materiali messi a disposizione degli studiosi, tuttavia, consente altresì di utilizzare l'indagine come punto di partenza per analisi ulteriori e non strettamente circoscritte alla mera lettura del dato. In particolare, il quadro delle potenzialità conoscitive sembra suscettibile di sviluppi interessanti nel caso si provveda a combinare le informazioni fornite dall'Istat con altre reperibili in documenti tecnici o in precedenti rilevazioni. Con un approccio del genere, per esempio, si può articolare la questione della spesa sociale facendo emergere le linee finanziarie che nel dettaglio la sostengono al fine di verificare le modalità di implementazione (diretta o derivata) del sistema locale di welfare.

[5] Desta qualche dubbio, invece, che la cifra rilevata dal censimento risulti sensibilmente inferiore ai 7 miliardi e 975 milioni di euro recentemente stimati in sede governativa. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2005, pp. 63 e ss.

[6] La modalità innovativa dell'indagine rende difficile un confronto con altre informazioni più o meno recenti. Utilizzando a titolo indicativo il dato sulla spesa sociale pro capite, per il quale retrospettivamente si dispone di una serie di indicazioni ricavate dai certificati del conto di bilancio degli enti locali, può essere tuttavia interessante segnalare che nel 1994 essa risultava in Italia pari a 79.939 lire (con valori regionali che registravano un massimo di 230.000 lire in Valle d'Aosta e un minimo di 21.500 lire in Calabria) mentre nel 2000 era pari a 88,2 euro (con un massimo di 158 euro nel Friuli e un minimo di 35 euro in Basilicata) e nel 2003 a 142 euro. Su ciò cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, 1996; Caltabiano, 2004; e il già citato Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2005.

Non è forse superfluo segnalare che i 5,3 miliardi di euro destinati dagli enti locali alla erogazione di interventi e servizi sociali derivano in parte da risorse proprie e in parte da risorse trasferite. Queste ultime sono essenzialmente riconducibili al Fondo nazionale per le politiche sociali (che per l'anno 2003 prevedeva finanziamenti assegnati alle Regioni e alle Province autonome – e quasi interamente riversati ai Comuni – per oltre 860 milioni di euro, di cui 700 con finalità indistinta e 160 per politiche a favore della famiglia, e finanziamenti assegnati ai Comuni per 80 milioni di euro, di cui 35 per misure di contrasto alla povertà e 44 per interventi per l'infanzia)[7], alle risorse proprie che le Regioni destinano al sociale e alle risorse che le amministrazioni provinciali attribuiscono ai Comuni per l'espletamento di interventi sociali di loro competenza (per l'anno 2003 circa 270 milioni di euro)[8]. Nel complesso, dunque, il sistema locale di *welfare* risulta sostenuto per quasi il 20% da trasferimenti centrali diretti o indiretti e per il resto da risorse territoriali.

Introducendo sullo scenario la variabile relativa alla provenienza delle risorse[9], ciò che colpisce è il fatto che i trasferimenti di provenienza centrale in alcune realtà sembrano rivestire un ruolo *aggiuntivo* rispetto alle risorse che è verosimile venissero tradizionalmente investite nel settore, mentre in altre risultano quasi *sostitutivi*[10]. Il fenomeno, se effettivamente prodottosi, sarebbe davvero sconcertante ed è quindi

[7] Al riguardo si veda il decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze pubblicato sulla G.U. n. 171 del 25 luglio 2003.

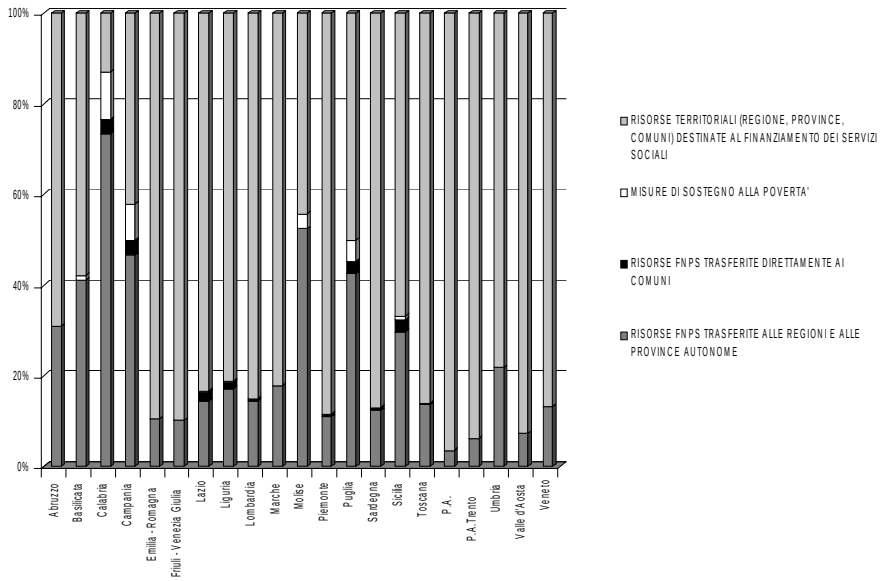
[8] Cfr. Istat, 2005b.

[9] Oltre che dal censimento Istat sui servizi sociali dei Comuni, le informazioni utilizzate per la costruzione del grafico riportato nel testo derivano dagli atti ministeriali di ripartizione del Fondo nazionale per le Politiche sociali anno 2003, dai dati sugli interventi e servizi sociali delle Amministrazioni provinciali rilevati nel 2003 e – ove possibile – dal confronto incrociato con le quote finanziarie inserite nei Piani sociali regionali. Il ragionamento, evidentemente, non considera la possibilità che i dati disponibili presentino distorsioni dovute a problemi burocratico-contabili (ritardati trasferimenti, diversa modalità di iscrizione su competenza o residuo, eccetera) in grado di condizionare la loro comparabilità.

[10] Al di là di ogni valutazione nel merito della questione, viene da chiedersi quale impatto possono aver avuto i tagli subiti dal Fondo nazionale per le politiche sociali nel 2005 sui territori in cui sembrerebbe essersi affermata una logica sostitutiva.

probabile – e auspicabile – che vi siano in realtà ragioni in grado di dar conto di un'evidenza altrimenti paradossale; ma resta il fatto che le informazioni ad oggi disponibili presentano la situazione nel modo sopra delineato.

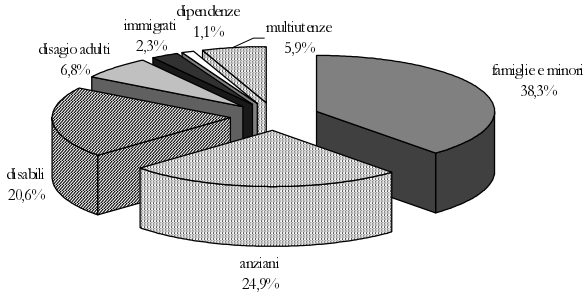
Figura 5 - Finanziamento dei sistemi territoriali di welfare



Oltre al tema della spesa sociale, comunque, un approfondimento e una riflessione più articolata merita anche la questione del (fuorviante) posizionamento degli asili nido nel novero dei servizi sociali censiti. Sebbene sia ben noto che una simile collocazione riprende quella formalizzata nella struttura contabile dell'ente locale, l'osservatore appena esperto non può non conoscere la reale configurazione che gli asili nido rivestono. Del resto, poi, se si assume la definizione che dei servizi sociali è data nella normativa – stabilisce l'art. 128 del d.lgs. 112/98, a cui rinvia anche l'art. 1 della legge 328/2000, che sono servizi sociali «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che

la persona umana incontra nel corso della sua vita» – non è semplice riconoscervi ciò che gli asili nido effettivamente sono e rappresentano. Ma perché può risultare opportuno soffermarsi e puntualizzare la corretta collocazione di un servizio, questione apparentemente pedante? La risposta è di tutta evidenza qualora si vada a confrontare il peso delle aree di intervento sulla spesa totale con e senza l'inserimento degli asili nido. Il quadro si presenta infatti abbastanza differente e probabilmente ancora più interessante sarebbe andare a rivedere in questa ottica l'articolazione territoriale dei servizi e degli interventi.

Figura 6 - Ripartizione della spesa sociale per aree di intervento (con «asili nido» nell'area famiglia e minori)

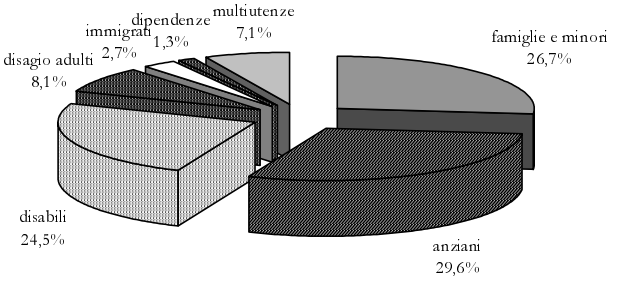


Da ultimo, una annotazione su ciò che nel materiale sinora reso disponibile non è presente ma che, guardando alla struttura del questionario, dovrebbe essere stato rilevato e potrebbe quindi venire elaborato. Sarebbe interessante, per esempio, disporre di informazioni aggiuntive su elementi quali la incidenza sulla spesa totale dei costi relativi al personale e la compartecipazione al finanziamento dei servizi da parte degli utenti (con la possibilità di valutare al riguardo anche l'effettivo impatto dell'Isee[11]). Anche attraverso indicatori di questo tipo,

[11] I dati essenziali sulla diffusione e sull'utilizzo dell'indicatore della situazione

infatti, si potrebbe riflettere con maggiore efficacia su un tema oggi assolutamente strategico, vale a dire la evidente differenziazione dei sistemi regionali di *welfare* (in termini di esigibilità degli interventi e dei servizi, di selettività nell'accesso, ecc.) a cui gli orizzonti normativi della *devolution* e le implicazioni pratiche del federalismo fiscale paiono aver impresso una potente accelerazione.

Figura 7 - Ripartizione della spesa sociale per aree di intervento (senza «asili nido» nell'area famiglia e minori)



economica nell'anno 2003 sono già disponibili (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2004). Da essi, tuttavia, non si desume molto dell'effettivo impatto che lo strumento ha avuto sui diversi ambiti nei quali è potenzialmente applicabile.

Riferimenti bibliografici

Caltabiano C., 2004, *Il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali nelle regioni italiane*, Iref, Roma.

Istat, 2002a, *Condizioni di salute della popolazione 1999-2000*, Roma.

Istat, 2002b, *I presidi residenziali socioassistenziali*, Roma.

Istat, 2005a, *Annuario Statistico Italiano 2005*, Roma.

Istat, 2005b, *Interventi e servizi sociali delle Amministrazioni Provinciali 2003*, Roma.

Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, 2004, *Rapporto Isee. Implementazione, popolazione e selettività dell'Indicatore della Situazione Economica*, Roma.

Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, 2005, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali*, Roma.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1996, *La spesa pubblica per l'assistenza in Italia*, Roma.

Ota de Leonardis
Università di Milano-Bicocca

L'interrogativo

Nel mio intervento intendo mettere sotto osservazione i processi di localizzazione delle politiche sociali in Italia, le diverse configurazioni che assumono e relative tendenze che vi si sviluppano, per cercare di rispondere al seguente interrogativo, o almeno di precisarlo meglio: come cambia la politica (*politics)* nei processi in cui si svolgono il disegno e l'implementazione delle politiche (*policies*)? Più precisamente, vorrei esplorare se, quando e come queste politiche hanno effetti significativi di impoverimento o viceversa di rinvigorimento della *democrazia*. Riprendo con ciò un tema già aperto da Barbier con riferimento all'imperativo europeo del *life long learning*, e alle implicazioni delle politiche sociali in termini di apprendimento e di rafforzamento della democrazia.
Questo interrogativo, in prima istanza generico, richiede una precisazione. Per inquadrarlo tengo presente la letteratura sul rapporto tra *politics* e *policies* nonché la letteratura sulle trasformazioni della democrazia in senso discorsivo e deliberativo. Ma il mio principale punto di appoggio è la ricerca di Theda Skocpol, *Diminishing Democracy*, sulla storia e le trasformazioni dell'associazionismo civico negli Stati Uniti, anche nel campo del welfare, che ella analizza con questo stesso interrogativo: se e come la società civile organizzata e le sue interazioni con le istituzioni politiche e di governo alimentino o viceversa impoveriscano la democrazia. Skocpol mette sotto osservazione le variabili organizzative e le loro implicazioni sull'organizzazione della democrazia: la varietà di figure e voci che «si combinano» nell'organizzazione, la partecipazione ai processi decisionali per la selezione dei contenuti e degli obiettivi e le relative condizioni di inclusione, la formazione della *leadership* e le sue fonti di legittimazione, le condizioni di risalita in generalità e di presenza nell'arena politica, la presenza in quest'ultima di istanze plurali e di conflitti che curano il «tono muscolare» della democrazia. E mostra con grande ricchezza di evidenze empiriche le trasformazioni avvenute con il passaggio da organizzazioni fondate sulla *membership* a organizzazioni fondate sul *management*, registrandovi i processi di *diminishing democracy* che vi sono in atto e l'emergere di una configurazione «oligarchica».

Per indagare lo stato di salute della democrazia non basta dunque, sostiene Skocpol in polemica con i «comunitaristi di varie scuole e i loro cugini del capitale sociale» (soprattutto Putnam), rilevare la presenza di un tessuto associativo fondato su legami di prossimità, né tanto meno accontentarsi del loro radicamento locale. Skocpol, come tutti, riprende Tocqueville ma rimettendolo per così dire, sui suoi piedi: la vitalità dell'associazionismo – nel nostro caso in particolare quello che si sviluppa nel campo delle politiche sociali localizzate – è un fattore di crescita della democrazia se e in quanto vi si diffonda la «conoscenza di come combinare» nelle singole organizzazioni, nelle reti organizzative e nelle articolazioni tra particolare e generale. Essendo tale «conoscenza» il patrimonio di base della democrazia, secondo Tocqueville. Detto in altri termini, se riconosciamo che la democrazia è un regime di apprendimento e che richiede come tale di essere alimentata (Donolo), dobbiamo domandarci se e come il tessuto organizzativo delle politiche sociali funzioni per così dire da scuola di democrazia, in cui si apprendono quelle che ancora Tocqueville chiama «le abitudini del cuore», e se tutti coloro che sono coinvolti in questo tessuto organizzativo sono messi in condizione di contribuire alle scelte collettive – alle elaborazioni in materia, ai conflitti, alle decisioni – e di riconoscervisi.

E dunque l'interrogativo si precisa: poiché il fuoco è sulla consistenza organizzativa della democrazia devo mettere sotto osservazione, in orizzontale, il tessuto organizzativo che le politiche sociali alimentano, i tipi di organizzazioni e di reti interorganizzative che vi prendono forma, e in verticale l'articolazione organizzativa delle relazioni alto-basso, dal governo agli attori sul campo, e viceversa le condizioni di risalita in generalità, di politicizzazione, degli attori, delle materie e delle scelte su di esse.

Il campo analitico

Applico questa chiave di lettura, focalizzata appunto sulle variabili organizzative, al campo del welfare, in particolare del welfare locale, attingendo alle ricerche condotte in questi anni sulle nuove politiche sociali, e al patrimonio di scambi accumulato, nell'ambito del laboratorio (Università di Milano Bicocca) *Sui Generis. Sociologia dell'azione pubblica* (Bifulco, 2005). Da queste ricerche emergono alcune tendenze di fondo che caratterizzano queste politiche, che richiamo breve-

mente per esplorarne le implicazioni sul terreno delle trasformazioni della politica e dell'organizzazione della democrazia (questa esplorazione è appena agli inizi, e perciò le considerazioni che seguono sono largamente ipotetiche).

La localizzazione delle politiche sociali costituisce un terreno importante su cui si verifica il passaggio dal *government* alla *governance*. Quest'ultima, come è noto, si caratterizza per il coinvolgimento di una pluralità di attori e di sedi decisionali nei processi di governo delle politiche pubbliche. E nel caso delle politiche sociali tale coinvolgimento riguarda evidentemente la società civile organizzata, ovvero il «terzo settore». La ormai abbondante letteratura di ricerca sulla *governance* ha evidenziato il fatto che quest'ultima non rappresenta una formula univoca poiché assume diverse configurazioni a seconda dei contesti in cui si applica; e ha individuato alcune variabili cruciali che danno luogo ad esiti diversi. Il grado di inclusività della partecipazione alle scelte politiche, la presenza o meno di condizioni di *resilience* e apprendimento nel corso dei processi di *policy*, il grado di rappresentatività dei partecipanti alle *partnership*, le condizioni di *publicness*, o viceversa di opacità delle forme e delle sedi delle decisioni sono variabili rilevanti se ci si interroga sul grado di democraticità della *governance* e dell'organizzazione sociale cui dà forma. Il ruolo che vi svolgono le istituzioni politico-amministrative costituisce in ogni caso un punto di discrimine.

Nel quadro della *governance* delle politiche pubbliche in generale, e di quelle sociali in particolare, si sviluppa ciò che Le Gales e Lascumes hanno chiamato «il governo attraverso gli strumenti». Gli strumenti possono consistere in cornici normative *soft*, come gli standard – si pensi ai criteri di accreditamento – in dispositivi che vincolano e incentivano tipi di coordinamento – per esempio piani o progetti – in misure operative – per esempio lo spostamento della spesa da servizi a trasferimenti. Il governo per strumenti, detto anche «a distanza», è impostato sul principio del «far fare» (e anche del «lasciar fare») più che del «fare», e orienta, incentiva, vincola, le azioni e interazioni di una pluralità di attori del campo dentro processi aperti e incerti, e dunque investe su effetti organizzativi prima che su obiettivi di merito. Sono appunto tali effetti organizzativi che vanno analizzati con l'interrogativo in questione.

Sul terreno delle politiche sociali si sviluppano forme di contrattualizzazione, che da un lato ridisegnano le competenze operative, gestionali e anche decisionali, dando luogo alle *partnership* coinvolte nella *go-*

vernance di queste politiche, e che dall'altro ridefiniscono la posizione dei destinatari come anch'essi *partners* di contratti. È a questo secondo livello della contrattualizzazione che mi riferisco qui. La rappresentazione più ovvia in proposito è quella del cliente che acquista prestazioni sul mercato sociale scegliendo tra fornitori in concorrenza tra loro, in base a un classico contratto di compravendita di stampo privatistico: in tal caso siamo in presenza di quei processi di *marketisation* e di riduzione dei cittadini a consumatori già nota in letteratura, di cui è importante mettere a fuoco le implicazioni in termini di depoliticizzazione delle materie, degli attori e delle interazioni sociali. Ma abbiamo potuto verificare nel corso delle nostre ricerche che esistono formule contrattuali che viceversa promuovono il carattere pubblico e politico del tessuto organizzativo che connette le istituzioni, gli erogatori delle prestazioni e i destinatari.

Le politiche sociali recepiscono le spinte alla attivazione degli interessati, in forme diversificate che, a seconda degli strumenti adottati, insistono sulla libertà di scelta, sulla responsabilizzazione, o sulla partecipazione: le implicazioni in termini di politicizzazione del campo e di democrazia sono rilevanti, poiché le diverse tipologie di attivazione conferiscono uno statuto diverso agli interessati, lo statuto di titolari di diritti privati, o viceversa di diritti politici, con le relative condizioni per esprimerli, l'*exit* in un caso oppure la *voice* nell'altro caso.

Queste trasformazioni in atto confluiscono nei processi di localizzazione delle politiche, e le loro diverse implicazioni in termini di organizzazione della democrazia vanno misurate sul terreno locale. L'impulso decisivo alla localizzazione è venuto come è noto dall'Europa i cui programmi (e relativi finanziamenti) sono rivolti a rendere operativo il principio di sussidiarietà verticale; e in Italia esso è stato recepito nella riforma del titolo V della Costituzione che ha appunto fissato la cornice istituzionale della localizzazione. Come è noto, in materie come la sanità e l'assistenza – ma in misura minore anche nelle politiche abitative e della sicurezza – sono le Regioni il livello appropriato di governo cui guardare; sono le Regioni, per così dire, che fanno politica con gli strumenti che esse adottano nelle politiche. Il che vuol dire non soltanto che la dimensione locale – anche quando si guardi a singoli «ambiti territoriali» – s'inscrive in una scala regionale, ma anche che è questa la dimensione in cui prioritariamente esplorare le relazioni alto-basso che dicevamo. E le differenze, quanto a implicazioni per la democrazia, vanno messe a fuoco a questo livello anzitutto.

Strumenti di governo, forme organizzative e democrazia

Dall'esplorazione condotta sulle diverse configurazioni che assume il welfare locale, in diverse regioni, a seconda dei modi in cui queste trasformazioni sono declinate, ricavo quattro terreni strategici su cui si delineano dei punti di discrimine quanto a «rendimento istituzionale» delle politiche in termini di democrazia. In ciascuno metto a fuoco due possibili traiettorie alternative, con un'operazione di astrazione e semplificazione (il quadro empirico è ovviamente molto più articolato) che tuttavia ha lo scopo di offrire chiavi di lettura su cui orientarsi nelle scelte di *policy*.

Posizione dei soggetti interessati rispetto al tessuto organizzativo delle politiche

Il primo terreno strategico è relativo alla posizione dei diretti interessati rispetto al tessuto organizzativo delle politiche. Il discrimine in questione può essere sintetizzato con la differenza, di cui parla Robert Castel, tra *«collettivi»* e *«collezioni di individui»*. Lavorando sull'indebolimento dei sistemi di protezione sociale legati alla condizione lavorativa, Castel segnala in particolare che si sono indeboliti quei «collettivi» che, nel corso dello sviluppo del welfare, hanno organizzato l'appartenenza, la rappresentanza e il riconoscimento dei singoli nelle politiche sociali, funzionando da «supporti all'individuazione»: organizzazioni sindacali, delle categorie professionali, delle categorie di utenza. Al tempo stesso è andato sviluppandosi un trattamento degli interessati come individui, liberi di scegliere tra servizi e prestazioni ma isolati, dotati dunque dei requisiti tipici del consumatore atomizzato. Castel parla in proposito di «ingiunzioni all'individuazione» e sottolinea l'assenza della mediazione di organizzazioni cui appartenere, su cui appoggiarsi e attraverso cui essere riconosciuti: collezioni di individui, appunto, poveri di identità sociale attraverso cui riconoscersi come soggetti – non *target*, non oggetti – delle azioni e delle scelte di *policy*. Si tratta dunque di mettere sotto osservazione se le politiche sociali operino alimentando lo sviluppo di un tessuto organizzativo nel quale i diretti interessati possano trovare supporti all'individuazione, e acquisire capacità di «voce», o se invece operino alimentando il dispiegarsi di relazioni di domanda-offerta nella quale i diretti interessati, in qualità di consumatori, sono supposti esercitare la loro libertà di scelta sotto forma di *exit* (cambiando il fornitore). Nella nostra ricerca abbiamo messo sotto esame, per esempio, due diverse tipologie dello strumento dei trasferimenti monetari che rispondono al modello della

contrattualizzazione in ambito socio-sanitario: i *voucher* (o affini) e i «progetti terapeutico-riabilitativi individualizzati». Non posso entrare nel merito e per approfondimenti sono costretta a rimandare a ciò che dalla nostra ricerca abbiamo pubblicato in proposito. Anche Paci, comunque, vi ha fatto cenno. Noto soltanto che l'immagine della «collezione di individui» descrive bene ciò che si costruisce attraverso le misure di trasferimento monetario, come i *voucher*, che trattano i diretti interessati come consumatori. Viceversa, abbiamo rilevato che il dispositivo del «progetto individualizzato» (e anche altre misure a cui a volte è associato) promuove lo sviluppo di un tessuto organizzativo che supporta la capacità contrattuale dei diretti interessati, valorizzandovi i legami che consentono a questi ultimi di partecipare alle scelte sugli interventi che li riguardano, e più al fondo sui propri progetti e contesti di vita. Vi si esprime palesemente la differenza tra un orientamento a promuovere le persone attraverso la libertà di *exit*, o invece attraverso la capacità di *voice*, tra diritti di libertà e diritti politici. Nella stessa direzione, e più in generale bisognerebbe indagare nelle diverse situazioni la presenza di una varietà di formule organizzative che possono essere incentivate – dal *self-help*, alla partecipazione a progetti, all'associazionismo degli utenti – e che sono suscettibili di ricostituire condizioni di appartenenza e di riconoscimento, attraverso cui i diretti interessati partecipano e pesano nelle politiche.

Forme organizzative che operano nelle politiche sociali

Il secondo terreno è quello delle forme organizzative delle «compagini sociali» che operano nelle politiche sociali: il «terzo settore», l'associazionismo civico, la società civile organizzata, eccetera. Anche queste forme organizzative, non va dimenticato, si costituiscono in interazione con le istituzioni, con la configurazione che assume il governo delle politiche, e con gli strumenti che vi sono fissati. In quest'ambito il discrimine è quello, proposto da Theda Skocpol, *tra membership e management*. Ne distinguo alcuni aspetti. *a*) Nel primo caso le organizzazioni si costituiscono sulla partecipazione alla vita delle organizzazioni stesse, alla definizione della loro fisionomia, delle attività e degli obiettivi, così che esse si rendono riconoscibili come un esito condiviso della cooperazione (ivi compreso il conflitto cooperativo); nel secondo caso l'adesione è di tipo strumentale, e l'appartenenza è costituita da legami di comando e subordinazione sulla base di un principio di prestazione. *b*) In questo secondo caso lo stampo è manageria-

le, mentre nel primo le organizzazioni assumono i caratteri di un collettivo che potremmo qualificare come «civico», in quanto presuppone e più o meno imperfettamente persegue condizioni di eguaglianza tra i partecipanti in merito alle scelte che riguardano il collettivo stesso, l'organizzazione. E dunque è anche diversa la base di legittimazione della *leadership*. *c*) In un caso l'organizzazione, intesa come struttura, esaurisce in se stessa l'orizzonte dell'azione secondo una logica autoreferenziale, nell'altro l'organizzazione, intesa come processo dell'organizzare, attiva e trasforma l'ambiente e si fa trasformare da questo: apprende, e alimenta al proprio interno apprendimento.

Configurazione delle reti organizzative che interagiscono con le istituzioni

Il terzo terreno è relativo alla configurazione delle reti organizzative, delle aggregazioni e delle alleanze per pesare nella *policy community*, che anche in questo caso prendono forma in interazione con istituzioni, forme e strumenti di governo. Qui il discrimine è tra aggregazioni strumentali, sull'accesso ai mezzi per operare, o finalistiche, sugli obiettivi, ovvero – per riprendere la dicotomia di Jim March – tra «aggregazione» e «integrazione». Bisogna osservare se le organizzazioni sono indotte a instaurare tra loro legami (e conflitti) sul controllo delle risorse e la loro spartizione, oppure sulla partecipazione alla elaborazione di progetti e sulla condivisione dei risultati, se il collante sono i mezzi oppure i fini. Se i risvolti conflittuali dei loro rapporti si esprimono nel registro della concorrenza o in quello del «conflitto cooperativo» (ivi compreso quello che qualcuno chiama l'agonismo, che non è la concorrenza), il cui orizzonte è pubblico e politico. E se tra di esse è promossa l'omogeneità – per esempio l'inglobamento in un unico «marchio» (spesso di questo si tratta nei consorzi) – o viceversa l'eterogeneità e pluralità delle identità organizzative, così che il campo che vi prende forma si configura come arena politica. Nel corso della nostra ricerca abbiamo messo sotto osservazione gli strumenti che, nelle politiche sociali, incentivano i coordinamenti, poiché essi hanno parte, una parte importante, nel promuovere aggregazioni strumentali finalizzate ad accrescere la propria quota di mercato, o invece reti dense di scambi comunicativi su fini, ragioni, scelte e criteri di scelta tra i diversi attori sul campo, con dinamiche di politicizzazione. Un osservatorio che sarebbe interessante indagare, a questo proposito, è il sistema di premialità introdotto dalla Campania con la sua legge regionale applicativa della 328.

Connessioni in verticale tra istituzioni, amministrazione pubblica e organizzazioni del settore

Il quarto terreno strategico è relativo alla configurazione delle connessioni in verticale tra istituzioni di governo, l'amministrazione pubblica, e le organizzazioni che operano sul campo, e le condizioni della traduzione politica tra micro e macro scelte, nei due sensi. Qui il discrimine è tra coordinamenti verticali che seguono lo stampo del «*contratto*» e quelli che seguono lo stampo della «*deliberazione*» (seguendo la formulazione di Carlo Donolo). I primi, operando nello stampo delle transazioni di mercato, istituiscono forme di risalita in generalità di attori e materie – di messa in agenda politica, qualcuno direbbe – attraverso la rappresentanza di interessi, in particolare quella rappresentanza che si legittima sul campo della presenza sul mercato. Ed è la via del lobbismo (se non di accordi politico-affaristici). I secondi si richiamano ad uno stampo che prevede – poiché si tratta di deliberazione – spazi e vocabolari del conflitto e del consenso, del potere e della sua legittimità, cioè politici. Ed è la via della valorizzazione delle politiche come terreno della politica. Più precisamente della politica democratica. Questi stampi possono essere rintracciati mettendo a fuoco il terreno degli strumenti di governo, in particolare ciò che essi «fanno fare» agli attori incentivandone il coordinamento. Basti pensare alla differenza nel trattamento della spesa – diciamo la spesa sanitaria, per esemplificare – quando le voci di spesa, nel *budget*, esprimono la relazione tra amministrazione pubblica e organizzazioni sociali in termini di transazione di mercato tra un acquirente (pubblico, la Regione stessa) e un fornitore (privato); o invece quando è in questione lo spostare il peso tra le voci di spesa, per esempio tra sanitaria e sociale, la valutazione pubblica degli effetti di cambiamento per la popolazione interessata che questo spostamento ha indotto, e la costruzione di arene politiche in cui delle voci della spesa stesse si discute. Su questo punto i due casi estremi da noi esaminati sono la Lombardia e il Friuli. Nel primo caso le scelte politiche, nascoste nel vocabolario del bilancio, passano attraverso accordi di carattere privatistico, non esposti alla visibilità pubblica, non sottoposti ai vincoli della rappresentanza democratica; nel secondo caso sono curate le condizioni perché le scelte di bilancio restino visibili, e trattabili, come scelte politiche; e sperando che su questo si dispieghino interrogativi, conflitti e compromessi, su questioni del tipo: chi abbia titolo a discutere e a decidere, su che basi la *leadership* sia rappresentativa, che peso abbiano le competenze tecniche, eccetera.

Nel tirare le fila su questi punti di discrimine, va detto che i processi di «localizzazione» delle politiche forniscono un importante punto di osservazione per vedere all'opera le diverse tendenze che attorno a questi punti si addensano. Si tratta di domandarsi che cosa accada alla scala locale, che cosa diventino i «territori», ovvero, richiamando Bagnasco, quale organizzazione (o disorganizzazione) sociale prenda forma nella società locale nel crogiuolo delle politiche sociali governate dalle Regioni e organizzate a livello locale. Là dove convergono e si combinano le tendenze organizzative che abbiamo associato alle parole-chiave «collezioni di individui», «management», «aggregazione», «contratto»; o viceversa quelle associate a «collettivi», «membership», «integrazione», «deliberazione». Continuando il gioco della polarizzazione tra due parole-chiave potremmo dire che l'alternativa è tra «fare mercato» e «fare società» (da Donzelot, *Faire société*). Il «far fare» che, come dicevo, caratterizza il governo per strumenti, assume nel primo caso le forme del «lasciar fare» che valorizzano l'organizzazione e l'espressione di interessi economici (anche come medium per perseguire valori morali), la concorrenza e lo stampo dello scambio mercantile come forma privilegiata del legame sociale. Nel secondo caso il «far fare» punta, invece, sul coinvolgimento degli attori nelle scelte politiche e sulla loro corresponsabilizzazione nella definizione e nel perseguimento dell'«interesse generale»: va in questa direzione l'esplorazione di formule di «amministrazione condivisa», ovvero di formule di «democrazia deliberativa». Nel primo caso si investe sulle virtù generative dell'«ordine sociale spontaneo», nel secondo si persegue la costruzione di «organizzazione sociale», intesa come un ordine sociale intenzionale, istituito come «campo di riflessività»: dunque politico. In questo secondo caso una leva strategica sembra essere costituita da *processi di integrazione a livello locale tra diverse politiche sulle materie sociali*; che mobilizzano l'articolazione organizzativa sia in orizzontale che in verticale. Poiché non ho lo spazio per entrare nel merito qui, rinvio alle analisi e alle ipotesi che abbiamo cominciato a mettere a fuoco altrove (Bifulco, De Leonardis, di prossima pubblicazione).

Conclusioni

Tirando le fila di queste differenze qui velocemente tratteggiate – che peraltro corrispondono alla nota alternativa tra welfare mercantile, o del consumatore, e welfare civile – si può concludere rilevandovi,

nell'insieme, una diversa consistenza organizzativa della vita democratica che si esprime: *a*) sia a livello orizzontale, nella diversa configurazione, varietà e qualità dei «collettivi», del tessuto organizzativo, che la messa in opera delle politiche alimenta e orienta; *b*) sia in verticale nelle diverse articolazioni alto-basso che connettono in termini di contenuto e di procedura queste organizzazioni tra loro e con le istanze decisionali e i livelli di governo. Nel loro insieme i punti di discrimine delineati ci aiutano a verificare se e come nell'articolazione organizzativa delle politiche sociali localizzate si costruiscono le *condizioni della democrazia*. Ciò che accade nelle politiche sociali, nel loro fare sistema nei territori in cui operano qualificandovi i collettivi in cui esso si organizza e le connessioni verticali in cui si articola, è sotto questo profilo rilevante. E all'elenco degli interrogativi che guidano le nostre analisi sul welfare locale bisognerebbe aggiungere qualcosa: non soltanto se e come le politiche disegnate e praticate rispondano a criteri di efficienza e di efficacia, se e come questi si combinino con l'equità, ma anche se e come funzionino da fattore di democrazia.

Le politiche sociali, i sistemi di welfare, nella loro configurazione localizzata, andrebbero esplorati e valutati, disegnati e curati, non soltanto per i loro effetti in termini di efficienza ed efficacia, in base alla compatibilità economica, non soltanto per i loro effetti in termini di equità, in base ai loro intenti redistributivi, ma anche per i loro effetti politici, in base a ciò che producono nel tessuto democratico della società: vagliandone il loro «rendimento» democratico e la loro capacità di ridistribuire poteri (non soltanto beni). Del resto la democrazia, o meglio la politica democratica è la terza gamba indispensabile per «quadrare il cerchio» di cui parlava Dahrendorf.

Ma proprio affrontando questioni di democrazia dalla prospettiva delle politiche sociali viene in evidenza un dubbio: esse possono dare consistenza politica, democratica, alla società locale che esse contribuiscono a «fare», possono alimentare democrazia locale, come nella strategia dell'integrazione tra le politiche. Però, ci accontentiamo? Ci accontentiamo della democrazia locale? Lo sappiamo benissimo, il locale è attraversato dai flussi (Castells), da poteri e influenze della globalizzazione, rispetto ai quali bisogna dotarsi in termini democratici di capacità di incidervi, di determinarne il corso in termini democratici. Possiamo avere un buon welfare locale che alimenta la democrazia locale e però molto probabilmente ci troveremo anche di fronte a enormi disuguaglianze tra regioni, non soltanto sul terreno economico-sociale, ma disuguaglianze politiche, di potere, di capacità di *voice* e

di influenza sulle scelte collettive. Se e in quanto la politica, attraverso le politiche, si misura con e incorpora materie e attori sociali, essa apre il problema della scala della democrazia: se essa sia possibile quando sia circoscritta a livello locale.

Perciò, guardando alle politiche sociali con gli interrogativi sull'organizzazione sociale della democrazia, ritengo che sia indispensabile prestare attenzione alle condizioni organizzative dell'articolazione in verticale delle politiche, della risalita in generalità delle materie, dei problemi e dei beni che esse trattano.

Le riforme Irpef 2003-2005: considerazioni e ipotesi di evoluzione

Fernando Di Nicola, Ruggero Paladini

Dopo un esame dei tratti salienti della nuova Irpef 2003 e della riforma del 2005, gli autori sviluppano due tipi di scenari per possibili riforme. Prima tratteggiando tipi di proposte che, nel solco delle impostazioni vigenti, darebbero luogo a correttivi ed integrazioni atti a migliorarne l'impatto. Nelle conclusioni, invece, si delineano scenari di riforma non più vincolati dall'impianto emerso dalla legge delega in scadenza: mantenimento della funzione redistributiva dell'Irpef, trasparenza della struttura impositiva mediante coincidenza di aliquote marginali effettive e legali, spese per carichi familiari ed altri oneri agevolati attraverso detrazioni fisse, elementi di superamento dell'incapienza a vantaggio dei più poveri.

1. Introduzione

A partire dall'anno d'imposta 2003, sulla base di un disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale, è stata intrapresa in Italia una riforma dell'Irpef[1] dai tratti peculiari anche rispetto al più ampio panorama internazionale. Una forte riduzione di aliquote e scaglioni, fino a sfiorare l'aliquota unica, si accoppierebbe con ampie deduzioni decrescenti, che assicurerebbero la progressività di un'imposta da sempre deputata a questa funzione (art. 53 della Costituzione).
Tra gli obiettivi dichiaratamente perseguiti, quello di una riduzione delle aliquote marginali, allo scopo di ridurre la propensione ad evadere e favorire l'aumento del reddito e dell'offerta di lavoro.
Dopo la realizzazione dei primi due moduli di riforma, e scaduta senza piena attuazione una delega sui cui contenuti sono affiorati vari dubbi, le caratteristiche sistemiche della nuova Irpef presentano infatti tratti

[1] La dizione «Ire» appare impropria e fuorviante, considerato che dal punto di vista sostanziale è stata abbandonata l'idea di ricondurre all'interno di essa enti ed associazioni *non-profit*, restando perciò destinata alle sole persone fisiche, mentre sul piano formale non c'è norma di legge che modifica il più pertinente acronimo Irpef quale «imposta sui redditi delle persone fisiche», come recita tuttora il Titolo I del Tuir.

innovativi ma anche contraddittori rispetto agli stessi obiettivi dichiarati. La progressiva trasformazione delle previgenti detrazioni in deduzioni ha mantenuto aliquote marginali elevate, difficilmente percepibili e dall'andamento non uniforme, mentre la doppia formula di decrescenza delle deduzioni, per tipo di reddito e per carichi familiari, determina effetti indesiderati. Scopo di questo articolo è dapprima quello di esaminare nel primo paragrafo i tratti salienti della nuova Irpef (aliquote marginali effettive, soglie di reddito per il cambio di aliquota, doppia decrescenza delle deduzioni spettanti), anche sottolineandone alcuni limiti «ereditati» da quelle precedenti (vantaggio «elusivo» della ripartizione dei carichi familiari e trappola della povertà al superamento dei limiti di reddito di un familiare a carico), ed evidenziando la trasformabilità della struttura aliquote-scaglioni-deduzioni decrescenti in una equivalente (ma più trasparente) aliquote-scaglioni-deduzioni fisse. A seguito della particolare caratterizzazione di decrescenza «a soglie mobili e *range* fisso», vengono poi esaminati due effetti (probabilmente non voluti dal legislatore), quali la regressività a tratti delle agevolazioni per carichi di famiglia e la quota spettante più elevata per ogni carico familiare incrementale.
Nel secondo paragrafo sono proposti, pur nell'ambito dei tratti salienti di questa riforma, correttivi e integrazioni, anche in alternativa tra loro, atti a migliorarne l'impatto e a eliminarne alcuni difetti: formula unica di decrescenza, formula a soglie fisse, superamento della ripartizione elusiva delle deduzioni per carichi familiari (anche mediante aggancio della deduzione spettante familiare al reddito familiare), coerenza dell'azione redistributiva attraverso detrazioni decrescenti piuttosto che deduzioni, deduzioni per familiari a carico al netto del reddito eventualmente posseduto. Nelle conclusioni, invece, si delineano scenari di riforma non più vincolati dall'impianto della legge delega giunta a scadenza, né dalla struttura previgente: mantenimento della funzione redistributiva dell'Irpef, trasparenza della struttura impositiva mediante coincidenza di aliquote marginali effettive e legali, spese per carichi familiari e altri oneri agevolati attraverso detrazioni fisse, elementi di superamento dell'incapienza a vantaggio dei più poveri.

2. La riforma Irpef 2003-2005

2.1 Caratteristiche della riforma e formule di decrescenza delle deduzioni

Nel triennio 2003-2005 è stata realizzata una riforma dell'Irpef, fondata su alcune novità di rilievo rispetto all'impianto previgente:

- Riduzione del numero di aliquote e scaglioni, con innalzamento dell'aliquota minima dal 19% al 23%;
- Trasformazione delle detrazioni fiscali per tipo di reddito e per carichi familiari in deduzioni dall'imponibile;
- Trasformazione della decrescenza a salti delle precedenti detrazioni in decrescenza continua lineare delle nuove deduzioni «spettanti»;
- Quota spettante delle deduzioni legata ad un reddito complessivo netto da oneri deducibili piuttosto che ad un reddito di specie, come era per le previgenti detrazioni;
- Riconoscimento di una deduzione base (decrescente) a qualsiasi tipo di reddito;
- Abolizione del credito d'imposta su dividendi e contestuale imponibilità Irpef limitata al 40%[2].

Più in dettaglio, l'Irpef 2005 è congegnata come segue.

Le detrazioni per tipo di reddito vigenti nel 2002 sono state trasformate in deduzioni decrescenti a partire da (tutte le cifre sono da intendersi in euro) 3.000 per qualunque tipo di reddito, alle quali si aggiungono 1.500 per autonomi a contabilità semplificata, 4.000 per i pensionati, 4.500 per i dipendenti e assimilati (tra i quali spiccano i collaboratori continuativi o a progetto).

Il complesso sistema di detrazioni per carichi familiari è stato sostituito da deduzioni decrescenti, con specifica formula, a partire da 3.200 per il coniuge a carico o per il primo figlio di famiglia monoparentale, 2.900 per ogni figlio maggiore di tre anni e per ogni altro familiare a carico, 3.450 per ogni figlio minore di tre anni, 3.700 per ogni figlio portatore di handicap, 1.820 per spese documentate di assistenza personale a soggetto non autosufficiente. Le deduzioni «spettanti» decrescono linearmente rispetto al reddito: ogni volta che il reddito aumenta di un euro, il contribuente perde una percentuale delle deduzioni «potenziali», sia per tipo di reddito che per carichi familiari[3].

[2] Questo impianto deriva dall'azione congiunta delle riforme Irpef per il 2003, Ires dal 2004 e di nuovo Irpef dal 2005. Per un esame più in dettaglio della riforma 2003 e della relazione con uno scenario di riforma a regime si veda anche Di Nicola (2003).

[3] La decrescenza delle deduzioni potenziali è stata agganciata ad un reddito «di riferimento» (in seguito simboleggiato più semplicemente con R) secondo queste formule di identificazione della deduzione spettante:

$$Dsr = Dpr \rightarrow [(26.000+Dpr-R)/26.000] \text{ per } Dpr<R<(26.000+Dpr) \quad [1]$$

$$Dsf = Dpf \rightarrow [(78.000+Dpf-R)/78.000] \text{ per } Dpf<R<(78.000+Dpf) \quad [2]$$

dove Dsr e Dsf sono le deduzioni spettanti, Dpr e Dpf sono le deduzioni po-

Ovviamente, la percentuale spettante di ciascuna deduzione potenziale non poteva che essere compresa tra 0 e 100%, cosicché le deduzioni potenziali sono pienamente fruibili fino a che il reddito è inferiore alla deduzione potenziale, mentre si annullano quando il reddito raggiunge o supera la somma tra deduzione potenziale e intervallo di decrescenza.
La presenza della deduzione potenziale nella determinazione delle due soglie, di massima e minima quota spettante, ci spinge a definire questa *decrescenza «a soglie mobili»* (in quanto dipendenti dal reddito) e *«intervallo di decrescenza fisso»* (26.000 o 78.000).
Al nuovo imponibile erariale Rie[4] si applicano le nuove aliquote e scaglioni:

Tabella 1 - Scaglioni di reddito imponibile erariale e aliquote 2005

Scaglioni 2005 di Rie	Aliquote 2005
Fino a 26.000 euro	23%
Da 26.000 a 33.500	33%
Da 33.500 a 100.000	39%
Oltre 100.000 euro	43%

La possibilità di confronto tra scaglioni e aliquote prima e dopo la riforma è dunque complicata dalla profonda trasformazione della base imponibile erariale, ridotta dalle nuove deduzioni. Per questo motivo, un confronto efficace tra situazione *ante* e *post* riforma può essere fatto solo tra imposte nette (e quindi tra redditi netti), aliquote medie effettive, aliquote marginali effettive.
Per evitare impatti indesiderati nel corso di questa riforma, ipotizzata a stadi successivi, è stata introdotta contestualmente anche una «clausola di salvaguardia» erariale, ovvero la facoltà per il contribuente di applicare le norme Irpef 2002 o 2003-2004 ai redditi correnti, ove più favorevoli di quelle 2005.

tenziali rispettivamente per tipo di reddito o per carichi familiari e 26.000 o 78.000 sono gli intervalli di reddito in cui operano le rispettive decrescenze. Abbiamo definito R genericamente come «reddito», perché il reddito «complessivo» del primo rigo del quadro Rn deve essere ridotto degli oneri deducibili e del reddito figurativo dell'abitazione principale per arrivare al nostro R di riferimento per la decrescenza.

[4] Per quanto detto inferiore al reddito R di un ammontare pari alle deduzioni spettanti (Rie=R-Dsr-Dsf).

Va infine aggiunto che, a complicare il quadro, con una discutibile interpretazione della riforma (circolare n. 31/2005 dell'Agenzia delle Entrate) l'imponibile per le addizionali locali è stato differenziato da tutti gli altri, in quanto è calcolato come differenza tra reddito complessivo, da un lato, e oneri deducibili, deduzione prima casa e deduzione spettante per carichi familiari, dall'altro, con esclusione cioè della deduzione spettante per tipo di reddito[5]. Ne consegue che gli aggregati di reddito fiscalmente rilevanti diventano ben quattro: complessivo, di riferimento per la decrescenza, imponibile per le addizionali, imponibile erariale.

2.2 Le aliquote marginali effettive

Una volta appurato quali siano le aliquote legali applicabili agli scaglioni di reddito imponibile erariale, continua ad essere non intuitiva la determinazione delle aliquote marginali effettive, cioè di quelle che di fatto si applicano ad incrementi di reddito lordo. L'esistenza di una deduzione decrescente, infatti, fa si che al crescere del reddito l'aliquota si applichi non solo all'incremento di reddito, ma anche alla minore deduzione di conseguenza spettante (Paladini, Visco, 2002).
Per questo motivo è a sua volta utile calcolare le aliquote marginali gravanti effettivamente per incrementi di reddito. Infatti un contribuente che abbia un aumento di reddito di 100, perderà non solo una cifra che dipende dall'aliquota formale del suo scaglione (da 23% a 43%), ma anche una cifra che dipende dalle minori deduzioni effettive[6].
Più in generale ne risulta più articolata e meno intuitiva l'aliquota marginale effettiva[7]:

- è uguale a zero quando il reddito si mantiene al di sotto della *somma* delle due deduzioni *spettanti* (che è inferiore, stante l'indipen-

[5] Per dettagli, considerazioni e impatti si veda Di Nicola (2005).

[6] In formule, l'aliquota marginale effettiva è data (entro uno scaglione) da

$$t^* = \delta T/\delta R = t \cdot (1 + Dpr/26.000 + Dpf/78.000) \quad [3]$$

Si vede in questo caso che la differenza tra l'aliquota marginale effettiva e quella legale è tanto più elevata quanto più lo sono l'aliquota legale e/o le deduzioni potenziali.

[7] Infatti, fuori dal *range* di decrescenza ciascuna delle percentuali spettanti, indicate tra parentesi quadre nelle formule [1] e [2] della nota 3, t^* è costantemente uguale al 100% (se il reddito è più basso) o a zero (se è più alto).

denza delle due formule di decrescenza, alla somma di quelle potenziali);

- è uguale al citato t^* della formula [3] nella nota 6, fino a che opera la decrescenza di almeno una delle deduzioni potenziali;
- è uguale all'aliquota legale quando il reddito supera la più elevata delle due soglie di fine decrescenza[8].

A conferma della difficile determinazione dell'aliquota marginale effettiva si noti anche che, per un dato reddito le aliquote saranno tante quante sono le combinazioni dei possibili valori delle deduzioni potenziali.

Quale esempio, semplificato ma rilevante, della differenza tra aliquota legale ed effettiva si può ricavare una tabella che mostra, per ogni scaglione e per ogni tipo di reddito, l'aliquota marginale effettiva per un contribuente con coniuge e un figlio a carico.

Tabella 2 - Aliquote marginali effettive con coniuge e un figlio a carico

Scaglioni Rie	Dipendente	Pensionato	Autonomo	Altro
$R \leq R_{esente}$	0%	0%	0%	0%
23%	31,4%	100%-31%(*)	28,8%	27,5%-24.8%(°)
33%	45,1%-35,6%(§)	44,5%-35,6%(*)	41,3%-35,6%(^)	35,6%
39%	42,1%-39%(x)	42,1%-39%(x)	42,1%-39%(x)	42,1%-39%(x)
43%	43%	43%	43%	43%

(§) 45,1% da 30.908 (inizio scaglione 33%) a 33.500 euro di reddito (fine della decrescenza della Dpr).

(*) Per i redditi da pensione è stato previsto un meccanismo che esenta dall'imposta, ma non dall'operare della decrescenza, il pensionato che non percepisce altri redditi ad eccezione della prima casa. Come conseguenza, per attenuare in questi casi l'operare congiunto della formula di decrescenza e della fine di questa speciale esenzione, è stato previsto un correttivo per questi redditi da pensione tra 7.500 e 7.800 euro annui. In questi casi l'aliquota marginale effettiva raggiunge il 100% (ed è superiore se si considerano anche le addizionali). Il 44,5% opera invece da 30.771 (inizio scaglione 33%) a 33.000 euro di reddito (fine della decrescenza della Dpr).

(^) 41,3% da 30.254 (inizio scaglione 33%) a 30.500 euro di reddito (fine decrescenza Dpr).

(°) 24,8% da 29.000 (fine decrescenza Dpr) a 30.214 euro di reddito (fine scaglione 26%).

(x) Per tutti i tipi di reddito, una volta conclusa la decrescenza delle deduzioni potenziali per tipo di reddito (Dpr) ed entrati nello scaglione del 39%, l'aliquota effettiva dipende solo dall'operare della decrescenza della deduzione per carichi familiari, ed è quindi il 42,1% (da 37.170 a 84.100 euro di reddito) o il 39% (quando si azzera anche la deduzione spettante per i carichi familiari qui ipotizzati).

[8] Data da Dpr+26.000, o, se esistono carichi familiari, da Dpf+78.000.

2.3 Le soglie di esenzione o di cambio aliquota

Si è visto che la netta e crescente differenza tra reddito «di riferimento», da un lato, e imponibile erariale, dall'altro, rende poco intuitivi i livelli di reddito soggetti alle diverse aliquote, legali e marginali effettive. Accade infatti che il percettore tenda ad applicare al suo reddito i limiti degli scaglioni e relative aliquote, temendo perciò un aumento dell'aliquota marginale anche quando ciò non avverrebbe.

Ciò spinge ad identificare formule di trasformazione che calcolino le soglie di reddito cui corrisponde il superamento della soglia di esenzione o il cambio di aliquota.

A partire dalla definizione di reddito imponibile erariale, pari al reddito meno le due deduzioni spettanti, si può inizialmente ricavare, ponendo il reddito imponibile uguale a zero, il livello di reddito esente[9]. Ne risulta che i livelli di reddito esente (tanti quante sono le combinazioni tra tipi di reddito e tipologie di carico familiare) non sono dati dalla semplice somma delle deduzioni potenziali, ma da un valore inferiore.

Così, ad esempio, un lavoratore dipendente con coniuge a carico non è esente a 10.700, ma a 9.774, mentre uno con coniuge e due figli non lo è a 16.500 ma a 14.034. Si tratta comunque di livelli di reddito esente superiori a quelli vigenti nel 2004 (9.343 nel caso del solo coniuge e 12.828 con coniuge e due figli; l'aumento percentuale è maggiore in quest'ultimo caso). Con l'aumento della soglia esente, il fenomeno dell'incapienza pertanto aumenta sia come numero di persone interessate che come importi complessivi.

Più in generale (ma entro il *range* interessato dalle decrescenze) la formula di identificazione della soglia di reddito che comporta un cambio di scaglione e aliquota può essere ricavata sempre mediante trasformazione del reddito imponibile erariale[10]. Si riscontra così che il

[9] Definito come

$$Res = [Dpr*(1+Dpr/26.000)+Dpf*(1+Dpf/78.000)]/(1+Dpr/26.000+Dpf/78.000) \quad [4]$$

[10] Questa volta, ponendo la condizione che il reddito imponibile sia pari alla soglia L di cambio scaglione (26.000 o 33.500), si perviene alla seguente formula:

$$R_L = [L+Dpr*(1+Dpr/26.000)+Dpf*(1+Dpf/78.000)]/(1+Dpr/26.000+Dpf/78.000) \quad [5]$$

Se invece il reddito è tale per cui la deduzione spettante per tipo di reddito si annulla e opera solo quella per carichi familiari, vige questa variante, semplificata in quanto senza i riferimenti alle Dpr:

$$R_L = [(L+Dpf*(1+Dpf/78.000)]/(1+Dpf/78.000) \quad [5\text{-bis}].$$

limite di reddito per il passaggio di scaglione non è affatto intuitivo, dipendendo anche dall'entità di entrambe le deduzioni potenziali, e differenziandosi perciò non solo per dipendente, pensionato, autonomo o altro reddito, ma anche per ognuna delle possibili condizioni familiari. Nella tabella 3 sono riportati, a titolo esemplificativo, i valori di passaggio per ogni scaglione e tipo di reddito, per contribuenti con coniuge e un figlio a carico.

Tabella 3 - Soglie di reddito per cambio aliquota con coniuge e un figlio a carico

	Soglia cambio scaglione Rie	Soglia R dipendente	Soglia R pensionato	Soglia R autonomo	Soglia R altro
R oltre il quale si applica il 33% al Rie	26.000	30.908	30.771	30.254	30.214(*)
R oltre il quale si applica il 39% al Rie	33.500	37.170(*)	37.170(*)	37.170(*)	37.170(*)
R oltre il quale si applica il 43% al Rie	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000

(*) Deduzione spettante per tipo di reddito uguale a zero e applicazione della formula semplificata [5-bis].

Si vede come la differenza tra reddito e reddito imponibile è forte per l'ingresso nello scaglione del 33% (tra 4.000 e 5.000 euro di differenza tra soglia di reddito e scaglione di reddito imponibile), mentre si attenua in quello successivo, per annullarsi del tutto per l'ingresso allo scaglione più elevato.

2.4 La trasformabilità del sistema in uno equivalente a deduzioni fisse

Una volta calcolate le aliquote marginali effettive e le soglie di reddito per il cambio aliquota, è possibile trasformare la struttura vigente di aliquote e scaglioni, accompagnata da deduzioni decrescenti, in una corrispondente struttura, più trasparente, nella quale le deduzioni sono fisse

Ovviamente, se entrambe le deduzioni si annullano, come per redditi dai circa 90.000 euro in su, la soglia di reddito per il cambio scaglione e aliquota coincide con quella del reddito imponibile, come nel caso del 43%, che si applica senza eccezioni al di sopra dei 100.000 euro di reddito.

e quindi le aliquote marginali effettive corrispondono a quelle legali. Questa operazione risulta complessa per la presenza delle doppie deduzioni decrescenti, operanti dal 2005, e occorre perciò servirsi di due sistemi, a seconda che il reddito sia inferiore o superiore alla soglia di fine decrescenza in cui si annulla la deduzione spettante. Ad esempio, nel caso del lavoratore dipendente il reddito lordo è 33.500; la deduzione fissa sarà pari alla soglia di reddito esente R_{es}, mentre le due aliquote del 23% e 33% saranno moltiplicate per 1+Dpr/26.000+Dpf/78.000, e il reddito soglia del primo scaglione diviso per la stessa cifra.
Nei casi ad esempio di un lavoratore dipendente con coniuge a carico e di uno con coniuge e due figli (non minori di tre anni) avremo:

I) per redditi fino a 33.500

a) Dipendente con coniuge a carico	
Deduzione fissa	9.774
Imponibile fino a 19.556	30,6%
Imponibile da 19.557 a 33.500	43,9%
b) Dipendente con coniuge e due figli a carico	
Deduzione fissa	14.034
Imponibile fino a 18.520	32,3%
Imponibile da 18.521 a 33.500	46,3%

Quando il reddito lordo supera invece il livello per il quale si azzera la deduzione potenziale (nel nostro caso dopo 33.500) la trasformazione nel sistema a deduzione fissa va effettuata come segue:

II) per redditi superiori a 33.500

a) Dipendente con coniuge a carico	
Deduzione fissa	3.200
Imponibile fino a 24.976	*23,94%*
Imponibile da 24.977 a 32.181	34,35%
Imponibile da 32.182 a 78.000	40,60%
Imponibile da 78.001 a 96.800	39%
Imponibile oltre 96.800	43%
b) Dipendente con coniuge e due figli a carico	
Deduzione fissa	9.000
Imponibile fino a 23.310	*25,65%*
Imponibile da 23.310 a 30.034	36,81%
Imponibile da 30.035 a 78.000	43,50%
Imponibile da 78.001 a 91.000	39%
Imponibile oltre 91.000	43%

È da notare che la prima aliquota nei due ultimi casi considerati è in corsivo, in quanto serve solo per ricostruire l'ammontare d'imposta dovuta dal lavoratore, ma non è un'aliquota marginale effettiva, cioè che il dipendente si troverà di fronte nel caso di aumenti del reddito: lo scaglione infatti è tale per cui il lavoratore che si troverà con reddito inferiore a 33.500 applicherà le precedenti aliquote marginali 30,58% (coniuge a carico) e 32,29% (coniuge e due figli). Le aliquote dei secondi scaglioni (34,35% e 36,81% rispettivamente) invece sono effettive, perché lavoratori con reddito superiore a 33.500 ricadono sotto queste aliquote (che si applicano al reddito imponibile) fino a 35.580 (solo coniuge) o 39.034 (coniuge e due figli). Va sottolineato come oltre all'aliquota zero per redditi inferiori alla soglia esente, le aliquote del sistema siano in questo caso ben sei, rispetto alle quattro formali.

Ma il quadro cambia se il numero dei familiari a carico aumenta. Prendiamo ad esempio un lavoratore dipendente con coniuge e tre figli a carico, tali per cui la deduzione potenziale per carichi familiari (Dpf) è di 11.900. Tale Dpf, per un reddito lordo di 33.500 (quando cioè si azzera la Dpr), dà luogo ad una deduzione effettiva di 805, maggiore quindi dell'ampiezza del secondo scaglione formale (33.500-26.000=700). Pertanto, fino a 33.500 il contribuente avrà un'aliquota marginale effettiva del 33,14%. Da 34.458 a 40.965 (che corrisponde al secondo scaglione formale) l'aliquota sale a 38,06%; da 40.965 a 89.900 l'aliquota sale a 44,95%, per poi scendere a 39% e risalire a 43%. Le aliquote sono dunque diminuite a cinque, con la più bassa a 33,14% e la più alta a quasi 45%. Si accentua pertanto il fenomeno, già manifestatosi nel caso del lavoratore con coniuge e due figli, per cui l'aliquota marginale massima non è oltre i 100.000 ma in precedenza.

Anche con la riforma a regime delineata dalla delega (23% fino a 100.000 euro e 33% oltre), con il reddito di riferimento delle soglie mobili a 26.000 per le deduzioni per tipo di reddito e 78.000 per quelle familiari, avremmo sempre il fenomeno di una struttura di aliquote effettive anomala. Per evitare ciò si potrebbe passare ad un sistema ad un'unica soglia fissa a 100.000, ponendo un limite alla somma delle deduzioni potenziali a 43.478, in modo tale che l'aliquota marginale effettiva non supererebbe il 33%. Il limite alle deduzioni potenziali sarebbe tale da non porre problemi (salvo casi particolari) ma vi sarebbe un evidente perdita di gettito, tale da richiedere un aumento delle aliquote, in contrasto con la filosofia della riforma.

Va comunque segnalato che, a dispetto di aliquote marginali effettive a volte decrescenti al crescere del reddito, il fondamento della pro-

gressività, cioè l'aliquota media effettiva, resta uniformemente crescente sull'intero spettro dei redditi maggiori della *no tax area*.

2.5 Gli effetti delle nuove deduzioni familiari decrescenti

Negli anni precedenti il 2005 le detrazioni d'imposta per coniuge e figli sono state leggermente decrescenti, e a salti. Per il coniuge prima del 2002 si avevano le seguenti detrazioni in base al reddito:

Reddito	Detrazione
Fino a 15.494	546,18
Da 15.494 a 30.987	496,60
Da 30.987 a 51.646	459,42
Oltre 51.646	422,23

Per i figli si distingueva tra redditi minori o maggiori di 51.646; nel primo caso la detrazione andava da 285,08 per un solo figlio a 311,53 a testa per cinque figli; nel secondo caso la detrazione di 266,49 rimaneva costante per ogni figlio.
La legge finanziaria per il 2002 ha modificato le detrazioni per i figli, diversificando a seconda che il loro numero vada da uno a quattro (o più), con le regole e gli ammontari che si osservano nella tabella 4, nella quale si è cercato di sintetizzare la complessa normativa.

Tabella 4 - Detrazioni 2002-2004 per figli a carico

Reddito	I figlio	II figlio	III figlio	IV figlio
Fino a 36.152	516,46			
Da 36.152 a 51.646	303,68			
Oltre 51.646	285,08			
Fino a 41.317	*516,46*	*516,46*		
Da 41.317 a 51.646	*303,68*	*336,73*		
Oltre 51.646	*285,08*	*285,08*		
Fino a 46.481	516,46	516,46	516,46	
Da 46.481 a 51.646	303,68	336,73	336,73	
Oltre 51.646	285,08	285,08	285,08	
Senza limiti di reddito	*516,46*	*516,46*	*516,46*	*516,46*

Nonostante queste modifiche, la decrescenza di queste detrazioni in base al reddito era rimasta moderata. Già esistevano però *in nuce* i seguenti effetti:

1) una famiglia bireddito aveva un qualche interesse ad attribuire i carichi familiari interamente al coniuge con minor reddito, se i due redditi dei coniugi cadevano in diverse classi di detrazione spettante. Ciò spingeva i coniugi ad attuare una sorta di *tax planning* per massimizzare il vantaggio fiscale e aggirare, di fatto, lo spirito della legge, che perseguiva, un po' grossolanamente, un'attenuazione dei benefici familiari al crescere del reddito[11].
2) l'incremento di un figlio a carico poteva comportare in taluni casi un beneficio che si estendeva formalmente anche ai figli precedenti, e per questa via configurare un beneficio netto marginale per il figlio incrementale di ammontare ben superiore a quello dei precedenti. Se ad es. un redditiere con 52.000 euro fino al terzo figlio aveva detrazioni di 285,08 a testa, nel momento in cui arrivava il quarto figlio la detrazione saliva a 516,46 per ognuno dei quattro; la detrazione addizionale per il quarto figlio era quindi pari a 1.210,60 (2.065,84 invece dei precedenti 855,24 per i tre figli): il quarto figlio incrementale comportava cioè un risparmio d'imposta più che quadruplo rispetto a quello spettante per ognuno dei precedenti.

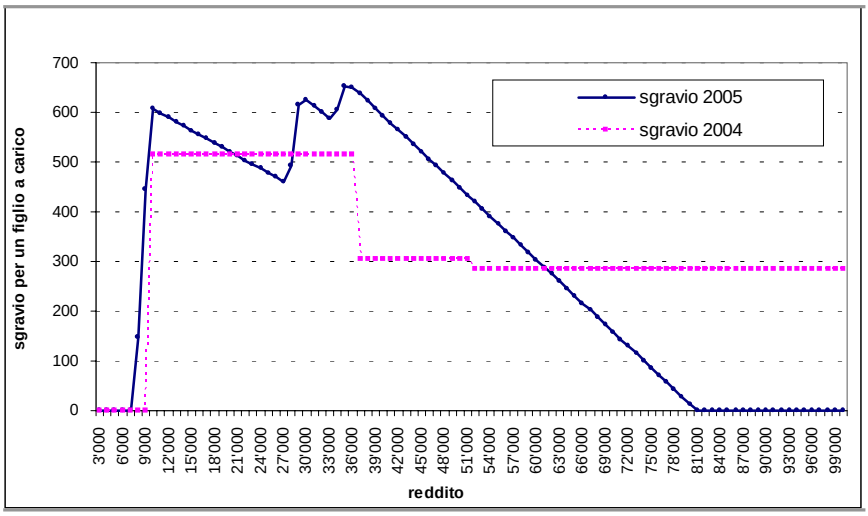
Come vedremo, questi due meccanismi sono rimasti in vita anche con la riforma 2005, e anzi la trasformazione delle detrazioni in deduzioni decrescenti con continuità ha ampliato la platea di interessati (non è più necessario ricadere nei salti di detrazione per avvantaggiarsi del *tax planning*) e ne ha accentuato gli effetti in termini di minore imposta.

Per calcolare il vantaggio (o lo svantaggio) delle nuove deduzioni potenziali 2005 per carichi familiari[12] in termini di risparmio d'imposta,

[11] Tale forma di arbitraggio peraltro non era stata contrastata: sebbene l'art. 13 del Tuir prevedesse genericamente l'attribuzione della percentuale di carico in base «all'effettivo onere sostenuto da ciascuno» dei genitori, successive circolari interpretative ministeriali (n. 3/1998), e le stesse istruzioni per le dichiarazioni, concedevano esplicitamente la totale discrezionalità di attribuzione ai due coniugi, probabilmente per insormontabili problemi di controllo dell'effettivo onere sostenuto. Dal 2005 la nuova formulazione del Tuir ha abbandonato anche formalmente questo vincolo, peraltro scarsamente verificabile.

[12] Ricordiamo che sono fissate in 3.200 euro per il coniuge a carico o per il primo figlio di famiglia monoparentale, 2.900 per ogni figlio maggiore di tre anni e per ogni altro familiare a carico, 3.450 per ogni figlio minore di tre anni, 3.700 per ogni figlio

Figura 1 - Risparmio d'imposta 2005 vs 2004 per figlio a carico



la deduzione dall'imponibile va moltiplicata per l'aliquota marginale del contribuente. Si trovano così ad interagire due elementi dalla tendenza redistributiva opposta: 1) la deduzione fissa avvantaggia maggiormente colui che ha l'aliquota marginale più elevata, cioè il reddito più elevato; 2) la decrescenza della deduzione avvantaggia maggiormente il reddito minore.

Una prima risultante della duplice e opposta azione delle deduzioni decrescenti può essere osservata nella figura 1, nella quale si osserva per livello di reddito il risparmio d'imposta che deriva da un figlio a carico, in assoluto e in comparazione con le detrazioni vigenti fino al 2004.

Un altro modo di osservare gli impatti delle nuove deduzioni in relazione alle previgenti detrazioni è quello della tab. 5, nella quale riportiamo, nel caso di un contribuente con coniuge e due figli a carico, per vari livelli di reddito, le nuove deduzioni spettanti, moltiplicate per

portatore di handicap, 1.820 per spese documentate di assistenza personale a soggetto non autosufficiente. La deduzione familiare spettante è linearmente decrescente, come stabilito dalla citata formula [2]: Dsf = Dpf↛(78.000+Dpf-R)/78.000.

l'aliquota marginale, le vecchie detrazioni, nonché la differenza che, se positiva, significa un maggior risparmio d'imposta.

Tabella 5 - Risparmi d'imposta 2005 vs 2003-2004 per coniuge e due figli a carico

Reddito imponibile	t·DSF (2005)	Detrazioni (2003)	Risparmio
15.000	1.911	1.579	332
20.000	1.778	1.530	248
25.000	1.645	1.530	115
30.000	2.170	1.493	640
35.000	1.980	1.493	487
40.000	2.115	992	622
60.000	1.215	992	223
70.000	765	992	-227

Nella tabella si comincia con un reddito di 15.000 euro perché con redditi più bassi ci si scontra col problema dell'incapienza (Paladini, 2003) e non si beneficia dell'aumento delle agevolazioni; se, ad esempio, il contribuente considerato nella tabella è un lavoratore dipendente, a legislazione 2004 era già esente fino a 12.827 euro.
Come si vede dalla tabella 5, fino a 60.000 euro vi è un risparmio d'imposta variabile; nel passaggio da un reddito di 60.000 ad uno di 70.000 avviene un'inversione, nel senso che si passa da un guadagno di 223 ad una perdita di 227. Per l'esattezza l'equivalenza tra vecchia detrazione e nuova deduzione si ha a 65.299. Il risparmio fiscale della nuova deduzione si azzera al reddito di 87.000, dove la perdita diviene di 992[13].
La distribuzione del risparmio di imposta in percentuale del reddito è infine osservabile nelle figure 2 e 3 per un dipendente rispettivamente senza carichi familiari o con coniuge e due figli a carico.

[13] Per combinazione il percettore con 70.000 è quello che riceve lo sgravio percentuale più basso dalla rimodulazione delle aliquote; ora nel caso specifico di tre persone a carico dallo sgravio di 525 si deve togliere l'aggravio di 227. Invece il percettore con 87.000 perde interamente le 992, ma guadagna dalle aliquote 1.602, con un guadagno netto di 610. Insomma, è meglio guadagnare o un 10% in meno o un 10% in più.

Figura 2 - Risparmio Irpef 2003 e 2005 dipendente senza figli - in % del reddito

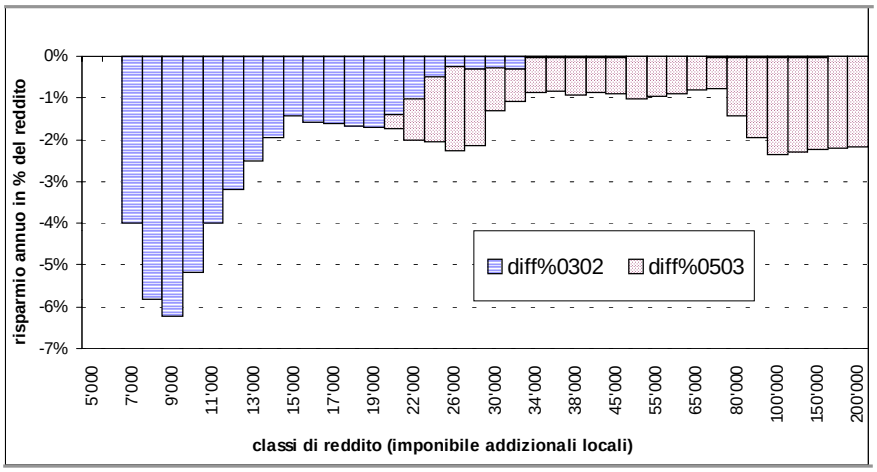
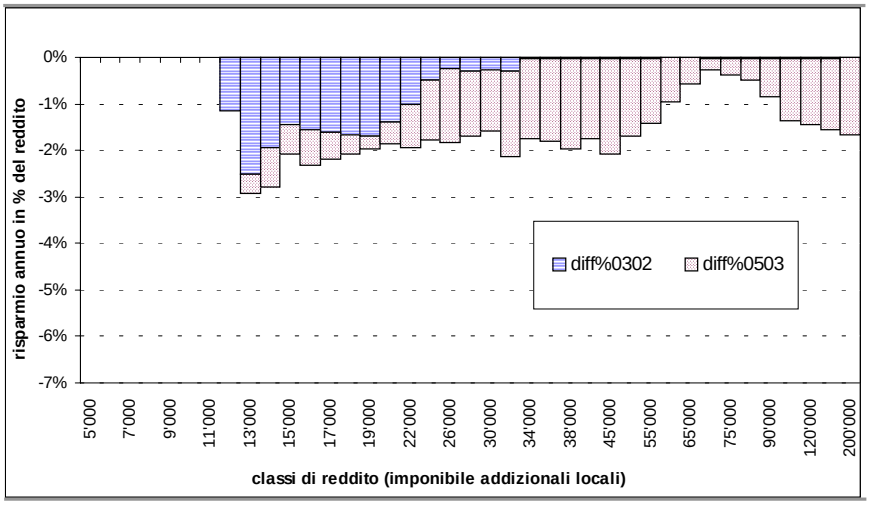


Figura 3 - Risparmio Irpef 2003-2005 dipendente monoreddito e 2 figli - in % del reddito



Si noti come i due moduli di riforma, 2003 (colonnine più scure) e 2005, incidano su due segmenti di percettori quasi totalmente distinti. Per redditi superiori a 100.000 il guadagno scende leggermente, tendendo (senza raggiungerlo) verso il 2%.

Anche in questo caso è confermata la non fruibilità dei vantaggi (a causa dell'incapienza) per percettori sotto i 13.000 euro con carichi familiari, mentre tra i 13.000 e i 20.000 euro si nota l'aggiunta di un leggero beneficio a quello fruito con la riforma 2003.

2.6 La ripartizione elusiva dei carichi familiari

Si è visto che prima del 2005 le detrazioni per le persone a carico erano, per larghi intervalli di reddito, costanti. Nel caso di due coniugi percettori di reddito, la normativa o l'interpretazione lasciavano facoltà ai coniugi circa l'attribuzione delle detrazioni. Poiché per vari intervalli di reddito le detrazioni erano costanti, le possibilità di arbitraggio fiscale erano relativamente minori.
Nel momento in cui, ferma rimanendo la tassazione su base individuale, le deduzioni per familiari a carico divengono linearmente decrescenti (e foriere di risparmi d'imposta potenzialmente maggiori), le possibilità di arbitraggio fiscale divengono maggiori, nel senso che interessano tutte le coppie percettrici di reddito, ad eccezione del caso in cui i redditi siano perfettamente eguali (Baldini e Bosi, 2005; Rizzi e Zanette, 2005).
L'interazione della deduzione (di tendenza regressiva) con la decrescenza (di tendenza progressiva) modifica però anche la determinazione della quota ottimale di ripartizione della deduzione tra i coniugi. Vediamo i tre casi che si possono presentare:

a) i coniugi hanno lo stesso reddito: in questo caso conviene attribuire ad uno solo il 100% delle deduzioni, salvo problemi di incapienza;
b) i coniugi hanno redditi diversi ma appartengono allo stesso scaglione: in questo caso conviene attribuire la deduzione al coniuge con reddito minore, a meno che non scatti un problema di incapienza. Se ad esempio si tratta di due lavoratori dipendenti, nel caso di due figli, il reddito minore deve comunque essere pari o superiore a 11.663, altrimenti non potrebbe essere sfruttata pienamente la deduzione. Se il reddito minore derivasse invece da lavoro autonomo, la soglia scenderebbe a 9.226;
c) se invece i redditi sono diversi e si trovano inoltre in scaglioni differenti, per cui le aliquote marginali legali sono diverse, può convenire in qualche caso attribuire la deduzione al coniuge che ha il reddito maggiore: ad esempio, se il primo coniuge ha un reddito di 37.000 e il secondo di 13.000, attribuendo la deduzione per un

figlio al coniuge con reddito maggiore la famiglia risparmia 637 euro di imposta invece di 580 euro (se fosse data al redditiere minore)[14].

Da quanto visto sembrano emergere effetti indesiderati della nuova regolamentazione delle deduzioni per carichi familiari e della loro ripartibilità tra coniugi, in quanto foriera di aleatorietà e di elementi di regressività.

2.7 I risparmi da deduzioni incrementali al crescere dei carichi familiari

Un altro aspetto da approfondire è l'effetto del sistema di deduzioni decrescenti sul risparmio d'imposta di ulteriori familiari a carico. Si è visto che la formula di decrescenza «a soglie mobili» fa crescere la percentuale spettante e il beneficio per *tutte* le deduzioni ogni qualvolta se ne aggiunga una potenziale, a parità di reddito; ne consegue che al crescere delle deduzioni potenziali la deduzione spettante differenziale risulta una percentuale ben superiore a quella applicabile al totale delle deduzioni potenziali[15].

[14] In termini formali si ha: (a) Rt = t1 q*Dpf*[1-(R1-q*Dpf)/78.000] + t2*(1-q)*Dpf[1-(R2-(1-q) *Dpf)/78.000] dove q è la quota spettante al primo redditiere; per cui (b) dRT/dq = Dpf*(t1-t2)-t1*R1-R2) *Dpf/78.000 + 2 *Dpf2/78.000*[t1*q - t2*(1-q)] . Dobbiamo stabilire il segno della (b). Se R1=R2 allora t1=t2 (almeno nel caso più semplice in cui entrambi i coniugi abbiano lo stesso tipo di reddito; si tenga presente che non consideriamo i contributi a carico dei lavoratori dipendenti né quelli degli autonomi); in questo caso il segno è negativo se q<0,5, positivo se q>0,5. Pertanto conviene porre q=1, per uno dei due coniugi, in quanto la (a) ha un minimo per q=0,5. Se invece i redditi differiscono, con R1>R2, ma all'interno dello stesso scaglione, per cui t1 = t2, abbiamo (b) >,=,< 0 per (2q-1) >,=,< (R1- R2)/2·Dpf. In questo caso il minimo sarà per un q superiore a 0,5, ma, a meno di incapienza, è sempre preferibile porre q=0. Infine se R1>R2, ma t1>t2, allora il primo termine della (b) è positivo, e quindi la (a) può avere un andamento strettamente crescente.

[15] Per quantificare ed isolare questo effetto differenziale basta partire dalla formula [2] di calcolo delle deduzioni spettanti in presenza di un loro incremento: Ds+Dds = (Dp+Ddp)*[26.000+(Dp+Ddp)-R]/26.000. Dopo qualche passaggio, si può determinare l'incremento della deduzione spettante scomponendolo in due parti: Dds = Ddp*[26.000+(Dp+Ddp)-R]/26.000 + Ddp*(Dp/26.000). Come si vede, la prima parte consiste nell'incremento di deduzione potenziale moltiplicato per la nuova (e più elevata) percentuale spettante; la seconda può essere definita come il beneficio che la nuova deduzione incrementale «eredita» da quella preesistente, dal fatto cioè che la nuova e più elevata percentuale di

Naturalmente il risparmio d'imposta a parità di reddito sarà tanto maggiore quanto più alta è l'aliquota dello scaglione cui appartiene il reddito imponibile. Se invece si rimane all'interno di uno scaglione, il risparmio d'imposta è crescente al crescere dei familiari a carico; ma può accadere che al crescere dei carichi familiari il reddito imponibile scenda da uno scaglione a quello precedente.
Nella tabella 6 si ipotizza un contribuente che, a parità di reddito, si sposa e ha un numero crescente di figli. Per meglio osservare la gamma delle possibilità, l'esempio è stato ripetuto per tre livelli di reddito: il primo (26.000) appartiene al primo scaglione, il terzo (46.000) al terzo scaglione, mentre il secondo (36.000) si trova a passare dal terzo al primo scaglione, e quindi da un'aliquota del 39% ad una del 23%. Per semplicità la deduzione è quella normale, senza considerare la maggiore deduzione per i minori di tre anni o altri casi particolari.

Tabella 6 - Deduzione spettante effettiva e risparmio d'imposta (ΔT) per carichi familiari crescenti

	Coniuge	1° figlio	2° figlio	3° figlio	4° figlio	5° figlio
a) R=26.000 euro	2.265	2.279	2.495	2.710	2.926	3.142
% spettante Dsf/Dpf	*71%*	*79%*	*86%*	*93%*	*101%*	*108%*
ΔT (euro)	521	524	574	623	673	723
b) R=36.000 euro	1.854	1.907	2.123	2.339	2.554	2.770
% spettante Dsf/Dpf	*58%*	*66%*	*73%*	*81%*	*88%*	*96%*
ΔT (euro)	723	882	701	772	765	637
c) R=46.000 euro	1.444	1.536	1.751	1.967	2.182	2.398
% spettante Dsf/Dpf	*45%*	*53%*	*60%*	*68%*	*75%*	*83%*
ΔT (euro)	563	599	683	767	889	935

Come è ovvio le deduzioni, a parità di carichi familiari, sono decrescenti rispetto al reddito, ma, malgrado ciò, se si confronta il primo ed il secondo reddito, si nota che il risparmio d'imposta è inizialmente nettamente maggiore, e solamente arrivati al quinto figlio il rapporto si inverte, in quanto il reddito imponibile (del secondo redditiere) è

spettanza si applica a tutte le deduzioni potenziali e non solo a quelle incrementali. La percentuale spettante effettiva della deduzione potenziale incrementale risulta quindi accresciuta del rapporto Dp/26.000, potendo superare sotto particolari ipotesi perfino il 100%.

sceso al primo scaglione, e quindi si applica l'aliquota marginale del 23%. Invece il reddito di 46.000, rimanendo nell'ambito del terzo scaglione, usufruisce di risparmi d'imposta sempre superiori (e con una differenza crescente) rispetto a quello di 26.000.
È interessante confrontare il sistema attuale con quello vigente nel 2003, sotto il particolare punto di vista della differenza di risparmio d'imposta al crescere dei carichi familiari (tab.7).

Tabella 7 - Differenza risparmio imposta 2005-2003 in seguito a nuovi figli

Reddito	Coniuge	I figlio	II figlio	III figlio	IV figlio	V figlio
26.000	+25	+8	+58	+107	+157	+207
36.000	+264	+578	+364	+435	-323	+121
46.000	+104	+295	+346	+430	-322	+419

Come si può notare, il secondo modulo ha incrementato i risparmi d'imposta per carichi familiari, ma con una distribuzione del beneficio a favore dei redditi medio alti (36.000) piuttosto che per quelli medi (26.000); anche il percettore a 46.000 riceve un beneficio fiscale maggiore di quello a 26.000. Bisogna arrivare a 56.000 perché la cumulata dei risparmi d'imposta del redditiere a 26.000 sia maggiore di quello a 56.000 (anche se il risparmio addizionale col quarto e quinto figlio sono ancora maggiori per quest'ultimo). Ovviamente per redditi più elevati le deduzioni diminuiscono fino ad annullarsi.
I valori negativi che si osservano per il quarto figlio dipendono invece dalla precedente normativa, che in quei casi prescindeva da limiti di reddito del beneficiante, dando origine a benefici incrementali notevoli.

2.8 Trappola della povertà al superamento dei limiti per familiare a carico

Tra i casi di «trappola della povertà», cioè di una paradossale progressività con aliquota marginale effettiva superiore al 100%, va considerato anche quello che deriva dal limite di reddito personale per essere considerato a carico dei genitori o di altri familiari: quando un familiare si trova a superare il limite di reddito (2.840 euro) oltre il quale non si è più fiscalmente a carico, si perde il diritto alle intere detrazioni (fino al 2004) o deduzioni (dal 2005) per carichi familiari.

In questo caso, anche quando il soggetto precedentemente a carico resta esente (in quanto titolare di un reddito inferiore alla *no tax area*), l'incremento reddituale registrato comporta per il contribuente, o al massimo per due contribuenti di quella famiglia, una perdita dell'intera deduzione precedentemente fruita a titolo di carico di famiglia. Il contribuente interessato, dunque, si troverebbe a sopportare un'aliquota marginale effettiva che potrebbe superare di molto il 100%: un solo euro di crescita del reddito lordo del familiare a carico (da 2.840 a 2.841 euro) comporta, infatti, l'integrale perdita della detrazione (fino al 2004) o deduzione (dal 2005).
Un secondo effetto indesiderato, anche questo collegato alla condizione di «familiare a carico», è una forma di iniquità orizzontale: un contribuente con un familiare a carico non titolare di reddito è sottoposto al medesimo prelievo di un altro contribuente in cui il familiare a carico possiede redditi, sia pure di importo inferiore alla soglia dei 2.840 euro. In altri termini, a fronte di un reddito differenziato, corrisponde un identico prelievo Irpef.

3. Ipotesi di modifica all'impianto Irpef esistente

In questo paragrafo ci manterremo all'interno dell'impostazione della riforma, la quale attribuisce alle deduzioni decrescenti un ruolo importante al fine di assicurare un certo grado di progressività dell'imposta; anzi, secondo la legge delega a regime sarebbe proprio la decrescenza delle deduzioni (con la sua componente di *no tax area*) ad assicurare sostanzialmente la progressività. Esaminiamo e proponiamo perciò una serie di ipotesi ritenute migliorative, ma coerenti con l'impianto esistente, rinviando al paragrafo successivo nostre valutazioni più generali.

3.1 Formula unica di decrescenza e soglia di indifferenza

L'effetto che scaturisce dalla coesistenza di due formule di decrescenza (per le deduzioni familiari e per tipo di reddito), del tutto indipendenti tra loro e a «soglie mobili», produce effetti regressivi e del tutto particolari. Il loro operare può essere esemplificato facendo riferimento a un contribuente con reddito da lavoro dipendente di 10.000 euro e un figlio a carico. In questo caso, la decrescenza delle deduzioni per tipo di reddito inizierà a 7.500 euro, mentre quella per figlio a

carico inizierà sin dai 2.900 euro. Conseguentemente, l'esenzione da ogni forma di prelievo Irpef (una sorta di *no tax area* complessiva) non si commisurerà a 10.400 euro (7.500+2.900), ma, per effetto della doppia decrescenza, a 9.559 euro.
L'intreccio dei due meccanismi, insomma, determina l'operare della decrescenza per carichi familiari anche a bassi livelli di reddito (appena al di sopra dei 2.900 euro nell'esempio) e, per alcuni intervalli reddituali intermedi, concorre a spiegare il più contenuto «sconto fiscale» rispetto a quello assicurato dalle preesistenti detrazioni d'imposta per carichi di famiglia. Allo stesso tempo, la deduzione effettiva familiare resta parzialmente in vigore fino a livelli di reddito elevato, in qualche caso sopra i 90.000 euro, rendendo più arduo l'obiettivo dichiarato del sistema a regime di compensare con agevolazioni decrescenti accoppiate aliquote-scaglioni poco progressive.
Per affrontare questo limite all'interno del sistema delineato dalla delega si potrebbe adottare una sola formula di decrescenza, in pratica fissando un solo parametro del *range* di decrescenza, ragionevolmente ad un livello vicino a quello più basso (il 26.000 della formula per tipo di reddito) per motivi di gettito. Tale formula considererebbe l'insieme delle deduzioni potenziali, a prescindere dalla loro natura (per tipo di reddito, carichi familiari, oneri).
Questa opzione, aldilà della maggiore semplicità, avrebbe un significativo effetto redistributivo: estenderebbe la *no tax area* per famiglie a basso reddito (la nuova *no tax area* sarebbe definita dalla semplice somma delle deduzioni potenziali per tipo di reddito, per carichi familiari e, quando e se trasformati in deduzioni, per oneri detraibili); restringerebbe l'area dei beneficiari del meccanismo delle deduzioni, portandola da un massimo che oggi si colloca intorno ai 90.000 euro (78.000 + deduzioni familiari) a circa 45.000 euro (26.000 + deduzioni per tipo di reddito + deduzioni familiari), non contando il notevole impatto che potrebbe avere la trasformazione in deduzioni decrescenti degli attuali oneri detraibili.
Si noti, per contro, che anche con l'unificazione della formula di decrescenza non si risolverebbe l'andamento ballerino dei risparmi d'imposta, determinato dal citato contrasto della deduzione (regressiva) con la decrescenza (progressiva); solo il ritorno a detrazioni d'imposta consentirebbe un andamento mai crescente del risparmio d'imposta.
È possibile determinare, all'interno del meccanismo 2005, la soglia di reddito al di sotto della quale una formula unica di decrescenza gene-

rerebbe sempre una riduzione dell'imposta e al di sopra della quale avverrebbe sempre il contrario.
Ipotizzando per semplicità di adottare una formula unica con il *range* di decrescenza pari a 26.000, partendo da una condizione di equivalenza[16], si trova che tale valore non è costante e dipende dal *tipo* di reddito percepito e dalla eventuale presenza di familiari a carico. Per un dipendente con moglie e due figli a carico, ad esempio, la soglia di indifferenza si collocherebbe in corrispondenza di 31.500 euro di reddito: al di sopra, la formula unica ipotizzata svantaggerebbe quel contribuente, mentre al di sotto gli attribuirebbe meno imposte.

3.2 Formula di decrescenza delle deduzioni a soglie fisse

Si è visto che il sistema vigente a deduzione (linearmente) decrescente è del tipo «a soglia mobile»[17]. Tale sistema presenta il vantaggio di non predefinire in maniera indifferenziata il limite di reddito oltre il quale si perde diritto ad ogni deduzione spettante, e in questo modo persegue l'obiettivo di adattarsi con maggiore flessibilità alle diverse situazioni individuali.
Tuttavia, questo sistema presenta almeno uno svantaggio di rilievo: poiché ogni incremento di deduzione potenziale modifica, dato il reddito, la percentuale spettante anche per le precedenti deduzioni, si attenua la progressività dell'imposta anche in base a deduzioni potenziali che sono frutto in qualche modo di una scelta di spesa (o di investimento finanziario) del contribuente, e più in generale si assegna una maggiore deduzione spettante ad ogni deduzione potenziale incrementale.
Questo aspetto implica effetti distributivi, anche se al momento non configura, con la formula a soglie mobili vigente, apprezzabili vantag-

[16] Ponendo Rie2 = Rie1 (cioè che il reddito imponibile erariale con il sistema a doppia formula vigente sia lo stesso che con formula unica ipotizzata) si ottiene, dopo qualche passaggio, il seguente reddito «di indifferenza»: $R_{indifferenza}$ = Dpf + 3dpr.

[17] Fissato infatti il *range* di decrescenza, la deduzione effettiva spettante è Dsr = Dpr[1-(R-Dpr)/26.000] nel caso di quella per reddito e Dsf = Dpf[1-(R-Dpf)/78.000] nel caso di quella per carichi familiari. Le soglie risultano 4 nel caso delle Dsr e da 1 a k (in genere < 5) nel caso Dsf. Il meccanismo di decrescenza che effettivamente si verifica è però una combinazione delle due formule, dando origine dunque a 4→k (il che può voler dire ad esempio 16) diverse situazioni.

gi di *tax planning* per i contribuenti (non si modifica la propria fonte di reddito o il numero di figli al solo scopo di usufruire di un piccolo sconto fiscale). Viceversa, qualora vi dovesse essere la trasformazione in deduzioni decrescenti anche degli attuali oneri detraibili, si aprirebbero significative aree di agevolazione per un'ampia categoria di spese o di investimento finanziario.

Nel secondo paragrafo è stato già mostrato come un incremento di un figlio a carico determina l'aumento della percentuale spettante (e quindi del risparmio d'imposta) anche per il figlio precedente, configurandosi di fatto come un'accentuazione di agevolazione per ogni deduzione incrementale. Qui si può aggiungere che, in caso di trasformazione in deduzione decrescente anche degli attuali oneri detraibili, si accrescerebbe l'area di intervento discrezionale del contribuente per ridurre l'imposta per l'intera gamma delle deduzioni potenziali.

Un esempio può evidenziare la rilevanza del vantaggio indotto dalle soglie mobili per oneri incrementali e la parziale incongruenza rispetto agli obiettivi dichiarati di supporto alla progressività da ottenere per via diversa da quella canonica di aliquote e scaglioni.

Supponiamo di avere una formula a soglie mobili come quella vigente, con intervallo di decrescenza pari a 30.000, e una spesa «potenzialmente» deducibile di 5.000 (ad es. per intervento chirurgico) per un contribuente con reddito pari a 35.000. Supponiamo a questo punto che quel contribuente valuti l'opportunità di effettuare una spesa incrementale che abbia anche la natura di investimento finanziario e che sia ricompresa tra gli oneri deducibili decrescenti (assicurazioni vita, sanitarie, integrative, mutui, ecc.).

Ecco in tabella 8 il prospetto della deducibilità effettiva che ne conseguirebbe.

Tabella 8 - Percentuale spettante per diverse deduzioni potenziali incrementali

Deduzione potenziale	Percentuale spettante	Deduzione spettante	% spettante della spesa incrementale
Hp base: 5.000	(30.000+5.000-35.000)/30.000 = 0%	0	-
a) 5.000+15.000	(30.000+15000-35.000)/30.000= 33,3%	5.000	33,3%
b) 5.000+30.000	(30000+30000-35.000)/30.000= 83,3%	25.000	100%
c) 5.000+35.000	(30000+35.000-35.000)/30.000= 100%	40.000	114%

Si vede subito il paradosso di percentuali di deducibilità per nuove spese che possono superare il 100%; inoltre, la piena deducibilità effettiva, non riconosciuta ad oneri primari, potrebbe essere accordata, come visto anche più che interamente, a spese «discrezionali» o di «investimento finanziario», o comunque a spese addizionali che a qualsiasi titolo fossero considerate deducibili.

Un secondo importante limite del sistema a soglie mobili è quello di imporre una spettanza ridotta della deduzione anche a redditi bassi, se la deduzione potenziale è bassa. In altre parole si può affermare che non è tanto rilevante, ai fini della percentuale spettante, il reddito del contribuente, quanto l'entità della deduzione potenziale stessa, il che configura un'azione un po' contraddittoria e meno redistributiva dell'Irpef per livello del reddito.

A partire da queste considerazioni si potrebbe immaginare un sistema alternativo di decrescenza «a soglia fissa».

In una prima ipotesi alternativa sarebbe fissata una soglia massima di reddito per poter fruire delle deduzioni, rispettivamente Dsr e Dsf, se mantenessimo separate le due deduzioni; ma potremmo avere anche un'unica deduzione spettante Ds e un'unica soglia R_{sup}, oppure soglie differenziate per tipo di reddito[18]. Le nuove formule permetterebbero di avere un sistema a soglia indipendente dalla deduzione, e in questo caso dovremmo scegliere un sistema di deduzioni potenziali e di reddito-soglia che ci garantirebbe parità di gettito rispetto al sistema a soglie mobili.

Un secondo metodo di decrescenza a soglie fisse potrebbe essere caratterizzato da due soglie, R_{inf} e R_{sup}: al di sotto di R_{inf} le deduzioni sarebbero interamente spettanti, mentre al di sopra di R_{sup} si annullerebbe ogni deduzione. Tra R_{inf} e R_{sup} ci sarebbe una decrescenza lineare della percentuale spettante[19]. In questo modo, al di sotto di R_{inf} (ad es. 9.000 euro) si avrebbe la piena spettanza delle deduzioni, anche quando il reddito è maggiore della deduzione potenziale, cosicché si conseguirebbe un vantaggio per i redditi bassi.

A parità di gettito (di minor gettito) il passaggio dal sistema con soglie mobili a quello con soglie fisse determinerebbe una redistribuzione a

[18] La formula generale diventerebbe $Ds = Dp \cdot (1-R/R_{sup})$ e sarebbe caratterizzata da una decrescenza (cioè da una percentuale di spettanza) che inizia ad operare sin dal primo euro, facendo annullare la deduzione spettante invariabilmente quando il reddito raggiunge il valore R_{sup}.

[19] In formule si avrebbe: $Ds = Dp \cdot (R_{sup}-R)/(R_{sup}-R_{inf})$.

favore delle classi più povere; d'altra parte, le aliquote marginali effettive potrebbero risultare più elevate, qualora il *range* di decrescenza delle attuali formule a soglie mobili risultasse superiore a quello R_{sup}-R_{inf} della formula a soglie fisse.
Un altro effetto di rilievo del sistema a soglie fisse è che la percentuale spettante è indipendente dall'entità delle deduzioni potenziali, e perciò meglio percepibile e non alterabile, mentre si è visto che con le soglie mobili ogni incremento di deduzione potenziale dà diritto ad una quota di deduzione spettante incrementale nettamente superiore.
Per l'insieme delle considerazioni qui svolte, appare perciò ragionevole collegare la scelta della soglia mobile o fissa con quella del numero di decrescenze previste:

- Se si adotta la formula a soglie mobili (e a intervallo fisso di decrescenza) sarebbe opportuno prevedere un'unica formula per l'insieme aggregato delle deduzioni potenziali. In questo modo si eviterebbe l'inizio della decrescenza anche a livelli molto bassi di reddito (come avviene ad es. per un solo figlio a carico).
- Se invece si adotta una formula a soglie fisse per la decrescenza, queste potrebbero essere tarate in base al tipo di deduzioni potenziali considerate all'interno di più formule, in modo da evitare effetti indesiderati per particolari spese (familiari, sanitarie, ecc.)

3.3 Ipotesi di ripartizione forfetaria obbligatoria dei carichi familiari

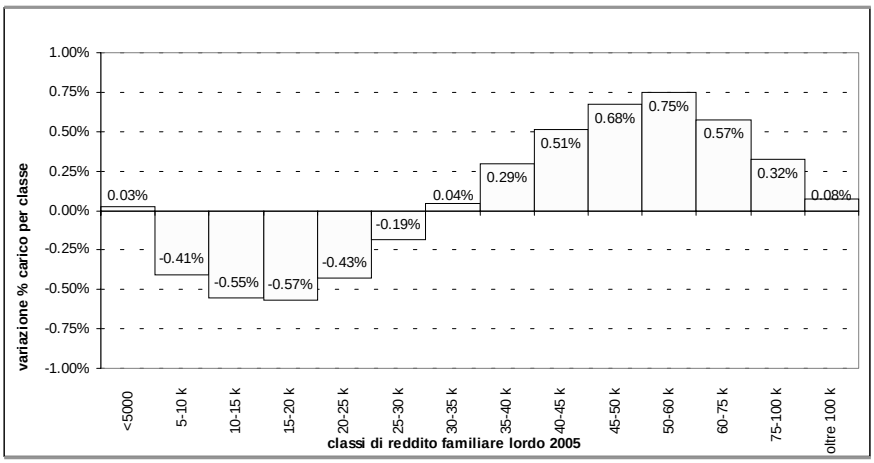
Si è visto che la diversità dei benefici da carichi familiari assicurati dal meccanismo della decrescenza è all'origine del fenomeno di «arbitraggio» nella distribuzione della quota dei carichi familiari fra i coniugi di una famiglia bireddito: poiché esiste quasi sempre una differenza tra i redditi dei due coniugi, ogni nucleo può massimizzare il risparmio d'imposta attraverso un'adeguata distribuzione dei carichi (e delle relative deduzioni).
La piena autodeterminazione dei coniugi, già consentita in sede interpretativa, assume una rilievo più marcato a seguito del passaggio dalle vecchie detrazioni (con valori poco differenziati) alle nuove deduzioni (potenziate nella misura e contrassegnate da una forte decrescenza).
Una simile scelta è stata probabilmente fatta in quanto funzionale all'attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria, che può limitarsi a verificare l'osservanza di un vincolo (somma delle percentuali evidenziate dai coniugi non eccedente il 100%) senza doversi addentrare in una valutazione circa l'effettiva distribuzione del carico. È altrettanto probabile, tuttavia, che una simile scelta consente di aggira-

re la scelta redistributiva implicita in un'agevolazione familiare pensata dal legislatore come decrescente, rischiando di avere imprevisti riflessi sul gettito e sull'equità orizzontale del sistema.
Una prima soluzione potrebbe dunque essere ripartire i carichi di famiglia riconosciuti fiscalmente in maniera predeterminata e forfetaria, tale cioè da non dare spazio ad ottimizzazioni di sorta.
Un modo elementare di applicare questa soluzione potrebbe essere quello di ripartire al 50% per ciascuno dei coniugi ogni carico di famiglia; un secondo modo, leggermente più evoluto, potrebbe consentire la percentuale di carico ad ogni coniuge in base alla percentuale di reddito familiare da ciascuno posseduta.
In entrambi i casi, e in tutti gli altri in cui avverrebbe una ripartizione forfetaria e precostituita, l'impatto equitativo della decrescenza delle deduzioni continuerebbe ad essere limitato, anche se risulterebbe attenuato l'impatto indesiderato.
A parità di reddito, poi, le famiglie con maggiore concentrazione su un percettore continuerebbero a subire un carico fiscale maggiore, riproducendo in altre forme il noto problema della famiglia monoreddito, aspetto non secondario per agevolazioni legate al tenore di vita della famiglia più che all'individuo.

3.4 Ipotesi di formula di decrescenza familiare agganciata al reddito familiare

Una soluzione più efficiente, ma di modifica più radicale dell'attuale impianto, potrebbe consistere nel far decrescere le deduzioni familiari effettive in base al reddito di entrambi i coniugi invece che dei singoli redditi di ognuno di essi. Una simile scelta avrebbe anche il pregio di muoversi all'interno delle pronunce della Corte Costituzionale che, nel ribadire il carattere individuale dell'imposizione sui redditi delle persone fisiche, ha anche sollecitato a prestare attenzione alla famiglia e alle sue esigenze.
Nell'ambito dell'audizione del 15/2/2005 presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato in tema di «Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno», il Secit ha stimato che una simile riforma, con formula dello stesso tipo di quelle vigenti, ma con intervallo di decrescenza pari a 42.000 e deduzione potenziale innalzata a 4.000 per ogni familiare a carico, darebbe lo stesso gettito, ma con impatti redistributivi a favore delle famiglie con figli e reddito inferiore ai 30.000 euro, come si riscontra nella figura 4.

Figura 4 - Variazione di carico procapite in % del reddito con Hp riforma Secit su 2005



3.5 Scelta della detrazione decrescente piuttosto che la deduzione

Sebbene la legge delega n. 80/2003, vigente ma prossima alla scadenza, preveda esplicitamente la trasformazione delle detrazioni in deduzioni, i citati problemi di incoerenza interna delle deduzioni decrescenti suggeriscono una modifica di un fondamento della riforma ipotizzata.

A prescindere da aspetti controversi del nuovo sistema di imposizione personale, cioè, sarebbe opportuno adottare detrazioni e non deduzioni decrescenti, superando del tutto il problema della non decrescenza dei risparmi d'imposta al crescere del reddito.

D'altro canto, all'interno del disegno di riforma delineato nella delega non appariva essenziale l'uso della deduzione piuttosto che della detrazione, ponendosi invece l'accento sull'azione di progressività svolta dalla decrescenza.

3.6 Deduzioni potenziali familiari a carico al netto dei loro eventuali redditi

Un ultimo dettaglio, di un certo rilievo per l'obiettivo di abbassamento delle aliquote marginali, e in particolare di non superamento del valore limite del 100%, è la norma che, nel fissare la condizione di

«familiare a carico», la condiziona al non superamento del limite di 2.840 euro di reddito.
Oltre all'effetto di «trappola della povertà», nel paragrafo 1 è stata sottolineata anche l'iniquità orizzontale che si genera tra due nuclei con stesso reddito e composizione che pagano imposte diverse.
Una possibile soluzione ai descritti inconvenienti potrebbe essere rappresentata dalla modifica del criterio di determinazione della deduzione potenziale per familiare a carico, stabilendo semplicemente che essa sia determinata *al netto* dell'eventuale reddito posseduto dal soggetto a carico. Così, ad esempio, la deduzione potenziale per figlio a carico (2.900 euro), si ridurrebbe a 1.900 euro ove il figlio fosse titolare di redditi per 1.000 euro.
In definitiva questo «aggiustamento» conseguirebbe tre obiettivi:

1. annullerebbe l'effetto «trappola della povertà» (all'avvicinarsi del reddito a 2.840 euro la deduzione potenziale tenderebbe ad annullarsi gradualmente e non vi sarebbe il salto d'imposta);
2. terrebbe conto del diverso reddito familiare nel determinare l'imposta dovuta: figli senza alcun reddito porterebbero ad un'imposta gravante sui genitori inferiore a quella per figli con un reddito.
3. consentirebbe un ampliamento, a parità di gettito, delle deduzioni per familiari a carico.

4. Conclusioni

I due moduli della riforma dell'Irpef che abbiamo analizzato nel primo paragrafo dovrebbero rappresentare delle tappe di avvicinamento rispetto alla struttura definitiva delineata nella legge delega n. 80/2003: due scaglioni (limite a 100.000 euro) e due aliquote (23% e 33%). In questo sistema quasi «*flat rate*» (oltre il 99% dei contribuenti cadrebbe nel primo scaglione) il sistema delle deduzioni decrescenti aveva il doppio obiettivo di assicurare un certo grado di progressività e di limitare la perdita di gettito dovuta al sensibile calo delle aliquote più elevate.
Un sistema di questo genere avrebbe certamente minori inconvenienti di quello vigente dal 2005, ma è altamente improbabile che questo disegno possa essere attuato. L'Irpef rischia così di far convivere una struttura formale a più aliquote con le attuali deduzioni decrescenti, con tutti gli inconvenienti messi in evidenza nelle pagine che precedono.

In tutti i paesi dell'area Ocse l'imposta sulle persone fisiche fornisce la quota principale del gettito tributario; questo è pertanto il primo obiettivo che deve essere realizzato dall'imposizione. Ma accanto a questo, l'imposta si è sempre posta un secondo obiettivo, cioè quello di assicurare un certo grado di redistribuzione del reddito; questo secondo obiettivo è stato oggetto, fin dal XIX secolo, se non prima, di vivaci discussioni sia sul piano accademico[20] che su quello propriamente politico. Nel corso del XX secolo è comunque emersa un'imposta progressiva con varianti in termini di scaglioni, aliquote ed esenzioni di minimi imponibili, strutturati in modo diverso tra paese e paese, ma comunque in modo da realizzare un certo grado di redistribuzione.

Un terzo obiettivo, non facilmente coniugabile col secondo, è quello di assicurare un sufficiente grado di trasparenza del prelievo, in modo che i contribuenti siano in grado di valutare la distribuzione del carico fiscale per livelli di reddito, per tipologie e per condizioni personali.

L'Irpef che emerge con la finanziaria 2005 ha realizzato un ampliamento dei minimi non imponibili, obiettivo da valutare positivamente; è vero che il fenomeno dell'incapienza si è ampliato, ma questo è dipeso in parte dalla particolare forma assunta dalla nuova Irpef, in parte dalla mancanza di un sistema di interventi di ultima istanza, quali esistono in tutti i paesi europei, eccetto la Grecia e, appunto, l'Italia.

Anche sulla misurazione e trattamento dell'incapienza possono essere seguiti diversi approcci. Si può intendere l'incapienza in senso stretto, al netto cioè dell'effetto tecnico di differenza tra l'imposta (lorda) derivante dall'applicazione della prima aliquota al reddito, e le deduzioni o detrazioni concesse allo scopo di esentare dall'imposta fino a certe soglie (al di sotto delle quali si genera perciò incapienza di imponibile o d'imposta). In questi casi si potrebbe ridurre il fenomeno con accorgimenti tecnici senza modificare l'imposta dovuta: basterebbe ad esempio stabilire che fino a 7.500 euro l'aliquota è zero, e che aliquota al 23% e deduzione cominciano ad operare da quell'ammontare; op-

[20] Molti autori hanno argomentato che l'imposta sul reddito debba essere progressiva; l'argomentazione più solida resta fondamentalmente quella degli utilitaristi alla Edgeworth e Pigou; ma anche chi non ritiene di poter aderire completamente all'impostazione utilitarista, può comunque concordare sul fatto che l'imposta progressiva sia un buon strumento (anche se non l'unico), per attenuare le disuguaglianze dei redditi.

pure che la deduzione potenziale è uguale al reddito fino a che questo raggiunge i 7.500 euro e decresce successivamente. Con questi accorgimenti resterebbe appunto solo l'incapienza generata dal riconoscimento di detrazioni o deduzioni per spese sostenute, che potrebbe utilmente essere superata dal meccanismo di imposta negativa o di un trasferimento di reddito. Ma l'incapienza può essere considerata anche in senso lato, ogni qual volta cioè si generano imponibili e/o imposte negativi, a prescindere dalla modalità tecnica o dall'aspetto sostanziale.

Al di là dei minimi imponibili, l'attuazione dei primi due moduli ha comportato una riduzione grosso modo proporzionale del carico fiscale, in quanto ad un primo modulo concentrato sui redditi medio-bassi ne è seguito un secondo che favoriva quelli medio-alti; pertanto l'effetto redistributivo è stato sostanzialmente nullo.

Per quanto riguarda invece la trasparenza del prelievo, i due moduli hanno sensibilmente peggiorato la situazione; l'effetto è da ascriversi principalmente all'introduzione del sistema di deduzioni decrescenti. Va chiarito che criteri *means-tested* possono essere utilmente usati in molte circostanze: se un comune ha un numero limitato di asili nido, o se una università ha un ammontare limitato di risorse da dedicare al diritto allo studio, è logico che il modo per tagliare gli eccessi di domanda sia quello di selezionare sulla base della condizione economica, e l'Isee è nato per questo. Ma nel caso di un prelievo tributario che si riferisce alla totalità dei contribuenti il discorso è diverso. La deduzione decrescente diviene una scelta a favore di una struttura di aliquote marginali formalmente più basse ma sostanzialmente più elevate, almeno fino al livello (elevato) al quale si esaurisce la deducibilità; accade anzi abbastanza spesso che le aliquote marginali effettive corrispondenti a livelli di reddito più bassi siano maggiori di quelle a livelli più elevati.

Il carattere non trasparente delle aliquote marginali effettive potrebbe essere considerato da alcuni positivamente: il contribuente è convinto che la sua aliquota marginale sia del 23% e quindi compie le sue scelte su questa base. Ritenere però che, alla lunga, la massa dei contribuenti non sia in grado di rendersi conto dell'aliquota marginale effettiva, è un'ipotesi che cozza contro i postulati tradizionali dell'analisi economica, e sembra alquanto irrealistica.

Riteniamo che la trasparenza di un sistema impositivo sia un valore da perseguire nelle civiltà democratiche. La nostra preferenza va quindi verso un sistema che sia strutturato a scaglioni, con aliquote marginali crescenti e con un sistema di detrazioni fisse. Il numero degli scaglioni

e la struttura delle aliquote (e pertanto il rapporto tra la massima e la minima) è una decisione che dipende dal gettito che si vuole ottenere, dagli effetti distributivi che si perseguono nonché dai beni di merito che si vuole incentivare. A parità di gettito un più elevato livello delle detrazioni implica una struttura più elevata delle aliquote; anche la decisione di avere uno scaglione in più o in meno determina qualche effetto distributivo di rilievo. Le scelte di imposizione dipendono anche dal livello della tassazione dei redditi finanziari, oltre che dalla tassazione dei redditi d'impresa e dal livello di evasione ed elusione. L'esistenza di un'imposta sui grandi patrimoni (analoga cioè all'imposta francese) può ad esempio permettere di ridurre le aliquote più alte.

Un sistema di detrazioni fisse eliminerebbe alla radice tutti i fenomeni di arbitraggio fiscale che abbiamo illustrato e cancellerebbe un'intera categoria generatrice di iniquità «orizzontale»; la ripartizione delle quote dei familiari a carico tra i coniugi sarebbe irrilevante, fatta eccezione per l'eventuale incapienza di uno di essi, caso nel quale è del tutto plausibile lasciare che il coniuge con reddito maggiore si prenda a carico i familiari. Il sistema di detrazioni fisse è inoltre compatibile con il criterio della tassazione su base individuale, ribadito dalla Corte Costituzionale con la famosa sentenza del 1976. È vero che venti anni dopo la Corte ha richiamato l'attenzione sul problema della famiglia monoreddito, ma questo è un problema che riguarda il peso relativo della detrazione (o deduzione) per il coniuge a carico rispetto alla detrazione (o deduzione) per il lavoro; è evidente infatti che nella famiglia nella quale lavorano entrambi i coniugi i costi della gestione familiare sono ben maggiori di quelli in cui uno dei coniugi è «casalingo», e di ciò è del tutto logico che il sistema impositivo voglia tener conto.

È stato di recente affermato[21] che la tendenza dei sistemi di tassazione si è spostata verso la tassazione individuale, tendenza che rispecchia quella delle società occidentali, dove il ruolo della famiglia in quanto tale (e quindi del «*pater familias*») è andato affievolendosi. Dal punto di vista dell'incentivo fiscale al lavoro femminile, e dunque all'auspicato aumento del tasso di occupazione italiano, è certamente opportuno che il criterio di tassazione resti quello individuale.

[21] Audizione Isae 20-10-2004 al Senato, con richiami a O'Donoghue e Sutherland (1999), Leccisotti e Patrizii (2002), e Pechman e Engelhardt (1990). Anche l'analoga Audizione della Banca d'Italia (9-11-2004) rileva una tendenza al rafforzamento della tassazione individuale piuttosto che familiare.

Riferimenti bibliografici

Baldini M., Bosi P., 2005, *Lo strano caso del tax planning familiare all'italiana*, «LaVoce.info», 3-2-2005.

Baldini M., Bosi P., 2003, *Riforma fiscale e politiche per la famiglia nella Finanziaria per il 2003*, Capp - Centro di analisi delle politiche pubbliche, Università di Modena (www.dse.unibo.it/capp/).

Banca d'Italia, 2004, *Audizione presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato nell'ambito della «Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno»*, 9-11-2004.

Di Nicola F., 2003, *Osservazioni sulla riforma dell'imposta personale sul reddito*, «Studi e note di economia», n. 1/2003.

Di Nicola F., 2005, *La «family area» taglia l'addizionale*, «Il Sole 24 Ore», 30 giugno 2005.

Isae, 2004, *Audizione presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato nell'ambito della «Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno»*, 20-10-2004.

Leccisotti M. e Patrizii V., 2002, *Il trattamento fiscale della famiglia nei paesi industrializzati*, Edizioni Giappichelli.

O'Donoghue C., Sutherland H., 1999, *Accounting for the family in European income tax systems*, «Cambridge Journal of Economics», n. 23, pp. 565-598.

Pechman J.A., Engelhardt G.V., 1990, *The Income Tax Treatment of the Family: an International Perspective*, «National Tax Journal», vol. XLIII.

Paladini R., 2003, *L'imposta progressiva e la finanziaria 2003*, «Quaderni del Dipartimento di Economia Politica», Siena.

Paladini R., Visco V., 2002, *Nuova Irpef, redditi medi ad alto rischio*, «Il Sole 24 Ore», 20-11-02.

Rizzi D., Zanette M., 2005, *E sui figli un curioso effetto riforma*, «La Voce», 31-01-05.

Secit, 2005, *Audizione presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato nell'ambito della «Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno»*, 15-2-2005.

Maurizio Ferrera
Università statale - Milano

Il tema di questo intervento è il rapporto tra l'integrazione europea e i sistemi nazionali di welfare: l'oggetto specifico delle mie riflessioni sarà la relazione problematica fra questi due elementi. L'integrazione europea e i sistemi nazionali di welfare dovrebbero essere «amici», dovrebbero intrecciarsi virtuosamente e tuttavia sono sempre più spesso presentati e percepiti come forze che muovono in direzioni contrastanti, come, appunto, dei «nemici». Il referendum francese e in parte anche quello olandese che hanno bocciato il Trattato costituzionale nella primavera 2005 sono forse i sintomi più visibili di questa tensione che è andata montando negli ultimi anni tra il processo di integrazione europea (e in particolare la liberalizzazione dei mercati) e il mantenimento dei sistemi nazionali di protezione sociale. Ma i risultati negativi di questi due referendum non sono che la punta di un iceberg perché la tensione è lì da parecchio tempo.

Se noi guardiamo ai risultati dei sondaggi Eurobarometro degli ultimi cinque, forse anche dieci anni, rileviamo infatti la presenza di segnali preoccupanti. In primo luogo, la maggioranza degli intervistati nella maggioranza se non nella quasi totalità dei paesi membri dell'Unione manifesta preoccupazione circa l'impatto sociale dell'integrazione europea: il 70% circa degli intervistati in un Eurobarometro del 2005 si dichiara convinto che l'integrazione europea porti alla perdita di posti di lavoro e il 50% in media europea anche alla perdita di prestazioni sociali, con punte, per questo secondo aspetto, del 60%, 70% in paesi come la Francia o la Germania. In secondo luogo, molti intervistati ritengono che l'integrazione europea – nella misura in cui promuove l'apertura, per esempio, dei mercati del lavoro – facilita il fenomeno dell'immigrazione minacciando le economie nazionali, i sistemi di welfare e le identità culturali.

Naturalmente questa può non essere la realtà dei fatti, ma è una percezione che va, ahimè, sempre più radicandosi nell'opinione pubblica europea. Come conseguenza di queste percezioni vi è un convincimento, anch'esso sempre più radicato, che le decisioni riguardanti la protezione sociale dovrebbero rimanere prerogativa dei governi nazionali; questo convincimento è molto alto nei paesi del Nord Europa, lo è meno nei paesi del Sud Europa, ma è anche molto radicato

nei paesi dell'allargamento. Insomma: vi sono sintomi di una tensione crescente fra «solidarietà» ed «Europa».

Non è difficile comprendere le ragioni di questa tensione. La sfera della solidarietà sociale e la sfera dell'integrazione europea poggiano su principi, su logiche istituzionali diverse. La prima poggia su principi che sinteticamente possiamo chiamare «di chiusura». La solidarietà sociale presuppone l'esistenza di comunità coese, i cui membri condividono sentimenti e norme di reciprocità rispetto ad una gamma di rischi e bisogni condivisi. Si tratta di reciprocità intesa in senso forte: io sono disposto ad aiutare te perché sono convinto e mi aspetto che, se mi capitasse di fronteggiare i medesimi rischi, di patire o di affrontare i medesimi bisogni, avrò da te lo stesso aiuto, la stessa assistenza. Uso il termine «chiusura» perché dalla fine del XIX secolo in poi, con la creazione dei primi schemi di assicurazione sociale obbligatoria, è lo Stato-nazione che ha provveduto a fissare i prerequisiti istituzionali e culturali della protezione sociale, definendone i confini sia sotto il profilo territoriale sia sotto il profilo delle regole di appartenenza. La sfera istituzionale dell'integrazione europea si basa su una logica, su un principio guida diverso: un principio che per contrasto con il principio precedente possiamo chiamare principio «di apertura». L'integrazione europea è un processo che promuove programmaticamente la rimozione di confini tramite tre fondamentali strumenti o principi normativi: la libertà di circolazione, la libera concorrenza, e il principio di non discriminazione. Per il tramite di questi tre principi – iscritti nei trattati e da cui è derivata una articolata legislazione secondaria – il processo di integrazione europea ha lanciato una sfida alle basi territoriali e alle regole di appartenenza dei sistemi nazionali di protezione sociale. Considerata la contrapposizione fra i principi ispiratori, non deve sorprendere che i cittadini esprimano una forte preferenza per la separazione tra la sfera della solidarietà e quella dell'integrazione europea. Una preferenza, potremmo dire, per binari separati: un binario su cui corre la logica e la dinamica dell'integrazione europea e un binario su cui corre, su cui si dispone la logica della solidarietà e della protezione sociale. Il problema è che questa soluzione dei binari separati non è oggi più praticabile. È stata possibile nel passato: dagli anni '50, quando furono congegnati i meccanismi istituzionali della allora Comunità economica europea, fino agli anni '70, ossia il decennio in cui scoppiò la crisi del welfare, le due sfere hanno di fatto proceduto parallelamente, ma senza intrecciarsi (o almeno intrecciarsi troppo) l'una con l'altra. La costruzione del mercato comu-

ne era delegata, come funzione politico-istituzionale, al livello sovranazionale, a Bruxelles, mentre le decisioni che riguardavano i sistemi nazionali di protezione restavano una responsabilità del livello nazionale. Vi era un'interdipendenza «debole» fra le due funzioni. Queste erano sì collegate: il processo di integrazione dei mercati generava crescita, sviluppo, occupazione e quindi anche maggiori entrate fiscali che potevano poi essere utilizzate dalle élite politiche nazionali per espandere il welfare, rafforzando al tempo stesso la propria legittimità. Ma l'interdipendenza era «debole» nel senso che si trattava di un collegamento distante, poco visibile dall'opinione pubblica, un collegamento che peraltro funzionava essenzialmente in maniera virtuosa. Dalla metà degli anni '70 questi due binari hanno invece cominciato a intrecciarsi in modo sempre più stretto, ad intersecarsi l'uno con l'altro. Le norme sulla libertà di circolazione, la disciplina sulla concorrenza e, più tardi, negli anni '90, i criteri di convergenza macroeconomica che sono stati fissati per la creazione dell'unione economica e monetaria hanno portato ad un aumento delle restrizioni ai sistemi nazionali di protezione sociale: vincoli e restrizioni a quelle che sopra ho chiamato le basi territoriali del welfare, da un lato, e le regole sull'appartenenza (le regole sul «chi» e sul «che cosa»), dall'altro. L'aumento dei vincoli ha a sua volta portato ad una crescente politicizzazione della questione dell'apertura: in molti paesi, soprattutto nell'ultimo decennio, si è aperto un vero e proprio vaso di Pandora di ansie e di frustrazioni in merito alle questioni attinenti alla polarità fra apertura e chiusura, e sono anche emerse nello spettro politico alcune formazioni deliberatamente ed esplicitamente schierate a favore di forme di chiusura, vuoi sotto forma di neoprotezionismo economico, vuoi sotto forma di neopopulismo anti-immigrazione. Questa crescente politicizzazione sta preparando il terreno per uno scenario che io reputo preoccupante: uno scenario che potrebbe condurre dalla separazione virtuosa dei due binari alla loro collisione.

Qual è la risposta prevalente nel dibattito europeo *mainstream* su questi temi (una risposta elaborata da commentatori ed economisti autorevoli, su mass media molto influenti: penso a quotidiani come il «Financial Times», a settimanali come l'«Economist»)? La reazione può essere così riassunta: la tensione presente nell'opinione pubblica va, tutto sommato, ignorata, possiamo metterla sotto il tappeto e far finta che non ci sia. L'Unione Europea deve concentrarsi sulle riforme economiche, sulla competitività, sulla crescita: obiettivi spesso presentati quasi come fini a se stessi. La «patata bollente» delle implica-

zioni sociali e politiche connesse all'apertura va lasciata ai governi nazionali. Un recente editoriale dell'«Economist» sulla crisi del modello sociale europeo portava il titolo «Ciascun paese si beva il proprio veleno», dove il veleno era il modello sociale, il sistema nazionale di welfare. Questo approccio – che trasmette una generalizzazione negativa del welfare – si basa non solo su una diagnosi scorretta (i modelli sociali nazionali sono veicoli insostituibili di integrazione e quindi agiscono anche come prerequisiti della *performance* economica), ma può originare effetti perversi all'interno dei «giochi politici» che si dipanano proprio in relazione all'Europa. Esso infatti alimenta una sindrome che in inglese è stata definita «the Euro-bashing game», il gioco di dare addosso all'Europa. L'Europa chiede di diventare competitivi, di introdurre le riforme economiche, di concentrarsi sulla competitività e sulla crescita; ma per i governi nazionali che traggono legittimità dai vecchi sistemi di welfare le riforme comportano impopolarità e perdita di consenso. La tentazione quasi irresistibile per i politici nazionali diventa quella di usare l'Europa come capro espiatorio: questo gioco consente forse di conservare un po' di legittimità in capo ai leader politici nazionali, ma sottrae quote molto più consistenti di legittimità all'Europa in quanto tale, al processo di integrazione europeo in quanto tale. Assistiamo così a un vero e proprio *backlash*, un contraccolpo di natura politica e sociale contro il processo di integrazione e, ahimè, anche contro il mercato *tout court*, contro la logica del mercato e contro l'obiettivo di una maggiore apertura e integrazione dei mercati.

Intendiamoci: le riforme per accrescere la competitività e stimolare la crescita sono senz'altro obiettivi fondamentali. Il fatto è, però, che senza dare qualche risposta alle delicate implicazioni sociali che questi obiettivi sollevano, è improbabile che le riforme economiche facciano molti progressi – sia a livello nazionale che sovranazionale. L'esempio della Francia e dell'Olanda indica che «grandi coalizioni» a favore dello *status quo* (quali che siano le motivazioni effettive dei loro sostenitori) possono emergere rapidamente nei mercati politici interni, bloccando l'innovazione istituzionale. Se è vero che la solidarietà e la coesione sociale sono ai primi posti delle preferenze e delle aspettative dei cittadini e che l'Ue è sempre più percepita come potenziale minaccia a tali valori, allora sembra opportuno affrontare apertamente questa percezione e queste preoccupazioni, individuandone le radici obiettive e riflettendo sulle eventuali risposte.

L'Unione Europea probabilmente non si trasformerà mai in una «casa

comune» nel senso forte dell'espressione – (la *folkhemmet* degli svedesi, lo stato sociale universalistsa e onnicomprensivo). Ma certamente può esser resa più «accogliente» di quanto non sia considerata attualmente da un numero crescente dei suoi cittadini. Come minimo sarebbero necessarie iniziative mirate per persuadere i cittadini che l'apertura economica e la liberalizzazione del mercato non rappresenta una minaccia negativa per la loro casa nazionale, ma un'opportunità positiva per tutti gli abitanti di tale casa.

Ciò non comporta una diluizione dell'attuale programma di riforme economiche, di modernizzazione del welfare e di maggiore liberalizzazione dei mercati. Ma presuppone un «incastro» delicato di tale programma in un contesto istituzionale e di dibattito più ampio e più vicino ai bisogni della società. Si tratta certamente di un compito difficile, ma non impossibile. Alcuni ingredienti di fondo ci sono già: essenzialmente i diritti fondamentali codificati dalla Carta di Nizza, il coordinamento aperto delle politiche nazionali (sul terreno dell'occupazione e soprattutto dell'inclusione sociale) e naturalmente il Trattato costituzionale stesso. Se è vero che quest'ultimo è destinato a rimanere «congelato» a breve/medio termine, niente impedisce ai leader europei lungimiranti di sfruttarne con cautela il potenziale simbolico e istituzionale, nell'attesa che maturino nuovamente le condizioni politiche per una sua piena ratifica.

Quale può essere il punto di arrivo di questa strategia di incastro e riconciliazione? Ci possono essere diversi modi di concettualizzarla e di disegnarla. Io vorrei proporre, a conclusione di questo mio ragionamento, una possibile mappa che pone al centro dell'architettura istituzionale dell'Unione europea i sistemi nazionali di welfare (cfr. figura). Anzi meglio: li pone *nuovamente*, se è vero che questo era proprio l'obiettivo del compromesso originario da cui prese il via il processo di integrazione. Come ho accennato sopra, negli anni cinquanta la creazione del mercato comune non doveva destrutturare i sistemi nazionali di protezione sociale, ma al contrario alimentarli di nuove risorse, quelle risorse che potevano essere generate proprio dall'integrazione dei mercati domestici.

Al centro della mappa troviamo dunque il welfare state nazionale (Spazio A): un welfare state riformato e «modernizzato», possibilmente riconfigurato in modo decentrato e integrato da una serie di nuove forme di solidarietà transnazionali, quali i fondi pensione europei per alcune categorie occupazionali, schemi di assistenza sanitaria transfrontaliera o programmi inter-regionali per il mercato del lavoro, ecc.

Nella mappa ciascun welfare state nazionale è inserito, però, in due spazi normativi comuni e più ampi.

Lo Spazio B già esiste: è il mercato unico che si basa sui principi della libera circolazione e sulla disciplina comunitaria della concorrenza, nonché, nei paesi dell'Unione economica e monetaria, sulla valuta comune (l'euro), una politica monetaria comune, nonché regole di bilancio comuni.

Lo Spazio C rappresenta la novità e può essere definito «area di cittadinanza Ue». Quest'area è disciplinata da una cornice comune (e opportunamente «consolidata») di diritti fondamentali civili, politici e sociali – incluso, se dovesse dimostrarsi fattibile in futuro, il diritto a un «reddito minimo garantito» per tutti i cittadini Ue, possibilmente co-finanziato direttamente dal bilancio dell'Ue. All'interno della cornice opererebbero non solo i programmi di welfare nazionali, ma anche le politiche sociali comunitarie, comprese quelle di coesione. Per quanto riguarda i diritti sociali, è bene specificare che il nuovo Spazio normativo C *non* obbligherebbe ad un'armonizzazione dall'alto dei regimi di cittadinanza sociale interni. Tale spazio normativo avrebbe una funzione duplice:

1) dovrebbe affermare esplicitamente e ufficialmente che l'Unione Europea riconosce e rispetta i diritti dei cittadini alla tutela nei confronti dei rischi sociali, definiti dagli ordinamenti nazionali;
2) dovrebbe stabilire una chiara divisione di ruoli fra diritto comunitario e ordinamenti giuridici nazionali per quanto riguarda i contenuti e l'esercizio di tali diritti.

Un esplicito riferimento a queste due funzioni è già contenuto nell'art. 34, Titolo IV della Carta di Nizza[1]. È davvero un peccato che durante il dibattito costituzionale alle opinioni pubbliche dei vari paesi non sia stata data la possibilità di cogliere il carattere altamente innovativo di questo articolo – sia come scudo protettivo per le istituzioni nazionali di tutela sociale nei confronti delle pressioni dell'«integrazione negativa», sia come stimolo per una giurisprudenza e una legislazione più attenta alle esigenze e ai bisogni della società da parte dell'Ue.

Lo Spazio C include anche i vari processi di coordinamento aperto,

[1] «L'Unione riconosce e rispetta i diritti alle prestazioni di previdenza sociale e i servizi sociali previdenziali in caso di maternità, malattia, infortunio sul lavoro, dipendenza e vecchiaia e nel caso di perdita del posto di lavoro secondo le norme stabilite dal diritto comunitario e dalle leggi e prassi nazionali» (art. 34, comma. 1).

nei loro aspetti sia di contenuto sia di *governance*. Lo Spazio B e lo Spazio C si sovrappongono al di sotto dello Spazio A. Tale sovrapposizione intende segnalare due fatti: in primo luogo, alcuni diritti civili (in particolare le quattro libertà) appartengono per loro natura ad entrambi gli spazi; in secondo luogo le politiche economiche e di bilancio dello Spazio B sono (o dovrebbero essere) collegate in senso programmatico alle politiche sociali dello Spazio C.

Vi possono essere forme più elaborate di visualizzazione del contesto istituzionale «a intreccio», necessario al superamento dell'attuale situazione di crisi, dell'attuale tensione fra le regioni della solidarietà e quelle dell'integrazione europea. La figura ha intenti puramente illustrativi. Ciò che conta sono i due messaggi importanti che la figura intende trasmettere.

La «casa comune» – cioè i welfare states su base nazionale – dovrebbe essere ricollocata al centro dell'architettura istituzionale dell'Ue. Tale riposizionamento non va considerato come un pedaggio da pagare per evitare una spirale di anti-europeismo e di ripiegamenti protezionistici e populisti, come reazione all'apertura dei mercati. Esso poggia sul riconoscimento che i welfare states svolgono funzioni integrative essenziali nell'ambito degli Stati-nazione e delle società europee. Al momento, non disponiamo di alternative. E ricordiamo che un adeguato livello di integrazione sociale è il presupposto fondamentale per il buon funzionamento del mercato.

È auspicabile definire un nuovo spazio normativo comune, al fine di collegare in senso programmatico l'agenda per la «competitività, i posti di lavoro e la crescita» ad un'agenda parallela, incentrata sull'espansione e l'equa distribuzione delle opportunità della vita a tutti i cittadini dell'Ue. Il concetto di opportunità di vita non è riducibile ad una questione di «alternative» di mercato, ma rimanda anche a «legami» di natura normativa e sociale che uniscono i soggetti e i gruppi sociali gli uni agli altri (Dahrendorf, 1975). Le opportunità di una vita si basano su un equilibrio delicato (e dinamico) di «apertura» e «chiusura», un equilibrio che richiede un costante «giardinaggio» istituzionale.

Nella mappa vi è un terzo cerchio esterno: uno spazio socioculturale fatto di un nucleo limitato di valori, simboli e tratti di identità condivisi da tutti i cittadini dell'Ue. Questo spazio dovrebbe puntellare gli altri tre spazi e costituire un serbatoio di base di lealtà sistemica per il funzionamento dell'Unione come comunità politica e per il potenziamento della sua legittimazione. La formazione di un simile spazio è intrinsecamente difficile e problematica, poiché i retaggi istituzionali e

culturali nazionali degli Stati sono robusti. Ma la storia ci insegna che la formazione di orientamenti di «lealtà» a livello di massa è un processo che, nella misura in cui si verifichi effettivamente, si fonda sull'accumulazione di cambiamenti incrementali: in particolare, l'aumento graduale della rilevanza e della fiducia reciproca tra le varie comunità nazionali europee, sulla scia di transazioni e contatti sempre più intensi. Il ricambio generazionale probabilmente accelererà tale processo. A guardare bene si trovano alcuni segnali empirici che già puntano in questa direzione. Ad esempio, un'indagine di Eurobarometro del 1999 ha rivolto agli intervistati la seguente domanda: «C'è un'identità culturale europea condivisa da tutti gli Europei?». In media (Ue 15), il 49% degli intervistati ha risposto negativamente e solo il 38% ha risposto affermativamente. Ma ciò che è interessante è che la percentuale di coloro che erano d'accordo con tale affermazione era più elevata tra le persone istruite e soprattutto tra i giovani. È anche più probabile che i giovani sentano tale identità «nazionale ed europea» più della popolazione media. Ciò fa pensare che il ricambio generazionale possa in effetti agire a favore di un maggior «senso del noi». Si deve anche osservare che il 38% di accordo non è affatto una percentuale trascurabile. In altre parole sembra esserci un congruo «capitale» sulla base del quale costruire.

È tempo di concludere e lo vorrei fare con un'osservazione storica di carattere generale. Mi sembra che l'obiettivo che ci dobbiamo porre sul piano intellettuale sia oggi quello di capovolgere la configurazione simbolica che ha accompagnato il progetto di integrazione nel momento della sua genesi. Negli anni cinquanta l'integrazione europea fu presentata come il progetto ambizioso di un'unione federale «sempre più stretta» tra 6 Stati membri relativamente omogenei, anche se, di fatto, il progetto intendeva «salvare» lo Stato nazionale dopo le catastrofi della guerra. Ora è forse giunto il momento di ridimensionare le ambizioni federaliste e di riproporre l'integrazione europea come progetto esplicitamente volto a «salvare» i modelli sociali di una ventina di nazioni diverse attraverso politiche comuni e coordinate di aumento della competitività, della crescita e dell'occupazione. Quella «unione sempre più stretta» immaginata dai padri fondatori e auspicata dai Trattati potrebbe prima o poi vedere la luce, con propri passi lenti e a partire dai paesi più interessati e disponibili, come sottoprodotto collaterale e silenzioso di questa nuova operazione di salvataggio.

Il processo di integrazione europeo: una mappa dell'architettura

Traduzione dall'inglese di Maria Rosaria Creton

Gianni Geroldi
Università di Parma

I segnali complessi del post-fordismo

In un suo recente saggio (2005), Massimo Paci individua i segnali di mutamento del «post-fordismo» riferendosi a tre fondamentali istituzioni sociali: l'*impresa*, la *famiglia* e il *sistema di* welfare. Data l'attinenza dei contenuti al tema che ci si chiede di sviluppare in questo seminario, mi sembra utile discutere facendo alcuni riferimenti anche a questo interessante lavoro.

Per cominciare, si può osservare che ognuno dei tre ambiti citati presenta cambiamenti sicuramente rilevanti ma non univoci, difficili da datare e poco prevedibili nella loro evoluzione. Da ciò discende che l'analisi dei segnali di questo nuovo modello di produzione e di regolazione sociale – ammesso che si possa parlare in senso proprio di «modello» – si muove su un terreno complesso e non ancora abbastanza conosciuto, almeno quanto sarebbe necessario per identificare con sicurezza linee di *policy*, adatte a governarne le trasformazioni e a correggerne gli effetti indesiderati.

A ciò si deve aggiungere che una più completa descrizione dei cambiamenti riguardanti le tre istituzioni richiamate, oltre che l'esigenza di interpretarne meglio i sentieri di evoluzione, non può fare a meno di integrare gli schemi concettuali con l'analisi delle dinamiche dei *mercati*, intendendo questo termine secondo un'accezione molto ampia, che non si riferisce a luoghi fisici particolari o all'area di diffusione di un prodotto, ma ai rapporti diversamente regolati e contrattualizzati che collegano, anche a distanza, una molteplicità di operatori.

Adottando un simile approccio, che si caratterizza appunto per l'interazione tra modifiche nelle istituzioni e funzionamento dei mercati, vengono in evidenza situazioni molto eterogenee e complesse, da cui si ricava che non solo il terreno per l'analisi del post-fordismo è in buona parte ancora poco conosciuto, ma che non è neppure possibile tracciare con certezza confini ben delineati, entro cui individuare i segnali del cambiamento e i possibili effetti.

L'esempio della grande impresa

Per sostanziare queste sottolineature, si possono prendere ad esempio le trasformazioni in atto nel sistema della *grande impresa*, dove emergono diversi profili, strutturali e di comportamento, che segnano differenze molto evidenti rispetto al modello fordista classico. Per interpretare le dinamiche in corso, è però necessario porsi alcuni quesiti sull'ordine di rilevanza dei diversi profili e, soprattutto, sull'incidenza che il cambiamento di indirizzo interno ad ognuno di essi esercita sulle condizioni di lavoro e di vita delle persone. In termini più espliciti, ci si può chiedere se principalmente siano (siano state e saranno) le nuove tecnologie dell'informazione, parte integrante del paradigma dell'economia della conoscenza, a determinare direttamente il processo di trasformazione nell'organizzazione delle grandi imprese (differenze nei sistemi di produzione, nelle strutture gerarchiche, nelle *skills*, ecc.); ovvero, se le tecnologie dell'informazione, combinandosi con la variabilità nei comportamenti dei consumatori, abbiano invece ruoli più indiretti, che si evidenziano nei processi di globalizzazione con nuove scelte localizzative, nella scomposizione del processo produttivo e nell'adozione di una molteplicità di forme commerciali e di distribuzione su scala planetaria, secondo geometrie che variano rapidamente, aiutate anche dalla minore incidenza dei *sunk costs*.

Al riguardo, va rilevato che la grande mole di studi sulle trasformazioni avvenute negli ultimi vent'anni non ha chiarito in modo definitivo se il carattere dominante delle innovazioni risieda nell'adozione diretta di nuove tecnologie da parte del sistema delle imprese, con i relativi riflessi di natura economica e istituzionale sull'ambiente circostante, o se l'asse principale del cambiamento, per quanto legato anch'esso alle opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione, non consista invece in un riassetto generale della produzione e degli scambi nel mercato globale, dove il contesto economico, sociale e legislativo di ogni singola area ha sì rilievo come opportunità o elemento di freno, ma solo parziale e contingente.

È ovvio che l'interazione tra mercati e istituzioni, in due dinamiche evolutive come quelle accennate, tende a creare effetti piuttosto diversi, anche sui due piani che interessano più direttamente la nostra discussione, ossia il lavoro e la protezione sociale. Se prevale il primo scenario, infatti, è presumibile che le condotte delle imprese si muovano soprattutto nel segno di una programmazione dei fattori a più lunga fruibilità, con investimenti mirati in capitale sia fisico che uma-

no, attente alle interazioni con l'ambiente in cui operano e più allineate al dettato europeo della *corporate social responsibility*. Nella seconda ipotesi, invece, c'è meno ruolo per la programmabilità e si può ritenere che le strategie delle imprese si concentrino invece sulla fluidità delle soluzioni operative, con scelte che prediligono insediamenti più «mobili» (*hit and run strategies*), una prevalenza delle convenienze di breve rispetto ai rendimenti differiti degli investimenti stabilmente integrati con l'ambiente e, in generale, una più scarsa attenzione per i collegamenti con il territorio.

Le decisioni operative – cioè la scelta degli *input*, l'organizzazione dell'attività produttiva, le reti e le forme di collegamento con l'ambiente esterno – non possono non riflettere le opzioni strategiche che caratterizzano la fase di trasformazione del sistema delle imprese. Da ciò derivano effetti molto diversi, in generale e limitatamente a specifiche aree del territorio, sul funzionamento dei mercati del lavoro e sui modelli di comportamento della società, con implicazioni essenziali per il ruolo delle istituzioni nei processi di sviluppo. Il rapporto tra processi innovativi nelle dinamiche d'impresa e istituzioni, peraltro, è esso stesso una componente essenziale dei diversi modi di analizzare, sia in chiave positiva che normativa, il cambiamento. Infatti, per un verso, la minimizzazione delle distorsioni monopolistiche può essere ritenuta un fattore essenziale per l'innovazione e la crescita. Da ciò consegue che le riforme strutturali, ossia «[…] l'eliminazione di qualsiasi rigidità e quindi smantellamento delle istituzioni e delle regole ritenute intralcio alla flessibilità richiesta dal gioco della concorrenza, con particolare riferimento al mercato del lavoro sono indicate come le misure necessarie alla realizzazione di un simile mercato». Per altro verso, invece, si può assumere che le rotture e gli squilibri generati da un processo innovativo sul sistema economico richiedano meccanismi di coordinamento ben funzionanti, affinché siano evitate scosse troppo violente. In questa prospettiva, la «[…] flessibilità non è un dogma […]», e la chiave del successo non può essere rintracciata in una struttura economica ottimale, bensì in una serie di interventi discrezionali che riguardano tanto le politiche macroeconomiche, quanto le misure di protezione e di garanzia della coesione sociale (Amendola, Antonelli, Trigilia, 2005a).

Per l'interpretazione dei fenomeni, queste alternative contribuiscono a rendere più complesso il quadro dell'analisi, anche perché differenti scelte strategiche da parte delle imprese non si escludono a vicenda – nemmeno all'interno di una singola unità e in fasi coincidenti – e co-

munque, almeno per ora, non sembra emergere un profilo evolutivo che esprima con sufficiente chiarezza quale modello stabile di regolazione possa caratterizzare il rapporto tra sistema delle imprese, istituzioni e mondo del lavoro.

Nella prima ipotesi, in cui l'innovazione ha effetti significativi sul funzionamento delle imprese, senza tuttavia ridurre l'importanza – anzi, magari aumentandone il ruolo strategico – del radicamento con il territorio e le istituzione rappresentative, la gestione dei problemi economici e sociali connessi alle trasformazioni (la cosiddetta «adattabilità» nel linguaggio della strategia europea per l'occupazione) dovrebbe vedere un ruolo partecipe e attivo delle stesse imprese. Ciò comporta che nella fissazione degli obiettivi ci possono essere oggettive convergenze, o almeno convenienze comuni, tra gli obiettivi delle imprese, le aspettative dei cittadini/lavoratori e il ruolo di programmazione e allocazione delle risorse dei soggetti pubblici, sia a livello centrale che locale.

A questi aspetti è stata dedicata molta attenzione, soprattutto dalla letteratura sullo sviluppo locale che, negli ultimi anni, si è dedicata ad approfondire le possibili conseguenze provocate dall'internazionalizzazione dell'economia su sistemi di relazioni territorialmente circoscritti. Va notato in proposito che, anche in quest'ambito di ricerca, sono stati rilevati elementi che concorrono ad aumentare la problematicità del quadro analitico che fa da sfondo alle questioni del post-fordismo, come ad esempio l'emergere di un apparente «paradosso» dato dal fatto che «la globalizzazione aumenta la mobilità territoriale delle imprese, ma nello stesso tempo le rende più dipendenti dal contesto esterno […]» (Trigilia, Viesti, 2005a, p. 186).

Quale che sia la strategicità dei legami con il territorio, i campi di possibile collaborazione tra diversi attori economici e istituzionali in contesti locali sono comunque molteplici. Tra gli esempi si possono ricordare le esperienze più conosciute della programmazione negoziata, gli accordi di programma, oltre a numerosi casi di partecipazione congiunta di imprese, sindacato, agenzie del territorio e pubblica amministrazione a progetti, in larga parte ricollegabili ai fondi europei, per lo sviluppo territoriale, l'occupazione e le politiche di inclusione sociale. Legate alla stessa logica, ci sono poi azioni che incidono direttamente sul funzionamento del mercato del lavoro, come la riorganizzazione su scala locale dei servizi per l'impiego e la progettazione di nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale: attività che sembrano rispondere a esigenze di programmabilità delle risorse, non solo nelle scelte delle imprese ma anche in quelle dei cittadini.

Questo quadro – dando per scontata un'inevitabile approssimazione dovuta ai limiti di tempo a disposizione – può essere ulteriormente articolato se si tiene conto anche delle pratiche di negoziazione su scala nazionale riguardanti scelte di politica pubblica, come il riassetto della protezione sociale, il fisco e l'offerta di servizi. Le azioni condotte ai livelli locali e le misure adottate su scala nazionale, infatti, possono essere considerate entrambe componenti di un modello negoziale concertato ed esteso ai diversi livelli della contrattazione, che per oltre un decennio è stato un connotato distintivo della politica dei redditi nel nostro paese, assumendo il ruolo di componente integrativa del rapporto salariale in senso stretto, sia sul versante del potere d'acquisto dei redditi da lavoro, sia in relazione all'allocazione degli oneri connessi ai rischi sociali.

Il prevalere, o comunque il rilievo, di questa tendenza dello sviluppo a preservare un sostanziale radicamento con il contesto territoriale e, quindi, la propensione a ricercare procedure di tipo «collaborativo», è subordinata a molti fattori. Alcuni (rapporti distrettuali, settore di appartenenza, diversa intensità di lavoro dei sistemi di produzione, mercati di approvvigionamento e di sbocco, ecc.), forse perché più evidenti e facili da inquadrare, sono stati ampiamente studiati. Il ruolo di altri fattori appare invece meno chiaro. La dimensione delle imprese, ad esempio, non solo non è un dato stabile, ma può spingere in direzioni differenti. Lo stesso dicasi per i fenomeni di terziarizzazione ad ampio spettro che, soprattutto per quanto riguarda i servizi commerciali e quelli alla produzione, presentano tipi di sviluppo sia «locale» che «globale»; e ancora, per i contenuti tecnologici delle attività, che possono richiedere, da un lato, forti investimenti per l'adeguamento delle capacità professionali, con una presumibile spinta alla valorizzazione dei fattori locali, oppure incentivare, dall'altro lato, modelli organizzativi territorialmente diffusi, che esaltano i collegamenti di rete ma che prescindono maggiormente dal rapporto con i contesti in cui operano.

Nell'ipotesi contraria, che con l'ampliamento dei sistemi organizzativi derivanti dall'economia della conoscenza la strategicità dei rapporti con il territorio e l'ambiente esterno perdesse progressivamente d'importanza, lo sforzo delle imprese nella ricerca di modelli negoziali di tipo collaborativo sarebbe ovviamente minore e potrebbe prevalere per le stesse imprese l'interesse a vedersi alleggerite da impedimenti di natura procedurale o legislativa, che ne condizionino le decisioni in chiave di strategia globale. Quest'ipotesi, ovviamente, ha in sé sostan-

ziali elementi di vincolo per i decisori pubblici, non solo per il fatto che le misure in tema di lavoro e protezione sociale hanno riflessi diretti sui comportamenti delle imprese, ma anche perché i processi di globalizzazione pongono problemi, soprattutto ai paesi più avanzati, circa il modo di preservare i livelli di pressione fiscale necessari allo svolgimento delle politiche pubbliche (Tanzi, 2004).

Ipotesi circa un possibile processo evolutivo delle politiche sociali e del lavoro

Ammesso che le considerazioni fin qui svolte in modo necessariamente schematico abbiano qualche rilievo, si possono trarre, sempre sinteticamente, almeno due considerazioni. La prima riguarda la necessità, già richiamata, di allargare l'area dell'analisi se si vogliono meglio interpretare i meccanismi che collegano le trasformazioni dell'epoca post-fordista con i sistemi del lavoro e della protezione sociale. Ciò significa far emergere le diverse sfaccettature che può assumere il processo evolutivo delle «istituzioni del capitalismo», aggiornando lo schema proposto in origine da Williamson (1986), affinché siano individuati da un lato l'effettivo ruolo dei processi di internazionalizzazione che caratterizzano l'attuale fase di sviluppo dell'economia mondiale e, dall'altro, i riflessi che una gamma differenziata di strategie d'impresa comporta sul versante del lavoro, del reddito e delle tutele dai rischi sociali. La seconda considerazione comporta invece il recupero di una chiave di lettura storico/politica della dinamica dei sistemi di welfare, che contrasta in qualche misura con l'approccio che si è andato maggiormente diffondendo negli ultimi anni – peraltro anch'esso necessario, per motivi che saranno richiamati più avanti – di trattare il tema con analisi di tipo «economico/contabile». In pratica, con tale affermazione si vuole sottolineare che, per quanto l'evoluzione dei sistemi di welfare segua lo sviluppo economico di una società e, come ha insegnato la letteratura, si differenzi in base a fattori *country specific*, essa dipende tuttavia in misura decisiva anche da meccanismi di «scambio politico», ossia da pratiche di negoziazione proprie dei processi connotati da diverso grado di riformismo sociale, con cui si caratterizzano i moderni sistemi di democrazia rappresentativa.

Quest'ultimo appare come un punto particolarmente critico, poiché comporta un approccio concettuale non scontato, che al momento

può essere definito solo in maniera provvisoria. Innanzi tutto, a differenza di alcune tradizionali tassonomie, il sistema di welfare non è più inquadrabile come una «istituzione intrinseca» al modello di Stato, e neppure come il riflesso diretto degli indirizzi di *policy* seguiti da un governo. Al contrario, la configurazione – dimensione, ampiezza delle protezioni, accessibilità e forme di gestione – prende progressivamente corpo in base ai possibili esiti di uno scambio continuo tra domanda e offerta di protezione sociale. La prima, la *domanda di protezione sociale*, è espressa dai cittadini e dai lavoratori, ed è perciò naturale che risulti condizionata da un insieme di fattori strutturali (demografia, livello e distribuzione del reddito, crescita economica, squilibri territoriali, ecc.) e «culturali» (famiglia, idea di lavoro e di carriera, collegamento con la comunità, ecc.), che determinano condizioni di soggettività, peraltro ritenute in tendenziale aumento: un aspetto a cui il saggio di Paci citato all'inizio dedica particolare attenzione, discutendo ampiamente il concetto di «individualizzazione».

Sicuramente più complicata da definire è l'*offerta di protezione sociale*. Nei modelli a prevalente regolazione pubblica, l'origine dell'offerta sembra potersi individuare nelle scelte collettive, interpretate e definite sul piano legislativo dai *policy maker*, con quantità (grado di copertura e livello di ridistributività) e prezzi (pressione contributiva e fiscale) determinati in funzione sia dei criteri di rappresentatività che essi adottano nella ricerca del consenso, sia di una domanda eterogenea, espressa da diverse categorie di cittadini e di soggetti economici, tenuto conto dei relativi vincoli finanziari.

In questo «mercato», c'è anche un ruolo non facile da definire, che è quello rappresentato dal sistema delle imprese. Esse infatti sono, da un lato, possibili beneficiarie (cioè componenti della domanda) nella misura in cui considerano, in base a una visione contrattualistica, le *provision* della protezione sociale come elemento integrante dei rapporti di lavoro. Dall'altro lato, però, esse sono chiamate a sostenere una quota significativa dell'onere finanziario per l'attivazione dell'offerta che, trasferendosi sul costo del lavoro, condiziona, attraverso la competitività, elementi importanti per le loro condotte. Le scelte che le imprese compiono e la pressione che da loro deriva sui processi di decisione collettiva dipenderanno perciò dal peso che in diversi momenti esse pensano di attribuire ai diversi fattori di convenienza.

In definitiva, un approccio come questo, che va certamente perfezionato sotto molti aspetti, ridimensiona l'idea che i sistemi di welfare evolvano solo in connessione con l'andamento delle variabili struttu-

rali rilevanti, per cui, in termini quasi normativi, esisterebbe un unico criterio per valutare le riforme, basato sulla capacità che esse hanno di assecondare i mutamenti delle istituzioni sociali, lungo un percorso che, in ipotesi, dovrebbe rendere gli stessi sistemi di protezione più moderni ed efficaci. In questa versione, anche le dinamiche con cui l'assetto dello stato sociale si adatta ai cambiamenti non sono più inquadrabili come l'espressione di visioni politiche astratte, poiché sarebbe altrimenti difficile spiegare il motivo per cui i governi di centro-sinistra in Europa abbiano seguito linee di azione tra loro piuttosto diverse, o perché si sia spesso discusso di traiettorie convergenti in alcune riforme adottate dai governi di centro-destra e di centro-sinistra.
L'approccio dà invece spazio all'ipotesi che la quantità e la qualità di protezione sociale «scambiata» si leghino alle mutevoli condizioni con cui si esprimono domanda e offerta. L'esito di questo scambio, anche in prospettiva futura, non viene però a dipendere solo dai cambiamenti che interessano le istituzioni, l'economia, la cultura e le abitudini di vita dei cittadini, ovvero da ciò che darebbe luogo a percorsi «segnati» e perseguibili con scelte ottimali in una logica normativa. Il risultato è invece frutto del procedere di incerti e complessi processi di negoziazione che coinvolgono attori pubblici, soggetti economici e rappresentanze sociali (del lavoro e della cittadinanza), i cui obiettivi rispetto al ruolo della protezione sociale e al peso che ad essa deve essere assegnato può variare, come detto, in funzione dei diversi scenari che la dinamica dei mercati propone. Sottolineare l'importanza di aspetti come la negoziazione e lo scambio politico, non significa voler offrire spiegazioni alternative sul futuro dei sistemi di welfare del post-fordismo e, neppure, accorpare spunti di analisi di differente natura, per un ambizioso disegno con finalità olistiche. Ciò va inteso piuttosto come uno schema di ragionamento complementare rispetto all'ipotesi di un collegamento diretto tra trasformazioni sociali e assetto di un sistema di welfare, nella convinzione che il sentiero delle riforme, più che avere un carattere di ottimalità complessivo, sia il risultato di spinte, solo in parte convergenti ma più spesso contrastanti, espressione dell'articolazione della società e dei differenti obiettivi in essa presenti.
La tesi non contraddice il fatto che nel progettare riforme del welfare o nuove soluzioni per funzioni specifiche non si debba tenere conto delle mutevoli condizioni di una società, considerando anche le inefficienze e le incoerenze degli attuali sistemi, ma rileva come il modello di protezione sociale che può emergere in una fase di complesse tra-

sformazioni dipende solo in parte da un disegno ideale. Il modo in cui evolve l'assetto di un sistema di welfare è infatti determinato da una serie di altri fattori decisivi, tra cui, in particolare, il nesso tra mercati e strategie delle imprese, la rappresentatività e il potere negoziale del sindacato, la capacità di esercitare pressione delle organizzazioni rappresentative dei cittadini: il tutto in contesti legislativi la cui regolazione risente della presenza al governo di coalizioni di diversa ispirazione politica.

Va anche precisato che un approccio di questo tipo, pur assegnando un ruolo di primo piano alle maggioranze di governo e alla rappresentatività del sindacato e dei cittadini nel definire il modello di welfare «desiderato», non affronta direttamente la questione delle diverse visioni, o atteggiamenti politico filosofici, che caratterizzano le principali correnti di pensiero, dalle tesi neoliberiste a quelle del moderno riformismo sociale. Per trattare tale argomento serve, infatti, un altro approccio con un diverso apparato analitico. La questione, però, può essere qui tralasciata, assumendo che una messa a punto del modello interpretativo dei cambiamenti del post-fordismo, come quella abbozzata, riguardi solo il campo di coloro che non accettano, in modo analiticamente fondato, le idee di base del modello neoliberista, vale a dire che esista necessariamente un *trade-off* tra crescita economica e spesa per la protezione sociale e che, secondo la logica di una funzione di benessere benthamiana, solo la maggiore crescita, garantita da bassi livelli di prelievo fiscale, può migliorare il benessere degli individui, al più correggendo in misura «residuale» la distribuzione generata dal mercato. Questa puntualizzazione, sebbene solo accennata, va però tenuta ben presente, dal momento che, nel campo dello scambio politico e delle mediazioni di cui si è fin qui parlato, «visioni del mondo» contrapposte (Caffè, 1986) sono comunque parte sostanziale di una dialettica che distingue chi predilige un mondo che premia in base a canoni assoluti di selettività (darwinismo sociale) da coloro che ritengono che qualificare lo sviluppo significhi anche mantenere una società il più possibile coesa.

Alcune priorità per il processo di adeguamento del sistema di welfare italiano

La protezione sociale come «fattore che contribuisce alla crescita» e l'eterogeneità con cui emergono i bisogni e si formano le aspettative

nella società sono dunque i punti da cui si può partire per ragionare sulle linee di riforma di politica sociale e del lavoro. Per maggiore concretezza, anziché continuare con riflessioni di carattere generale, si può prendere a riferimento l'attuale situazione del nostro paese.

Come primo elemento, va rilevato che tutti concordano sul fatto che la «domanda di protezione sociale» stia cambiando, perché mutano le condizioni che stanno alla base della domanda stessa. I diversi modelli di welfare, seppure in periodi storici non coincidenti, si sono infatti strutturati in contesti di rapida crescita economica e in risposta a situazioni di rischio sociale abbastanza standardizzate. La previdenza sociale, gli strumenti di sostegno al mercato del lavoro, ma anche gli stessi sistemi della formazione e dei servizi educativi si sono sviluppati organizzandosi per rispondere a bisogni relativamente omogenei di gruppi sociali poco differenziati, con cicli di vita ben definiti e rapporti di lavoro e nuclei familiari stabili.

Il contesto economico sociale e alcune dinamiche strutturali mostrano da tempo un'accresciuta instabilità, con fattori di insicurezza che aprono lo spazio per nuovi bisogni primari, dal reddito dei lavori precari e degli anziani, alle capacità psicofisiche di autosostenersi delle persone in età avanzata, indotti anche da fenomeni più recenti, almeno per intensità, come i flussi migratori, la frammentazione delle reti familiari, la più rapida obsolescenza dei saperi e delle conoscenze professionali legata alle nuove tecnologie. In aggiunta a queste fonti «oggettive» di nuova insicurezza, molti paesi avanzati – e tra essi sembra proprio che vi sia anche l'Italia – hanno progressivamente maturato la convinzione che, nell'era della globalizzazione, la capacità di competere debba essere ricercata soprattutto sul versante dei costi, o meglio, contenendo il costo del lavoro e aumentando forme di flessibilità che deregolamentano i rapporti lavorativi, al punto da scadere in forme di vera e propria precarizzazione.

L'approccio abbozzato in precedenza potrebbe essere d'aiuto per capire, o almeno descrivere, il modo in cui evolvono queste situazioni. Sul versante del rischio, infatti, si misurano due aspetti. Il primo riguarda l'adattamento del nostro paese alla nuova realtà degli scambi internazionali, che può produrre situazioni assai differenti sotto il profilo della stabilità dell'occupazione e del reddito. Il secondo tocca invece direttamente l'allocazione del rischio, elemento implicito tanto nei rapporti contrattuali quanto nelle scelte di politica fiscale, che hanno un diretto riflesso sull'evoluzione degli schemi di protezione sociale e del modello di welfare. Al momento, se ci si limita ad osser-

vare la situazione, emerge con evidenza che il senso di insicurezza degli individui e delle famiglie sta crescendo e a ciò si accompagna un aumento delle disuguaglianze e della probabilità di distacco dal mercato del lavoro, di marginalità, esclusione e anche di estrema povertà.
È chiaro che il manifestarsi di situazioni e bisogni differenziati e per certi aspetti nuovi si scontra con l'inadeguatezza del nostro sistema di welfare, invecchiato nelle strutture e in grado di fornire una gamma di risposte limitata e poco articolata. Questi limiti, oltre al carattere di sostanziale passività di molti schemi introdotti nell'era del welfare fordista, indicano la necessità di introdurre innovazioni capaci di dare maggiore funzionalità al sistema. Inoltre, se si tiene conto dei vincoli di bilancio, non solo in rapporto al patto di stabilità europeo ma anche alla situazione deficitaria dei conti pubblici italiani, è chiaro che si impone in ogni caso un'attenta riflessione sull'economicità e l'efficienza della spesa stessa. Su queste basi, qualunque azione di contenuto politico sindacale finalizzata a orientare il processo di adeguamento del sistema di welfare richiede di definire con chiarezza gli obiettivi e le risorse finanziarie da allocare per il loro raggiungimento.
Fissando l'attenzione sugli aspetti più discutibili del sistema italiano, i principali elementi di riflessione riguardano *l'equità e la completezza dei trattamenti*. Nel nostro sistema permangono, infatti, difformità di trattamento, che nella maggior parte dei casi non hanno più ragione di esistere. Storicamente questa situazione deriva da una forte settorializzazione delle sedi di negoziazione dei benefici, aiutata da ciò che è stato spesso definito comportamento «clientelare» dei decisori pubblici. Ciò vale – è da sottolineare – sia per gli interventi di carattere assistenziale, dove l'elemento di corrispettività è meno trasparente, sia per gli schemi di natura assicurativa che, funzionando in modo non equo, contraddicono gli stessi principi a cui si ispirano. Le soluzioni proposte più di frequente per superare il problema delle diversità di trattamento si fissano tanto sull'assetto giuridico quanto sull'organizzazione dei benefici e dei servizi erogati. Genericamente, esse indicano la necessità di dare maggiore spazio a forme di sostegno orientate ai diritti di cittadinanza, secondo principi di «universalismo selettivo» (si veda ancora Paci, 2005).
Nel merito, è difficile non condividere le motivazioni complessive di una tale linea di indirizzo. Tuttavia – qui sta una sostanziale differenza rispetto alle opzioni di alcuni modelli di cittadinanza – per l'efficacia dell'intervento, universalità e equità devono essere conciliate e declinate secondo criteri che tengano conto delle differenze, in quanto da-

re risposte standard a prescindere dalle condizioni di accesso può produrre addirittura maggiori disuguaglianze. Perciò, di fronte alla varietà dei bisogni, gli interventi dovrebbero essere caratterizzati da una maggiore personalizzazione delle prestazioni e da una più efficace integrazione delle funzioni e delle prestazioni monetarie e *in kind* (es. strumenti di rinforzo dell'occupabilità, con incentivi per l'inserimento al lavoro e con sostegni monetari agli individui e alle famiglie). Seguendo sempre quest'ottica, le finalità di uno stato sociale non dovrebbero limitarsi, e forse nemmeno concentrarsi, su prestazioni di tipo assicurativo, che servono a risarcire le persone occupate dai rischi di reddito connessi all'interruzione del rapporto di lavoro, ma dovrebbero invece trovare rimedi per un insieme più ampio di fattori di fragilità e di esclusione, con azioni articolate e mirate sulle condizioni soggettive e con lo scopo prevalente di sostenere percorsi di autonomia delle persone.

Questo passaggio da un welfare categoriale a un welfare universalistico trova importanti ragioni di specificazione proprio nei cambiamenti che avvengono nel mercato del lavoro. Di fronte al proliferare di forme contrattuali di tipo discontinuo, è immediato constatare che gli schemi categoriali di tradizione fordista, legati a principi di corrispettività, lasciano esclusa la parte più fragile della forza lavoro, oltre alla totalità delle attività «*non market*», benché considerate socialmente desiderabili. Il problema della mancata o insufficiente copertura si pone sia in relazione all'interruzione del reddito corrente, sia per quanto riguarda il rischio di vecchiaia. In termini più definiti, le proposte per rimediare a questa situazione, che tende tra l'altro ad allargarsi in misura preoccupante, fanno di solito leva su strumenti tipici dei sistemi universalistici: ossia, «*basic pension*», estensione generalizzata dell'indennità in caso di interruzione del rapporto di lavoro finanziata in modo totale o parziale dal gettito fiscale, garanzia di un «reddito minimo» per tutti i cittadini, e/o di qualche forma di «salario sociale» per gli inoccupati.

Per quanto questi strumenti cerchino di porre rimedio a problemi reali, non possono essere sottovalutati alcuni limiti e intrinseche debolezze dei modelli di tipo universalistico. In primo luogo, non va dimenticato che gli istituti della protezione sociale di natura «assicurativa» sono nati e hanno avuto ampia diffusione anche per motivazioni economiche, in quanto, avvalendosi di un principio di controprestazione, essi concorrono a legittimare il prelievo, rendendo più trasparente lo «scambio» per l'assicurato. Inoltre, essi limitano i comporta-

menti indesiderati di *free riding* e di *moral hazard* che, oltre a reintrodurre per altre vie sostanziali forme di iniquità, accentuano i problemi di sostenibilità finanziaria degli schemi di protezione. Non a caso, nei sistemi di altri paesi, legati per tradizione a principi universalistici, sono stati introdotti in anni recenti importanti correttivi, con limiti all'ammontare delle erogazioni e selettività all'accesso, oppure con clausole restrittive per i beneficiari che, nel campo della protezione collegata alle politiche del lavoro, stanno avendo impatti non trascurabili sulle tutele e sull'esigibilità dei diritti sociali da parte dei lavoratori. Anche sotto altri profili, riguardanti l'onerosità e l'efficienza degli interventi, gli schemi di natura universalistica (interventi assistenziali, ma anche spesa previdenziale e ammortizzatori sociali) hanno sollevato dubbi che non vanno trascurati, in quanto possono dare luogo a effetti distorsivi e disincentivare comportamenti più attivi dei beneficiari, oppure perché le procedure di assegnazione di tipo selettivo mostrano di avere costi amministrativi molto elevati e si prestano a essere eluse o, peggio, a innescare forme di corruzione difficili da tenere sotto controllo. Da ciò deriva che, per un assetto equo ed efficiente, è sì importante individuare schemi che limitino le differenze categoriali prive di motivazione ma, nello stesso tempo, occorre evitare le «trappole» degli approcci universalistici. Sotto questo profilo, cioè nella ricerca di modelli assicurativi opportunamente tarati nel rispetto della corrispettività e, nello stesso tempo, integrati/corretti con adeguate e trasparenti misure di ridistribuzione di impronta solidaristica, un esempio di notevole interesse è offerto dall'originale disegno della Riforma Dini. Esso, infatti, con una completa applicazione, avrebbe potuto rappresentare un interessante modello di equilibrio tra sostenibilità finanziaria e solidarietà, mentre invece, per le alterne vicende che muovono lo sviluppo dei sistemi di welfare – naturali sia il rimando alla nuova legge del 2004 sia il richiamo a quanto discusso in precedenza – rischia di riaprirsi a ingerenze e a elementi distorsivi che ne pregiudicano definitivamente la coerenza.

Da ultimo, richiamando ancora le cose dette in precedenza, circa i fattori di natura «negoziale» che intervengono nella concreta definizione di un modello di politica sociale e del lavoro, non possono essere tralasciate le complesse questioni che riguardano da un lato l'efficienza e dall'altro l'equità nell'allocazione dei rischi e del relativo onere per la loro assicurabilità. L'esempio più immediato è quello che riguarda gli ammortizzatori sociali in cui, oltre alla funzione ridistribuiva, sono in gioco sia la configurazione degli schemi (vincoli all'in-

terruzione del rapporto di lavoro, copertura e durata dei trattamenti, ecc.), sia la loro funzionalità rispetto all'obiettivo dell'occupabilità (efficacia dei servizi reali, aggiornamento e certificazione delle competenze, ecc.). Su questi aspetti ricadono congiuntamente le scelte e le responsabilità dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei decisori pubblici (Geroldi, 2005b). Ne consegue che, mentre è difficile pensare ad un unico modello «ideale» di riferimento, perché come è dimostrato dalla situazione di altri paesi ogni configurazione presenta aspetti piuttosto contrastanti, è invece evidente che un assetto efficace non possa prescindere da elementi di coerenza interna, a fronte di molteplici tipologie contrattuali, di un livello di flessibilità accettabile e della necessità di integrare erogazioni monetarie con sostegni per l'attivazione e l'inserimento lavorativo. Il risultato a cui si può pervenire è però anche frutto dei processi di negoziazione che definiscono il meccanismo di scambio riguardante la protezione sociale. La sicurezza in un contesto variabile richiede, infatti, consistenti investimenti per ampliare le opportunità delle persone e renderle meno dipendenti dalle situazioni di rischio contingente in cui esse si vengono trovare. Questa dotazione è però costosa, in quanto richiede istruzione, formazione, sostegni al reddito e altre misure che contribuiscono all'inserimento sociale. La formazione di questo capitale sociale ha quindi bisogno di essere sostenuta collettivamente, con risorse che devono essere prelevate nelle diverse fasi della distribuzione del reddito, e deve dare vita a istituti solidi, il cui funzionamento necessita di gestioni meno standardizzate, ma non certo prive di regolazione pubblica.

Come si è accennato, la promozione della sicurezza sociale in un ambiente instabile non può nemmeno essere circoscritta a singole prestazioni di aiuto o di risarcimento, ma deve interpretare e trovare rimedi per la complessità delle nuove fragilità con azioni integrate di sostegno. Tali azioni vanno inserite in una strategia che cerca di costruire contesti sociali dove sono presenti maggiori occasioni di relazione, forme di associazionismo e un buon capitale di beni pubblici e comunitari, che creino occasioni di comunicazione e sostegno reciproco e che, in quanto tali, riducano i rischi di esclusione sociale. Tali fattori di soggettività della domanda di protezione mettono in evidente relazione le politiche di welfare con le politiche di sviluppo territoriale. La personalizzazione delle misure e l'integrazione degli strumenti riguarda soprattutto l'erogazione dei servizi, non tanto le prestazioni monetarie. Ne consegue che anche i livelli territoriali di competenza sono essenzialmente diversi. Per la maggior parte delle pre-

stazioni strettamente monetarie non c'è una vera ragione perché la competenza non attenga al livello centrale o, comunque, a un livello territoriale individuato per ragioni di efficienza amministrativa. Le prestazioni di servizio hanno invece molta più efficacia se vengono erogate in ambiti locali. Anche questo tema del «welfare locale» presenta però una molteplicità di problematiche relative alla partecipazione e al coordinamento organizzativo («Rivista delle Politiche Sociali», n. 2/2005), oltre che al finanziamento (Geroldi e Lorenzini, 2005a), che per ragioni di spazio non possono essere qui trattate e per le quali non si può che rinviare ai contenuti dell'altra sessione in cui si discute specificamente questo argomento.

Betty Leone

Segretaria generale dello Spi - Sindacato pensionati Cgil

Diamo inizio alla prima sessione dei nostri lavori ringraziando naturalmente innanzitutto gli ospiti che hanno accettato di discutere con noi il tema d'inizio del nostro lavoro.
Poiché si parla di politiche sociali, la prima questione, per noi che facciamo parte del sistema europeo in maniera convinta, non può che essere: è valido sempre il modello sociale europeo? Come sapete si è addirittura aperto un dibattito se esista o no un modello sociale europeo; alcuni sostengono che, essendo le storie dei paesi europei molto diverse, ed essendo anche le realizzazioni dello stato sociale in Europa molto diverse, sia improprio parlare di un modello sociale europeo e che sarebbe invece più proprio parlare di sistemi nazionali che devono trovare un coordinamento.
La mia idea, invece, è che esista un modello sociale europeo e che, al di là delle diverse realizzazioni nei diversi paesi, sicuramente esiste un tratto costitutivo del sistema sociale europeo: l'idea che la crescita debba essere finalizzata al benessere delle persone, che ci sia, quindi, un legame tra crescita, redistribuzione della ricchezza e benessere. Può sembrare banale, ma non è così: perché si può costruire un sistema che, appunto, guardi alla redistribuzione delle proprie risorse indirizzandosi alla persona e al cittadino; si può considerare la competizione come un vincolo dentro il grande mercato globale o come un punto di arrivo. E questa è la grande questione, la grande contraddizione che ha dovuto affrontare il modello sociale europeo in questi anni in cui l'Europa è stata accusata di essere scarsamente competitiva, ed è stata sollecitata ad assumere come obiettivo un modello di competizione tutto economico, gestito con attenzione ai numeri ma non alle conseguenze delle scelte sulla vita delle persone. In questo quadro, il modello sociale europeo è stato considerato poco efficace. La competizione è sicuramente un vincolo nel sistema di mercato, ma è importante riaffermare che il vero traguardo rimane quello di garantire ai cittadini un maggior benessere perché possano essere più felici. Il vertice di Lisbona del 2000, che è quello di cui noi oggi vogliamo parlare, ha cercato di ridefinire la nozione di competizione parlando di competizione di qualità basata su tre obiettivi fondamentali: la conoscenza, la buona occupazione e la protezione sociale. Si mette così

in relazione, e non in contrapposizione, il *welfare* cosiddetto lavoristico e il *welfare* di cittadinanza universalistico, il cui insieme contribuisce ad elevare la qualità del territorio costruendo le condizioni di buona competizione anche economica. Ora questo modello, di cui vogliamo valutare i risultati o comunque il cammino, è minacciato da quattro grandi problemi. Il primo problema è la non regolazione della competizione produttiva con i paesi in via di sviluppo, paesi che non hanno un modello di diritti né lavoristici, né umani paragonabili ai diritti dei paesi europei e dei paesi occidentali, che quindi hanno modelli produttivi che riportano ad un periodo addirittura pre-fordista e che costruiscono una competizione difficile per i paesi avanzati che hanno un sistema consolidato di tutele sociali.

Il secondo grande problema che mette a repentaglio il modello sociale europeo è l'invecchiamento della popolazione: questo è un problema strutturale dei paesi ad economia avanzata e soprattutto dell'Europa; è un problema che investe naturalmente tutta la struttura economica, ma anche gli investimenti per il futuro del nostro paese. È vero che un paese che invecchia per ciò stesso è meno dinamico, meno capace di stare alla flessibilità e alla competizione, meno adatto al cambiamento? Se fosse vera questa affermazione sarebbe un bel problema per la vecchia Europa. Il terzo tema che mette in forte discussione il modello sociale europeo è quello dell'immigrazione massiccia di questi ultimi anni e dell'integrazione anche degli immigrati arrivati negli anni precedenti. Ci sono tanti nuovi potenziali cittadini europei a cui garantire i diritti: regge un sistema come il nostro? Può garantire loro gli stessi diritti nostri e come? Questa domanda oggi si affaccia in maniera inquietante se pensiamo a Parigi e se pensiamo, certo in termini diversi, al dibattito che si è aperto anche a Bologna. Infine, il quarto grande tema è l'allargamento ai paesi dell'Est dell'Europa. Questo allargamento, guardato con grande interesse sia da chi sperava di costruire un'Europa politica più forte, sia da chi guardava al rafforzamento economico dell'Europa perché pensava a nuovi mercati da aprire, oggi si rivela gravido di molti problemi. Abbiamo visto, per esempio, quanti timori, e in parte pregiudizi, abbiano influenzato il risultato del referendum sulla Costituzione in molti paesi; cosicché assistiamo al paradosso che l'Europa si allarga, ma contemporaneamente il legame politico tra i paesi dell'Europa si indebolisce e si indebolisce anche, per grandi difficoltà economiche interne a tutti i paesi, la volontà di destinare risorse adeguate al nuovo assetto europeo. Mentre l'Europa si allarga, i paesi membri fondamentali dell'Europa non di-

scutono come finanziare questa scelta, ma pensano addirittura di ridimensionare la contribuzione, aprendo quindi una grande discussione sulla qualità dell'investimento politico ed economico europeo, con conseguenze inevitabili sull'espansione del modello sociale fin qui perseguito. Noi, quindi, ci troviamo oggi a dover affrontare questi grandi problemi strutturali che ci interrogano anche sull'efficacia del metodo aperto di coordinamento per le politiche sociali attuato fino ad oggi. Questo metodo è certamente interessante, proprio a partire dal problema che enunciavo all'inizio, cioè quello della diversità dei differenti sistemi sociali europei, ma proprio le questioni strutturali qui esposte richiamano ad un'accelerazione della convergenza ed unificazione delle politiche europee di protezioni sociali. È un grande tema, e comunque una domanda alla quale certo non è facile rispondere dal momento che ci troviamo a dover fronteggiare grandi difficoltà nel cammino del trattato costituzionale europeo, e quindi della costruzione non solo di un'Europa politica, ma di un'idea di cittadinanza europea. Questo poi è il vero problema. Se non si riesce a costruire un'idea di cittadinanza europea è difficile arrivare ad un coinvolgimento dei cittadini nel processo di costruzione e mantenimento di un modello sociale europeo che abbia le caratteristiche che ho illustrato all'inizio.

I problemi quindi sono tantissimi, gli interrogativi molti, anche per chi, come in Cgil, continua ad essere fermamente convinto che il modello sociale europeo è l'unico che può garantire il mantenimento dei diritti per coloro che noi difendiamo, cioè i lavoratori e i pensionati, ed è l'unico che può essere utile, aumentando anche il ruolo dell'Europa nella *governance* globale, a sviluppare la pace e la democrazia nel mondo. Noi siamo un sindacato fortemente europeista e per questo vogliamo ancora scommettere sul modello sociale europeo e vogliamo ancora riflettere su Lisbona e, a cinque anni da Lisbona, su come andare avanti. Ne discutiamo con degli ospiti autorevolissimi: innanzitutto con Maria Rodrigues, che, come sappiamo, è stata una delle artefici della filosofia di Lisbona e ha appena coordinato il gruppo di esperti che ha condotto la valutazione a medio termine della strategia di Lisbona, e che quindi ci esporrà la prima relazione. Poi rifletteremo ancora su questo tema con Maurizio Ferrera, che ci parlerà delle difficoltà del processo di armonizzazione europeo, e con Jean Claude Barbier del Centre d'Etudes de l'Employ, che ha approfondito questi temi soprattutto rispetto ai problemi occupazionali e del mercato del lavoro: si tratta per noi di una prospettiva molto interessante. Infine

concluderà questa nostra conversazione Antonio Lettieri, che soprattutto noi del sindacato conosciamo benissimo per il suo ruolo trascorso nel gruppo dirigente della Cgil, e che oggi si trova qui nella sua attuale veste di presidente del Centro internazionale di studi sociali. A lui chiediamo di concludere questa prima sessione guardando all'Europa da un punto di vista strettamente italiano, di chi ha vissuto da vicino le vicende del nostro paese in questi anni.

Antonio Lettieri*
Presidente del Ciss, Centro internazionale di studi sociali

Lo spazio a disposizione è molto limitato, per cui svolgerò solo alcune brevi considerazioni e ipotesi di lavoro. Betty Leone ha introdotto la sessione dicendo che esiste un modello sociale europeo. È un'affermazione su cui sono d'accordo, e credo che quanto è stato esposto fino ad ora lo confermi. Direi, però, che la domanda viene riproposta spesso, se non altro in termini politici e ideologici. E se esiste un modello sociale europeo, questo è compatibile con i problemi della globalizzazione? La risposta non è omogenea, c'è un dibattito in corso in Europa e una parte delle soluzioni, molto forti, di carattere politico e ideologico, anche operative, dicono che questo modello sociale non è più compatibile. E non si tratta evidentemente di risposte soltanto teoriche: in Europa esistono già due modelli diversi. C'è un modello tradizionale – si usa dire continentale – e un modello che si sta sviluppando nei paesi dell'allargamento – gli otto paesi dell'allargamento ad Est – dei quali si pensava che avrebbero guardato con curiosità, interesse, spirito imitativo alla Germania, e che in realtà stanno scegliendo un modello sociale di tipo americano. Esiste un modello che io definisco «estone-slovacco», fatto di massimizzazione delle deregolazioni, riduzione della spesa sociale, compensata da forti riduzioni fiscali, *flat rate* (di *flat rate* si parla da cinquant'anni, ma prima c'era solo ad Hong Kong, e quindi nessuno ne teneva conto: adesso si sta diffondendo, nella pratica, in tutti i paesi dell'allargamento).

Proseguo per grandi linee: esiste un modello sociale europeo? La risposta di questo tavolo è stata: sì, esiste. Qual è il suo futuro? È problematico perché si sta verificando un attacco formidabile al modello sociale europeo. L'aspetto paradossale è che sull'altro versante c'è un modello sociale americano. Se poi guardiamo agli americani, c'è un libro recente di Jeremy Rifkin – che è capitato di leggere sicuramente a molti di noi – che parla del «sogno europeo». Rifkin è molto enfatico nelle sue tesi , ma è uno scrittore brillante; gira per l'Europa da una quindicina d'anni ed è strabiliante che lui, uomo di Chicago, affermi che siamo al tramonto del sogno americano e veda, invece, il sorgere di un sogno europeo, che tra l'altro è fatto di un modello sociale, di

* Testo non rivisto dall'autore.

«modelli di vita», come diceva Ferrera. Come mai questo tipo di affermazione? Rifkin, e tanti democratici e progressisti americani sono rimasti colpiti da Lisbona. Perché Lisbona ha rappresentato un momento straordinario: l'Unione Europea veniva da un decennio di difficoltà, di stagnazione, di recessione, di disoccupazione di massa, come non si era visto dagli anni trenta e improvvisamente, a partire dal '97, '98, con l'annuncio dell'euro è ripartito lo sviluppo economico europeo: si è cresciuti ad una media vicina al 3%, e in tre, quattro anni si sono prodotti 10 milioni di nuovi posti di lavoro. Perché non puntare sull'Unione Europea? Gli americani che avevano sempre snobbato il processo di integrazione, cominciano a scommettere sull'Unione Europea. E a quali conclusioni si è giunti a Lisbona? La professoressa Rodrigues ce lo ha ricordato in modo dettagliato, lo ha illustrato con precisione e quindi io sarò estremamente sintetico: a Lisbona si è stabilito che c'è bisogno di grande innovazione, c'è bisogno di crescita ed è possibile raggiungere la piena occupazione – obiettivi di cui non si parlava più da tempo, caduti nell'oblio – si è parlato proprio di questo, crescita, solidarietà, piena occupazione. E la Commissione europea ha creato un modello statistico e ha affermato che nel 2010 sarebbe possibile arrivare ad un modello di piena occupazione, o meglio, ad una disoccupazione del 3-4%. Questo è stato il pensiero che ha dominato a Lisbona, e non sono state, a mio avviso, idee prive di fondamento. Io ho avuto la ventura in quel periodo di partecipare alle fasi preparatorie di Lisbona e ricordo le discussioni, alle quali ha partecipato anche Maria Rodrigues, con i governi francese e tedesco in cui si è parlato di innovazione e crescita. Ma ad un certo punto, dopo Lisbona, si è cambiata l'impostazione, cominciando a discutere di innovazione e liberalizzazione, per crescere.

Non era questo il pensiero di Lisbona. Non si può allo stesso modo condividere questa linea: innovazione per crescere non è la stessa cosa che dire innovazione e crescita. Non è possibile realizzare innovazione e competitività quando, come è successo negli ultimi cinque anni, la crescita oscilla fra l'1, l'1,5%, lo 0,2%, lo 0,5% per Stati come la Germania, che sono il motore dell'Unione Europea. E in Italia c'è chi si ritiene soddisfatto – noi no, certo, ma almeno una parte della stampa – di sentire che la crescita non sarà proprio 0, sarà 0,2 o 0,3%.

Allora: che cosa è successo, perché questo fallimento di Lisbona? Maria Rodrigues diceva che ci sono molti aspetti importanti e positivi, e altri negativi, ma dal momento che il mio discorso va per grandi linee, io parlo di delusione, di frustrazione, e anche di fallimento. Dov'è la

crescita? Dov'è l'occupazione? C'è più disoccupazione in Europa di cinque anni fa, e l'occupazione che si registra non è fatta di *good jobs*, ma di lavori peggiori. Perché? Questo è il punto: non è la constatazione di una situazione sulla quale grosso modo siamo tutti d'accordo, il punto è perché? E il perché, ci viene spiegato, consiste nel fatto che non sono state fatte sufficienti liberalizzazioni del mercato, che il mercato del lavoro rimane rigido o non abbastanza flessibile e deregolato, che la spesa sociale rimane troppo alta, che le imposte sono ancora troppo alte. E questo è un tentativo di spiegazione. Si può accettare? Io penso che non sia accettabile. Qualcuno può sinceramente affermare che vi sia oggi meno flessibilità nel mercato del lavoro di quanta ce ne fosse nel 2000, vale a dire al tempo di Lisbona? È cresciuta la spesa sociale nei paesi dell'Unione Europea? E di quanto? Mediamente è diminuita e non cresciuta, o comunque è rimasta allo stesso livello.

La competitività è un argomento complesso: fino al 2002 la produttività oraria nell'Unione Europea era superiore a quella americana, poi la stagnazione economica ha bloccato anche la produttività. Uno dei grandi problemi dell'Unione Europea è la Germania, che è un paese con una competitività straordinaria, l'unico paese al mondo che riesce ad avere in questo quadro di globalizzazione, nonostante la Cina e nonostante l'India, un avanzo commerciale stabile straordinario, superiore a 100 miliardi di euro all'anno.

E allora perché questo fallimento, in grande o piccola misura, di Lisbona? Flessibilità, liberalizzazione, stato sociale, competitività? Ferrera, e anche adesso Barbier, dicevano che bisogna tenere conto insieme di diverse dimensioni, e io credo che un grande difetto in Europa sia quello di esaminare i problemi in modo separato: una volta si affrontano gli aspetti sociali, un'altra volta invitiamo gli economisti a parlare di economia e, infine, in una terza occasione discutiamo di istituzioni e ci stupiamo del perché abbiamo dei risultati come quelli ottenuti sulla Costituzione. Proviamo a ragionare insieme come in parte qui si sta facendo: dimensione sociale, dimensione economica, dimensione istituzionale. Pensiamo alla dimensione istituzionale e facciamo una riflessione: quando parliamo di Unione Europea, parliamo di un mercato tendenzialmente di 500 milioni di cittadini, e gli economisti direbbero anche di consumatori, di un reddito nazionale che è più alto di quello degli Stati Uniti sommato al reddito nazionale cinese e indiano, quindi parliamo di qualcosa di molto forte. Ma come è possibile che nel momento in cui gli Stati Uniti cessano di essere la loco-

motiva dello sviluppo mondiale, vale a dire dopo Lisbona – 2001, fino al 2002 – non succede niente, perché l'Unione Europea a livello macroeconomico è rimasta saldamente ancorata alla linea della Banca Centrale Europea che intende combattere l'inflazione. È un'ottima cosa combattere l'inflazione, e in Italia sappiamo cosa significa perché c'era e l'abbiamo combattuta. L'unico problema è che in Europa non c'era l'inflazione! E la Banca centrale europea continua a tenere i tassi fermi, mentre il famoso Greenspan fa 5, 6, 7, 10 manovre sui tassi di interesse, e i tassi di interesse europei sono reali: in Germania dove l'inflazione è vicina a zero i tassi sono di conseguenza molto alti.

C'è poi il patto di stabilità: sul quale c'è una grande confusione. Aveva ragione Romano Prodi quando disse: «È stupido». Anche se in realtà il patto di stabilità non ha molta rilevanza perché nessuno lo ha rispettato; il problema è che *ex ante* il patto di stabilità è stato applicato non soltanto a paesi come l'Italia – paesi con un debito pubblico talmente alto che non possono consentirsi le manovre più o meno fantasiose del nostro governo e dei nostri ministri – ma quel patto valeva per paesi a basso indebitamento, a basso disavanzo, cioè in pratica con una politica macroeconomica tendente alla stagnazione, a bloccare la crescita e a bloccare l'occupazione. Vediamo se c'è qualche conclusione da trarre o qualche filo di speranza da tessere in questa situazione: io credo che sia assolutamente possibile, una volta che si analizza da dove partiamo, indagare il perché l'itinerario sia rimasto incompiuto, capire cosa si può e si deve fare, e realizzare molte cose insieme che riguardano il sociale, l'economico e le istituzioni. La prima riguarda l'economia e attiene al bisogno di crescita, e la crescita ha bisogno di politiche macroeconomiche tendenti alla crescita. Ma questo significa ritornare agli schemi keynesiani? Sì e no: sì, perché le politiche macroeconomiche, le politiche monetarie, le politiche di bilancio e così via, debbono essere politiche di crescita. Gli Stati Uniti, che non si definiscono keynesiani, fanno continuamente politiche keynesiane, anche perverse perché fanno anche la guerra. È però sufficiente una politica keynesiana? No, non lo è, perché i problemi di crescita e di occupazione hanno caratteristiche speciali. Prendiamo ad esempio la disoccupazione tedesca che in larga misura è disoccupazione dei nuovi Länder dell'Est (20% di disoccupazione): basta aumentare la domanda? No, però se non c'è domanda e la Germania vive solo di esportazioni il risultato è quello che vediamo: stagnazione. Prendiamo il caso italiano, dove la disoccupazione – ahimè – si dice che sia in discesa (e comunque è ancora alta): il problema va visto sotto diversi

profili, ma possiamo basarci soltanto sulle politiche che vengono consigliate, di flessibilità del mercato del lavoro, deregolazione, legge 30 (del 2003, sulla riforma del mercato del lavoro, *n.d.r.*)? Dire che sono sciocchezze serve non solo a criticare questo governo, ma anche a costruire ed elaborare una proposta per quello che noi speriamo sia il prossimo. C'è una parte dell'Italia, che è una parte consistente, dove la disoccupazione è più bassa della media europea; dove è a livelli talmente contenuti che c'è persino un problema di immigrazione necessaria. Poi c'è il Mezzogiorno d'Italia con il suo 16, 18, 20% di disoccupati. Qui c'è bisogno di politiche specifiche e di una politica di crescita.
Consideriamo il caso, per allargare lo sguardo, dei paesi dell'Est: la Polonia ha il 20% di disoccupazione. Risolviamo questi problemi con la flessibilità? La Polonia è un paese agricolo, il 20% di disoccupazione corrisponde ad una struttura economico-sociale specifica.
Allora il punto per l'Unione Europea non è se l'Unione Europea può esistere. I risultati del voto sulla Costituzione non ci dicono, secondo me, che i francesi o gli olandesi sono contro l'integrazione europea, non sarebbe possibile; se la Francia, l'Olanda, e ovviamente la Gran Bretagna (che non vota, per fortuna di Blair, ma appena vota voterà contro) fossero contro l'integrazione europea, noi saremo ad un fallimento storico tragico, perché non si può fare a meno dell'integrazione europea. Io vorrei suggerire per un'ulteriore riflessione e dibattito che il problema non è se l'integrazione europea è necessaria – perché lo è in termini assoluti: non si può affrontare la globalizzazione senza un'integrazione più forte – ; quello che è sbagliato sono le politiche dell'Unione Europea e le politiche che i vari Stati membri concordano a livello dell'Unione Europea. Bisogna cambiare queste politiche e, dal punto di vista istituzionale, non essendo possibile cambiare le politiche dell'Unione Europea a 25 o a 27, c'è bisogno di questo elemento che viene spesso ricordato e poi dimenticato: di un gruppo di paesi, come è prescritto anche nel progetto di Costituzione ed era detto anche a Nizza, di un gruppo di paesi che operino delle cooperazioni rafforzate in termini di politiche economiche, di politiche sociali, di politiche di crescita, di politiche di innovazione. Queste cooperazioni rafforzate sono previste, a volte si chiamano avanguardie, a volte i nomi cambiano, in sostanza si tratta di un gruppo di paesi tra i fondatori e quelli dell'euro che rilancino l'integrazione. Dove sta l'Italia? Adesso è fuori da tutto, il governo italiano ha giocato contro l'Unione Europea, ha perfino affermato delle cose assurde e paradossali, cioè che l'euro avrebbe danneggiato l'Italia, mentre l'euro al

massimo avrà danneggiato la Germania. Non posso soffermarmi su questo, sappiamo soltanto che senza l'euro l'Italia rischiava di essere l'Argentina, di fare esperienza della stessa crisi. Nel futuro c'è da sperare che Germania, Francia, Belgio, adesso Spagna, e Italia, possano essere il motore di nuove politiche di sviluppo dell'integrazione europea.

Marigia Maulucci
Segretaria confederale della Cgil

Alla base della discussione di questa sessione di lavoro c'è la richiesta di ragionamenti densi: quella dello sviluppo di un pensiero sull'attività e sul ruolo del pubblico. Connettere funzione redistributiva e giustizia sociale significa attivare quella rete di protezioni, quel sistema che si rende garante dell'esercizio e della stessa esigibilità dei diritti in un sistema. Così facendo, dunque, incrocia il binomio libertà e democrazia, fondato su una cognizione della libertà e della democrazia non come diritti naturali a prescindere dalle condizioni del loro esercizio, ma come diritti da reificare e sostanziare in una dimensione individuale e collettiva. Nessuno di noi pensa più che il collettivo sia l'annullamento delle individualità, così come nessuno ritiene più il contrario, che esiste un individuo e non esiste la società. Il tipo di problema che abbiamo oggi è di pensare a come si può costruire una società nella quale i confini dell'individuo e il rispetto dell'articolazione delle differenze e dei bisogni di quell'individuo si combinano in un agire sociale, ma anche a come il sistema di protezione sociale debba rendere quell'individuo tanto forte da affrontare dei rischi e non arretrare di fronte ad essi. Su questo è importante che lo Stato, il pubblico, come in un'immagine gestaltica di figura/sfondo, ampli i suoi confini e definisca a livello europeo la sua identità. Nella descrizione, dunque, del modello sociale europeo, di non secondaria importanza è il problema dei servizi e la loro alternatività a puri trasferimenti monetari: scegliendo i primi, scegliamo un ruolo non delegante e non pilatesco del soggetto pubblico.

Detto ciò, però, dovremmo anche interrogarci sul sistema della *governance* dei servizi, cioè su quale sia il tipo di partecipazione dei soggetti e degli individui rispetto ai servizi forniti e rispetto alle caratteristiche dei servizi forniti e quanto questi rispondano a bisogni di carattere individuale, sociale, relazionale, eccetera. Credo che Laura Pennacchi ci intratterrà sul come la sostenibilità complessiva sia uno strumento che ci consente di realizzare questo obiettivo. Se la mia anticipazione è corretta su questo sono assolutamente d'accordo, e credo che ci sia un valore forte nella caratteristica della redistribuzione, perché ovviamente una politica fiscale o nessuna politica fiscale, le caratteristiche e l'orientamento della politica fiscale costituiscono un carattere identita-

rio di una politica come di destra o di sinistra. Credo anche, però, che ci sia una forte differenza tra destra e sinistra su come si formano le risorse che si ridistribuiscono: abbiamo bisogno di capire dove e come costruiamo o rendiamo possibile la costruzione di valore e di scelte a seguito delle quali, o connaturate insieme alle stesse, si produca risultato per la società. In questo ambito credo ci sia spazio per una riscrittura dei ruoli della politica e dell'economia, superando contese sui primati o, peggio, sovrapposizioni e collusioni. Ovviamente noi – e quando dico noi dico il sindacato – siamo particolarmente interessati allo sviluppo e ai contenuti di queste politiche di welfare principalmente per il sostegno che le politiche di welfare possono dare alla trasformazione del modello economico nel quale viviamo, da un modello manifatturiero ad un modello di economia della conoscenza. Prima di entrare in questi argomenti Ruggero Paladini ci parlerà però, secondo il tema assegnato alla sua comunicazione, delle politiche di bilancio e della spesa per il welfare nei paesi europei negli anni '90, vale a dire, cioè, di come le politiche di bilancio e l'articolazione della spesa rispondano ad un modello sociale piuttosto che ad un altro. Anche da questo punto di vista, molto spesso come sindacato abbiamo messo in luce come l'unità europea, sostanzialmente monetaria e finanziaria, avesse bisogno di diventare unità politica, dotandosi di politiche fiscali, di politiche macroeconomiche, di politiche di sviluppo che impedissero una concorrenza sleale all'interno dei paesi dell'Unione Europea e facessero crescere un soggetto in grado di reggere una competizione più elevata. Le differenze fra i modelli sociali europei e nelle loro articolazioni e differenziazioni, analizzate da Ruggero Paladini nella documentazione scritta di preparazione del Forum e cui immagino accennerà nelle sue prossime considerazioni, si connettono per certi versi ad una parte delle riflessioni che ci aspettiamo da Pennacchi e anche da Paolo Sestito. Sestito ci ha già anticipato che inserirà nella sua comunicazione numerosi elementi di realtà; un approccio per noi interessante, perché siamo consapevoli è poi con questi ultimi che dobbiamo necessariamente fare i conti.

Introduzione

Maria Luisa Mirabile, Direttore di «Rps»

Questa è la prima edizione del Forum di «Rps». Avviene a poco più di un anno dalla nascita de «La Rivista delle Politiche Sociali» e mantiene l'impegno assunto già in fase di progettazione della testata di dar vita ad un'attività periodica di confronto sui temi del welfare intesa come parte integrante dell'iniziativa editoriale in quanto tale. Un appuntamento che sia allo stesso tempo volano e terreno di verifica dell'utilità del nostro lavoro «istituzionale», svolto, per così dire, in «forma cartacea».
Non mi soffermerò in questa introduzione sulla struttura e sulla produzione fin qui realizzata da «Rps». Svilupperò piuttosto due argomenti «a monte» sia della rivista in quanto tale, sia di queste nostre due giornate di lavoro, accennando innanzitutto alle scelte (e alle casualità) che hanno contribuito alla configurazione di «Rps» così come la conoscete: assolutamente aperta rispetto all'origine sindacale e integrata a più livelli fra competenze, ambiti e livelli di esperienza; e illustrando poi brevemente la struttura di questo Forum 2005, vale a dire delle due giornate seminariali e dei relativi *panel* che hanno inizio da questa mattina.

Il Forum e la «Rivista»

Come la rivista stessa, il Forum di discussione organizzato da «Rps» vuole rappresentare un luogo significativo di riflessione sul welfare, caratterizzato principalmente da due connotati:

1) l'elevata qualità scientifica dei contenuti e la centralità dei temi in discussione.
   Su questo credo non ci sia per il momento molto da aggiungere, e ci tornerò in conclusione di questa introduzione nel rappresentare con un minimo di dettaglio la struttura delle due giornate e il senso di merito che abbiamo inteso dargli.
2) L'integrazione di competenze di tipo intellettuale con competenze proprie della dirigenza sindacale Cgil.
   Da questo punto di vista è il caso di sottolineare che al Forum prendono parte come relatori numerosi membri del Comitato scientifico della rivista (ivi compresi alcuni membri non italiani) e

ci auguriamo che nel tempo, nelle prossime edizioni, potremo avvalerci anche per questa attività della collaborazione attiva di tutti i nostri *referee* scientifici.

Ma al Forum prendono anche parte, principalmente in qualità di coordinatori dei *panel*, i membri della segreteria nazionale della Cgil con competenze relative alle politiche previdenziali, sociali e fiscali, nonché la segretaria generale del Sindacato pensionati Cgil e il presidente del patronato sindacale Inca.

Questa struttura mista di intellettualità e politica configura una nostra volontà precisa di integrazione fra saperi; un'integrazione che siamo felici di vedere rispecchiata nella composizione altrettanto mista della platea, la cui risposta, in termini sia di quantità sia di qualità del livello scientifico e politico delle presenze, ci riempie di soddisfazione e di fiducia sul piano della conferma dell'orientamento politico-culturale ed editoriale su cui abbiamo impostato il nostro lavoro.

E qui in effetti entro nell'annunciata, breve, riflessione «di senso» alla base delle intenzioni di «Rps». Parto da una affermazione ovvia, e tutto sommato veritiera, anche se in effetti relativamente parziale. Un'affermazione che abbiamo più volte ripetuto nel materiale divulgativo della rivista (*brochure* e sito) e anche in qualche editoriale dei primi fascicoli pubblicati. L'affermazione è che «Rps» «deriva dalle esigenze di approfondimento e di confronto della Cgil sui temi del welfare». Si tratta di un dato evidente almeno per due ordini di ragioni. Il primo, stando anche solo ad argomenti molto concreti, è che le risorse necessarie a realizzare «Rps» provengono dalla Cgil e dalle strutture del Sindacato pensionati e del patronato Inca; risorse che vengono successivamente gestite dalla Ediesse, la casa editrice «di bandiera», si potrebbe dire, della Cgil. Ma la cosa naturalmente non potrebbe limitarsi solo a questo.

La seconda ragione, certamente più significativa della prima, è che è in qualche misura ovvio che la rivista derivi dalle esigenze di riflessione della Cgil per il ridisegno del welfare. È evidente infatti l'esigenza che ogni soggetto sociale, politico o istituzionale – e fra questi naturalmente *in primis* il sindacato – ha di misurarsi con il cambiamento dei fattori chiave di criticità dei sistemi fordisti di welfare, a partire dallo squilibrio demografico, dalle trasformazioni del lavoro e dai processi di secolarizzazione della famiglia. Tutto ciò, e non ultimo, a fronte di un ruolo comunque incalzante della Unione Europea.

E qui va evidenziato un altro passaggio. La Cgil, e credo che in questo vada sicuramente riconosciuta a questa organizzazione una notevole

dose di consapevolezza e di sensibilità al riguardo, è arrivata all'appuntamento della ridefinizione del welfare italiano non particolarmente attrezzata. Portatrice di un patrimonio culturale e d'azione sociale caratterizzato da un'impronta largamente industrialista, rispetto a cui la Cgil negli ultimi anni ha avviato un percorso di riflessione e di modifica della sua azione, oggi riscontrabile nello sviluppo crescente dell'area delle politiche sociali cosiddette di cittadinanza.

È in questa fase di avvio della riflessione della Cgil su quello che molto genericamente potremmo chiamare il «nuovo welfare» che lentamente matura la decisione dell'Inca e dello Spi di fondere le loro due testate già dedicate al welfare («L'Assistenza Sociale» e «Qualità - Equità») per dar vita ad una nuova rivista trimestrale unitaria delle due strutture, a cui aderisce anche la Cgil in quanto tale.

Ma è qui il caso di dire – onde evitare di attribuire alla rivista, nel bene o nel male, caratteristiche di ufficialità compiute, derivanti da processi decisionali lineari; caratteristiche di ufficialità a tutto tondo che «Rps» riveste in effetti solo in minima parte – che, se non l'esistenza, certamente il profilo della rivista è anche da ascrivere ad una certa dose di effetto, se non perverso almeno imprevisto, delle azioni (sociali).

«Rps» è nata infatti in ambito Cgil da un incrocio di condizioni operanti a più livelli. C'è stata, come ho appena detto, l'eredità lasciata dalle due precedenti testate (quella del patronato Inca e quella del Sindacato pensionati). Ma un'eredità che io credo sia opportuno intendere anche come spazio vuoto, rimasto disponibile in ragione dell'entrata in disuso della consuetudine che le organizzazioni politiche e sindacali (della sinistra, ma non solo) avevano di voler disporre di organi di stampa attraverso cui rappresentare in forma predefinita i propri orientamenti agli iscritti o alla *membership* potenziale. Un vuoto che ha poi rappresentato l'eredità, se vogliamo, principale che «Rps» ha potuto raccogliere, proseguendo in qualche misura il solco già tracciato dalle testate Inca e Spi che l'avevano preceduta; un vuoto leggibile anche come effetto (ma non è questa la sede per approfondire l'argomento) dei cambiamenti avvenuti nelle e sulle strutture sociali e politiche di rappresentanza nel corso degli ultimi due decenni, a seguito della caduta dei blocchi politici internazionali.

Alla luce di questi due fattori possiamo meglio comprendere come «Rps» non nasca, né possa o intenda divenire, un pensatoio finalizzato a dare sostegni «esperti» ad una struttura decisionale, in questo caso quella della Cgil, immaginata come capace di dare impostazioni rigide, stabilite dall'alto. Ed è a partire da ciò che si capisce con più precisio-

ne come e perché alla rivista, e agli intellettuali e agli operatori che in essa scrivono, non venga in alcun modo fatta la richiesta, che giudicheremmo obsoleta, di soddisfare inesistenti esigenze di legittimazione di decisioni già prese o in via di essere assunte. E perché, piuttosto, venga loro rivolta la richiesta – lo dico attingendo ad una felice espressione di altri – di «pensare in pubblico» o, più frequentemente, nel nostro caso, di far circolare tramite «Rps» i risultati dei lavori d'indagine sociale svolti all'interno di un'ormai significativa e qualificata platea di lettori/studiosi/operatori.

In tutto ciò, io credo, c'è da riconoscere nel comportamento della Cgil un'encomiabile capacità di correre il rischio di «incamerare» diversità e potenziale di critica, ma anche di darsi la possibilità di contribuire ad una progettualità sociale costruita sulla base della pluralità e del confronto. Perché in effetti secondo noi (ma parlo naturalmente ad esclusivo titolo di direttore della rivista) pubblicazioni di questo tipo non sono più realizzabili entro logiche, già sperimentate e in passato feconde, da «intellettualità organica». E non sono neppure realizzabili al di fuori di una voluta integrazione fra saperi, sia pure specialistici. Ed è alla luce di queste considerazioni appena accennate, che a guidare il nostro approccio, di impostazione e realizzazione della rivista, c'è stata in effetti la condivisione di un'idea di progressiva insufficienza delle tradizioni di studi improntate alla logica dell'illuminismo applicato, secondo cui la natura dei rapporti fra conoscenza e azione è fondata su una radicale separazione di campo tra «esperto», che procede sulla base di tecniche di calcolo e indagini a fini di giudizio, e autorità (pubblica) intesa come committenza di queste indagini e vista come la sede in cui queste ultime acquisiscono una traduzione operativa in sede decisionale.

A guidarci c'è stata quindi l'ipotesi, propria di alcune correnti di filosofi e scienziati sociali, che siano piuttosto necessari processi di convergenza fra esperti, fra esperti e decisori, e decisori e pubblica opinione. Ci ha guidato la condivisione di quegli orientamenti che tendono a considerare anche il pensiero come strumento interattivo, teso alla costruzione di uno sfondo tendenzialmente condiviso fra soggetti che vivono esperienze diverse e che partono magari anche da punti di vista profondamente distanti. C'è stata da parte nostra l'ispirazione a quelle prospettive epistemologiche secondo cui lo sviluppo della conoscenza richiede un'articolata strumentazione razionale, che permetta di rappresentare conoscenze, di eseguire interferenze, di applicare diverse modalità comunicative e, infine, di pianificare azioni, in

quanto singoli ma anche in quanto gruppo, con i connessi problemi di coordinazione.
Secondo questa impostazione, ciò che viene chiamata razionalità corrisponde ad una specie di *patchwork*, il risultato di una sorta di operazione di *collage* tra spazi di razionalità circoscritti che devono essere posti in comunicazione reciproca attraverso la disponibilità di un linguaggio comune e di uno sfondo condiviso, per realizzare il quale è preliminarmente necessario svolgere operazioni di «riduzione» della complessità che, tornando al nostro specifico di «Rps», *in qualche modo* rappresentano uno degli intenti principali della rivista concepita come monografica e, di volta in volta, del modo di progettare ciascun fascicolo.

La struttura di questa prima edizione del Forum

In questa edizione del Forum abbiamo inteso sviluppare un percorso di riflessione sul welfare che, almeno in questa occasione, la nostra «prima volta» del Forum, abbiamo voluto decisamente ad ampio raggio. La proposta di queste due giornate è una specie di cavalcata nel welfare e, nel loro insieme, gli approfondimenti proposti, anche allo scopo di contribuire ad una riduzione delle distanze fra Europa e Italia, vanno da un'illustrazione e un'analisi dello stato di attuazione del Modello sociale europeo e della Strategia di Lisbona alla questione della sostenibilità finanziaria delle riforme che in Italia potrebbero ispirasi ad un'attuazione coerente ed estensiva di quella linea d'indirizzo. Le due sessioni intermedie riguardano il tema delle strategie dei sistemi occupazionali e di tutela del lavoro dopo il fordismo e la questione, oggi tanto dibattuta, del welfare locale. Della sua organizzazione e del suo intreccio con il processo di ridefinizione istituzionale dei poteri locali di governo, anche nella prospettiva dell'interazione con i processi europei di *governance*.
La prima sessione, *Dimenticare Lisbona? Riflessioni sulla validità del modello sociale europeo*, verrà aperta da una comunicazione della professoressa Maria Rodrigues, protagonista del processo sia come ideatrice, sia come presidente del Comitato europeo di valutazione a medio termine della Strategia, che illustrerà come il processo di attuazione della Strategia europea di Lisbona, lanciata nel 2000 e sottoposta ad un costante processo di valutazione istituzionale della Ue da parte di Comitati ministeriali e di esperti, ha evidenziato fra l'altro forti differenze sia tra aree di *policy* che tra paesi (in generale i paesi del Nord Europa

hanno *performances* migliori rispetto a quelli del Sud, lo stesso vale per quelli più piccoli rispetto ai grandi).

La sessione successiva, *Dopo il fordismo. Considerazioni sull'attivazione delle politiche sociali e del lavoro*, è dedicata alla riflessione sui significati e le possibilità di sviluppo che le politiche dette di «attivazione» ricoprono rispetto all'entrata in crisi dei modelli occupazionali basati sull'idea del lavoro maschile a tempo pieno e per l'intera durata della vita. Ciò che si dice il «posto fisso» o il «lavoro fordista». A fronte dell'esigenza di riforme in questo senso – che promuovano l'occupazione alternandola, per l'intera durata del corso di vita, con attività non solo immediatamente produttive – si aprono una serie di alternative e di dubbi che riguardano, non da ultimo, i limiti e le resistenze che in Italia riforme di questo tipo potrebbero incontrare.

La terza sessione, *Welfare locale, decentramento e cittadinanza*, è dedicata al welfare locale. Un tema di decisa attualità che riguarda un ambito, quello dei servizi territoriali alla persona, che in effetti, pur con lentezza e molte contraddizioni, viene progressivamente considerato come il terreno più appropriato a rispondere alla nuova domanda di protezione sociale che, non più completamente corrisposta dai sistemi di protezione sociale categorialistico-assicurativi, deriva dai profondi mutamenti socio-demografici in corso. Assumendo questo dato, la sessione si articolerà su aspetti relativi al processo di territorializzazione del welfare sia come conseguenza delle trasformazioni sociali, sia come portato dei processi di decentramento istituzionale in quanto tali e delle loro relazioni con lo sviluppo del ruolo europeo.

La quarta sessione, *Redistribuzione, Giustizia sociale e sostenibilità del welfare*, riguarderà, infine, le questioni della sostenibilità economica del Modello sociale europeo, delle linee necessarie/applicabili in Italia e dei problemi di compatibilità che dovrebbero essere posti alla base di queste scelte. La discussione è di stringente attualità, incrociando in modo diretto il dibattito politico ed economico sul ruolo del fisco come fattore di condizionamento piuttosto che di promozione della crescita e dello sviluppo.

Ci auguriamo che il lavoro fatto in preparazione, quello delle due giornate seminariali e la lettura di questi materiali attraverso la pubblicazione che ne verrà fatta da «Rps» possano aggiungersi alle riflessioni per la ricerca di un nuovo welfare, più adeguato all'insieme di trasformazioni istituzionali e sociali che le società occidentali stanno attraversando e alle nuove esigenze di equità e di protezione sociale, necessità delle quali siamo sempre più sentitamente convinti.

Luis Moreno
Csic - Consejo superior de investigaciones scientifícas, Madrid

Il processo di europeizzazione implica una convergenza di risorse e di risultati. Ciò è dovuto principalmente sia a vincoli strutturali (es. l'armonizzazione economica) che a *input* istituzionali (es. le sentenze della Corte europea di giustizia). Questo saggio propone una riflessione su due processi: *a*) l'aggiustamento dei sistemi nazionali di protezione sociale per operare a livello europeo; e *b*) il decentramento delle politiche di *safety net* a livello di governo *meso* per favorire la sussidiarietà territoriale e la responsabilità democratica. Nella prima sezione vengono presentati alcuni concetti e premesse preliminari per una riflessione generale sul cosiddetto «modello sociale europeo». I governi intermedi e il crescente ruolo delle Regioni nell'Ue costituiscono il *focus* della seconda sezione. Il decentramento e il maggior peso assunto dalle Regioni nella definizione delle politiche più vicine alla percezioni dei cittadini, così come la costruzione di «reti di sicurezza», sono spesso stati legati a considerazioni di carattere culturale o di identità. Ma le domande poste sono anche basate su richieste di innovazione politica e di gestione più efficiente. Se ne conclude che la costruzione di una macrocomunità di responsabilità nel «Vecchio Continente» richiede una maggiore attenzione al crescente ruolo dei livelli di governo di media dimensione.

Reti di sicurezza

Le reti di sicurezza sono componenti basilari dell'offerta di welfare e come tali assumono forme istituzionalizzate che variano per grado e modalità. I programmi pubblici di assistenza sociale erogati in base all'accertamento delle condizioni economiche sono elementi fondamentali delle reti di sicurezza. Queste mirano ad agevolare i cittadini e le famiglie con mezzi che garantiscano la soddisfazione dei bisogni vitali minimi e facilitano l'integrazione civica. In molti casi, questi programmi non sono di responsabilità della sicurezza sociale, sebbene essi possano essere collegati ai servizi sociali e ai sussidi su base contributiva.
L'insieme delle politiche e degli interventi pubblici associati alle reti di

sicurezza è spesso frammentario. I *benefits* e i servizi sono generalmente rivolti a collettivi differenti non correlati tra loro (Eardley e al., 1996). Altri fattori intervenienti, come i trasferimenti intra-familiari, gli aiuti di comunità, o l'aiuto altruistico fornito da organizzazioni non governative e da associazioni del terzo settore, giocano anch'essi un ruolo cruciale. Un'attenzione eccessiva ai risultati governativi, erogati a livello centrale, nell'offerta di welfare tende ad ignorare l'impatto di questi ultimi fattori, che non sono facili da misurare e valutare in termini quantitativi. Gli studi sullo sviluppo del welfare hanno spesso trascurato l'importanza dell'interrelazione tra Stato, società civile, famiglia e individuo nella costituzione delle reti di sicurezza, come anche nella realizzazione di coesione sociale e legittimazione politica.
Una crescita di «statualità» istituzionale, o di penetrazione dello Stato nella sfera del welfare, è stata rilevante in paesi decentralizzati. Il concetto di «statalità» comprende il grado di autonomia dei funzionari dello Stato sia nel prendere decisioni sia nell'attuazione di politiche pubbliche a tutti i livelli di governo (centrale, regionale e locale). Comunque, e in linea con i tradizionali principi giacobini, persiste ancora un fraintendimento, che risulta dal considerare sinonimi il governo centrale e le istituzioni dello Stato.

Europeizzazione

Il processo di convergenza nel «Vecchio continente» è comunemente definito europeizzazione. Essa riguarda tutti e tre i campi, economico, politico e sociale, e comprende paesi che condividono uno sviluppo storico sufficientemente comune e abbracciano valori di democrazia e di diritti umani di natura egualitaria. In ogni caso, il concetto è lungi dall'essere preciso e ben definito. Esso è multi-semantico e soggetto a vari gradi di comprensione e interpretazione. L'europeizzazione non è un concetto statico, ma un'idea abbastanza dinamica da trovare espressione nel graduale sviluppo di istituzioni comuni in Europa (per esempio, l'accordo di Schengen, la Corte di giustizia, ecc.).
Il formarsi di strutture di *governance* ad un livello sopranazionale europeo si sta realizzando per mezzo della formalizzazione delle interazioni tra gli Stati membri dell'Unione Europea. Queste interazioni riguardano principalmente attori e *policy network* tradizionalmente confinati ad operare nelle arene degli Stati-nazione. Un nuovo livello emergente di governo sopranazionale e l'acquisizione di un completo

consenso interno sono processi ancora in costruzione. In quanto struttura politica a molti livelli, l'Unione Europea è un composto di processi politici, e l'europeizzazione comporta che le politiche nazionali, regionali e locali debbano essere sviluppate in base a considerazioni che vadano oltre la mera centralità degli Stati membri.
La costituzione degli Stati Uniti di Europa non può essere considerata come il risultato finale del processo di europeizzazione. La scuola di pensiero neo-funzionalista ha, in generale, adottato l'opinione che il progresso universale richieda una sorta di integrazione, che è identificata con l'assimilazione culturale, lungo le linee di un'esperienza di *melting-pot*. Un'opinione alternativa, di integrazione non omogeneizzante, pone l'accento sulle premesse storiche, psicologiche e sociali dell'Europa plurale. I pluralisti immaginano che le regole europee possano essere realizzate e in seguito adattate, tenendo conto della diversità storica e culturale del mosaico di popoli del «Vecchio continente». I neo-funzionalisti generalmente criticano tale approccio, come «europessimista», poiché non è centralizzato e gerarchico in linea verticale.

Decentramento

Il principio di sussidiarietà, racchiuso nel Trattato dell'Unione Europea del 1992 (Trattato di Maastricht), prevede che le decisioni debbano essere prese a livello sopranazionale solo se i livelli locali, regionali o nazionali non possono realizzarle in modo migliore. In altre parole, il luogo preferenziale della decisioni è quanto più possibile decentrato e vicino ai cittadini. Le *élites* politiche degli Stati membri, riluttanti a promuovere il processo di istituzionalizzazione europea, hanno interpretato il principio di sussidiarietà come una salvaguardia per la conservazione di una sovranità nazionale tradizionale e, conseguentemente, del potere di intervenire centralmente. Essi hanno posto l'elemento fondamentale della sussidiarietà a livello dello Stato-nazione (van Hecke, 2003).
I paesi europei con una struttura di governo decentrata o federale hanno particolare interesse a chiarire la divisione dei poteri e delle responsabilità nella futura Unione Europea a più livelli. Dovrebbero essere adottati schemi operativi tali da consentire che i *Länder* tedeschi, le Regioni italiane, le *Comunidades Autonomas* spagnole, o le amministrazioni britanniche «ad autorità trasferita», possano assicurare i pro-

pri *input* a livello europeo, ma anche attuare e gestire le decisioni dell'Ue al loro proprio livello di competenza.
I livelli di governo sub-statali hanno trovato nel principio di sussidiarietà un impulso rinnovato alla gestione degli affari pubblici, e nuove opportunità per l'innovazione delle politiche. Esso, inoltre, incoraggia la cooperazione tra i governi nel presupposto che gli Stati nazionali saranno meno «sovrani» di quanto siano stati finora. Per affrontare queste sfide, il processo di istituzionalizzazione europea ha bisogno di riconoscere, in primo luogo, i differenti processi di formazione dello Stato e di costruzione della nazione degli Stati membri che la compongono (Moreno e McEwen, 2005).
Secondo le linee del «macromodello di sviluppo politico europeo» di Stein Rokkan, la ricomposizione delle divisioni strutturali, formatesi in secoli di storia, appariva un prerequisito per qualsiasi tentativo politico di superare i confini interni in un'Europa sopranazionale. Lo sviluppo di un welfare state e di una politica sociale sopranazionale europea, quindi, appare improbabile, nel prossimo futuro. Nel consolidamento delle «reti di sicurezza» del welfare, le culture nazionali e locali continueranno a giocare un ruolo fondamentale, nelle aspettative, nelle percezioni e nei valori delle popolazioni. Questa area del *politicy making* in materia sociale è modellata in maniera consistente dalle culture locali e dagli stili di vita ed è meno probabile che possa essere affrontata in un modo omogeneo e centralizzato da un'entità sopranazionale (Moreno, 2003).

Governi intermedi e sviluppo del welfare

La nuova *governance* europea non deve essere considerata di «esclusiva» responsabilità delle istituzioni dell'Unione Europea. Né i governi nazionali o i parlamenti nazionali devono essere considerati come i soli attori della *governance* europea. Al contrario, le autorità locali e le regioni sono considerate decisivi attori emergenti (Moreno e Palier, 2005).
L'europeizzazione dal basso e il decentramento dall'alto hanno permesso una considerevole estensione di un modello di *localismo cosmopolita* europeo, e la crescita del ruolo dei governi sub-statali nell'attuazione di politiche centrate sulle comunità (Moreno, 1999). Ciò si riflette negli interessi della società, orientati da un lato a sviluppare un senso di comunità locale e contemporaneamente, dall'altro, a partecipare al contesto globale (Strange, 1996). A questo riguardo, il ruolo

giocato dalle politiche intermedie sta acquistando rilievo nella maggior parte degli aspetti della vita contemporanea.

In Europa, il rinnovamento della vita di comunità ai livelli intermedi deriva fondamentalmente dalla combinazione di due principali fattori: un crescente rigetto del centralismo del livello nazionale unito ad un rafforzamento delle politiche sopranazionali, e un rafforzamento delle identità locali e delle culture societarie su base territoriale. La vita di comunità dell'Europa dovrebbe essere considerata diversa da quanto si verifica nelle comunità locali nel Nord America (Etzioni, 1993). Nel caso degli Usa, molte delle esperienze comunitarie possono essere considerate come reazioni a specifiche divisioni sociali e a pressanti fratture sociali (la criminalizzazione della vita sociale), come mezzi strumentali di socializzazione in risposta alla costrizione urbana (isolazionismo suburbano), o come stili di vita alternativi ai valori dominanti (individualismo possessivo). Di conseguenza, il «comunitarismo» nordamericano può essere considerato principalmente come socialmente difensivo.

Nel *policy making*, i governi intermedi non sono più dipendenti dai programmi di razionalizzazione, legati alla costruzione dello Stato, condotti durante il diciannovesimo e il ventesimo secolo. Gli imprenditori a dimensione regionale, i leader sociali e i membri della *intellighenzia* hanno fatto proprie molte delle iniziative e dei ruoli un tempo riservati alle *élites* «illuminate», che, nel passato, hanno mantenuto le redini del potere al centro dei loro Stati-nazione. Le posizioni di influenza sono ora più uniformemente distribuite tra le istituzioni centrali, intermedie e locali. L'elezione delle *élites* regionali nelle istituzioni centrali di governo non è più l'unica strada disponibile per le carriere politiche «di successo».

Ciò che sta acquisendo maggiore rilievo all'interno della struttura sopranazionale prodotta dall'europeizzazione è una riaffermazione delle identità sub-statali. Manifestazioni di tali sviluppi nell'Europa occidentale non sono circoscritte alla variabilità elettorale all'interno dei contesti nazionali (es.: Csu-Baviera, Ciu-Catalogna, Lega-Italia settentrionale, Snp-Scozia). I movimenti sociali e gli industriali della «*New Economy*» hanno trovato, a livello regionale, un ambiente più flessibile per la propria iniziativa. Gli apparati dello Stato centrale sono spesso inadeguati e inefficienti nel far fronte alle iniziative provenienti dal basso. Gli Stati-nazione di media dimensione (Danimarca o Finlandia), le nazioni senza Stato (Catalogna o Scozia), le Regioni (Bruxelles o Veneto) e le aree metropolitane (Londra o Berlino) sono meglio attrezzate per realizzare politiche di innovazione in un'Europa più inte-

grata. In particolare, va sottolineata la ricerca delle comunità di media dimensione di condurre i propri affari e di sviluppare le proprie potenzialità, al di fuori del controllo delle istituzioni dello Stato centrale.
Le rivendicazioni di una maggiore voce in capitolo delle Regioni nella definizione delle politiche più vicine alle percezioni dei cittadini, come quelle riguardanti le «reti di sicurezza» di welfare, non sono basate solo su considerazioni culturali o di identità, ma anche sulla realizzazione di una migliore gestione dei programmi di welfare associati alla definizione delle «reti di sicurezza». Nell'Europa meridionale, per esempio, la territorializzazione e il decentramento dei servizi sociali hanno prodotto un impatto molto più grande della privatizzazione. I programmi di «reddito minimo garantito» costituiscono elementi importanti nel processo di tessitura di tali «reti di sicurezza» (Ferrera e al., 2003).

Considerazioni conclusive

La realizzazione di politiche sociali in base ai principi di decentramento e sussidiarietà offre nuove opportunità per l'innovazione politica a livello regionale. I governi intermedi non sono più dipendenti dai programmi di welfare centrati sullo Stato o da interventi sopranazionali dell'Unione Europea prodotti in modo gerarchico.
La sussidiarietà favorisce la partecipazione dei livelli sub-statali di governo nella conduzione delle politiche pubbliche, tra cui la politica sociale appare una ovvia priorità. Allo stesso tempo, essa incoraggia la cooperazione intergovernativa nel presupposto che il ruolo degli Stati nazionali sia meno gerarchico di quanto sia stato finora. Le identità territoriali, come fonti di legittimazione, sono intrecciate in un modo che esprime i gradi di attaccamento dei cittadini ai diversi livelli istituzionali: Comuni, Regioni, Nazioni, Stati e Unione Europea.
La realizzazione di sistemi regionali di protezione sociale e di «reti di sicurezza» di welfare è in linea col presupposto che una erogazione più efficiente di welfare sia resa possibile attraverso un più efficace sviluppo di servizi di cura di comunità. Essa appare più adatta al monitoraggio dei programmi basati sull'accertamento delle condizioni economiche, e all'ottimizzazione delle economie di scala. Inoltre essa offre gli strumenti istituzionali per facilitare la responsabilità democratica, sia a livello intermedio sia a livello locale. Gli sforzi dell'europeizzazione per costruire una macrocomunità di fiducia, in grado di sman-

tellare i confini interni, richiedono di essere ri-orientati al trasferimento di maggiori responsabilità al livello di governo regionale. L'europeizzazione, in tal modo, si svilupperebbe come un sistema significativo, attraverso l'incorporazione dei sistemi culturali esistenti e delle identità collettive dei livelli nazionali e sub-nazionali. Questi interagiscono in maniera differenziata e contingente e dovrebbero essere integrati – piuttosto che assimilati – in un processo di convergenza. In questo modo, l'europeizzazione eviterebbe di essere vista come un processo esogeno sovrapposto all'interazione interna delle comunità che hanno cultura e storia che vengono da lontano.

Traduzione dall'inglese di Bruno Rossi

Massimo Paci
Università «La Sapienza», Roma

Come annuncia il titolo di questa sessione del Forum, siamo invitati oggi a svolgere alcune considerazioni sul tema del «dopo-fordismo» e delle politiche di «attivazione» del lavoratore e del cittadino[1]. Proporre al dibattito questo tema significa ritenere che le politiche di attivazione siano una caratteristica nuova del sistema di welfare post-fordista che si va delineando. In effetti, il sistema di welfare attuale, che per comodità seguitiamo a chiamare fordista, è stato giustamente definito come un sistema prevalentemente risarcitorio, caratterizzato cioè da trasferimenti monetari che intervengono per indennizzare *ex-post* i lavoratori dai danni subiti, e dunque – da questo punto di vista – un sistema eminentemente «passivo».

Certo, nella fase fordista, il lavoratore è tutelato dai rischi della vita tramite la (relativa) stabilità del posto di lavoro e soprattutto tramite il sistema delle assicurazioni sociali contro la disoccupazione, gli infortuni, la malattia e la vecchiaia. Ma i servizi rivolti alla prevenzione e all'inserimento hanno costituito a lungo un elemento minore in questo sistema. Un caso limite, in questo, sono stati gli uffici di collocamento italiani, che hanno svolto per decenni un compito esclusivamente burocratico, nel quale il lavoratore era soltanto «un numero». Di qui l'aspetto di «passività» che è stato fino ad oggi intrinseco a questo sistema.

Per comprendere pienamente la rottura che si compie rispetto al fordismo con l'introduzione delle politiche di attivazione, occorre tenere presenti gli aspetti di eterodirezione e dipendenza che connotano la grande impresa industriale e la famiglia nucleare moderna, in quanto importanti istituzioni del sistema di welfare complessivo. La compressione dell'autonomia individuale e in particolare la difficoltà di far valere i propri talenti e i propri diritti, caratterizzano infatti sia l'organizzazione gerarchica e taylor-fordista della grande azienda, che la struttura della famiglia nucleare «classica», fondata sulla dipendenza di genere e di età. Ma questo caratterizza in parte le stesse assicurazioni sociali obbligatorie, introdotte dalle *élites* di governo in Europa tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento (e solo successivamente fatte

[1] Per i riferimenti bibliografici ed eventuali approfondimenti cfr. M. Paci, 2005.

proprie dal movimento operaio). Nel caso delle pensioni, ad esempio, l'entità dei contributi versati e dei trattamenti ricevuti dai lavoratori è stata fortemente differenziata, in molti paesi europei e segnatamente in Italia, seguendo logiche centralistiche d'ordine politico-amministrativo e categoriale-sindacale. (Tra l'altro, nessun margine di decisione è stato lasciato al singolo lavoratore quanto all'età di pensionamento). Inoltre, l'elemento di eterodirezione insito nel welfare fordista si rivela anche nel fatto che è solo per il tramite del capofamiglia – e non sulla base di un diritto individuale di cittadinanza – che i membri «dipendenti» della famiglia hanno avuto accesso alle provvidenze sociali in campo sanitario e pensionistico. Da questo punto di vista, il «compromesso fordista», realizzato nel secondo dopoguerra in Europa è consistito essenzialmente in uno scambio – accettato di necessità da milioni di lavoratori e di cittadini – tra una (relativa) stabilità economica e la libertà di essere pienamente se stessi.

Oggi i tempi sono cambiati. L'accesso ai livelli medi e medio-superiori di educazione formale è diventato un fatto di massa. La dipendenza di genere e di età nella famiglia nucleare è stata fortemente intaccata e la domanda di autorealizzazione lavorativa è cresciuta. Contemporaneamente nuovi rischi sociali sono apparsi sulla scena, che mal si assoggettano alle forme di tutela assicurativa puramente risarcitoria. Si tratta di rischi meno standardizzati (o più individualizzati), che devono essere affrontati a livello locale con servizi mirati a specifici *target-groups* o addirittura personalizzati, e non più con trasferimenti monetari generali, erogati da strutture centralizzate.

È in questo nuovo scenario relativo alla domanda sociale, che è maturato anche il cambiamento dell'offerta in direzione delle politiche di attivazione. Possiamo suddividere per comodità di esposizione queste politiche in due gruppi: quelle rivolte a favorire l'inserimento lavorativo dei disoccupati e quelle rivolte a favorire il reinserimento sociale del cittadino in stato di bisogno.

Per quanto riguarda le prime, si è soliti distinguere gli interventi di incentivazione del lavoro (come i crediti fiscali o contributivi, gli schemi di lavoro sovvenzionato – cosiddetti *in-work benefits* –, o la riconversione dei sussidi di disoccupazione in sussidi all'occupazione) da quelli di formazione e riqualificazione professionale. Inizialmente l'obiettivo qui è stato quello di risparmiare sulla spesa per sussidi, corresponsabilizzando il disoccupato in progetti di reinserimento lavorativo. L'Inghilterra in particolare, già a partire dagli anni ottanta, ha legato il sostegno del reddito in caso di disoccupazione a queste misure di *work-*

fare. Ma in molti paesi europei la tendenza è stata quella di accompagnare queste politiche con la modificazione dei criteri di eleggibilità ai sussidi rendendoli più stringenti o di introdurre obblighi in capo al disoccupato per ottenere (o mantenere) il sussidio. Questi obblighi sono generalmente quelli di accettare – nella forma di un «contratto» sottoscritto con i servizi per l'impiego – la partecipazione a corsi di formazione o controlli più serrati sulla disponibilità al lavoro, con la previsione di sanzioni in caso di inadempienza.

L'introduzione di questi programmi di *workfare* non è avvenuta senza contrasti: essa è tuttora al centro di un ampio dibattito, politico e giuridico, che ruota attorno alla preoccupazione che, introducendo questi obblighi, si intacchi il diritto del disoccupato al sostegno del reddito, rendendolo di fatto condizionale, cioè a discrezione degli uffici per l'impiego deputati ai controlli. In Italia, in particolare, dove il sistema di ammortizzatori sociali è largamente lacunoso e disomogeneo, la recente tendenza volta ad introdurre controlli più selettivi e stringenti nei confronti dei beneficiari dei trattamenti di disoccupazione (vedi il disegno di legge delega 848*bis* e il decreto legislativo 181/2000), rischia di modificare nettamente lo *status* giuridico del disoccupato e il suo diritto al mantenimento dell'indennità di disoccupazione.

Occorre dunque fare attenzione a non intendere le politiche di attivazione del lavoratore come semplicemente alternative o sostitutive dei sussidi di disoccupazione. *È solo in un quadro di ammortizzatori sociali adeguati che è possibile sviluppare al meglio le politiche di attivazione*. Ma, detto questo, bisogna riconoscere che l'idea di un welfare «attivo» (o di un «Active and Dynamic Welfare State», come è stato detto al *summit* di Lisbona) è certamente interessante. Essa infatti comporta una concezione «promozionale»» dell'intervento pubblico, che può significare non solo una maggiore responsabilità, ma anche un maggiore *empowerment*, dei lavoratori. Secondo questo approccio, il lavoratore non deve solo essere «protetto» nei momenti di difficoltà, ma deve anche essere messo nelle condizioni di inserirsi nel mercato del lavoro e di muoversi in esso, per costruirsi una propria vita professionale.

I risultati ottenuti fino ad oggi da queste politiche di attivazione sono ancora ambigui. In effetti, molti di questi programmi sono stati viziati da una eccessiva «urgenza» di successo immediato o in tempi brevi nel reinserire il disoccupato nel lavoro. Questo si comprende se si vuole risolvere in fretta i problemi di una crescente disoccupazione, ma si comprende meno se l'obiettivo è quello di favorire la crescita di una occupazione stabile e di buona qualità. Questo tipo di approccio,

condizionato dalla urgenza al reinserimento, spiega i risultati deludenti che i programmi di *workfare* hanno avuto in termini di occupazione stabile in Inghilterra, dove ad esempio il 14% dei lavori ottenuti con questi programmi di *workfare* sfocia nelle dimissioni, il 22% nel licenziamento e il 24% con la fine di un contratto temporaneo (Gallie, 2002).

La politica attiva del lavoro che ha suscitato più attenzione e speranze è certamente quella rivolta al potenziamento della formazione professionale. Anche in questo caso, tuttavia, non si deve ritenere che una «formazione purchessia» risolva tutti i problemi. Come mostrano alcuni studi, una formazione «episodica», che non costituisca un effettivo tassello di una carriera lavorativa coerente, non ottiene i risultati voluti. Una rassegna delle ricerche italiane in questo campo ha mostrato che se la formazione è breve o episodica produce effetti positivi quasi esclusivamente sui soggetti già in grado di organizzare il proprio percorso di lavoro, cioè su quelli che ne avrebbero meno bisogno.

A questo proposito, va ribadito che l'istruzione generale conserva un ruolo decisivo. Tutti i dati disponibili, italiani e stranieri, ci mostrano che la partecipazione al mercato del lavoro è associata con la scolarità medio-alta della popolazione. Per quanto riguarda in particolare le prospettive occupazionali dei lavoratori atipici o precari, da un'analisi delle ricerche italiane condotte sull'argomento, si giunge alla conclusione che l'istruzione, anche se non garantisce più l'inserimento immediato in un lavoro stabile e di buona qualità, continua a svolgere un ruolo importante, in particolare sulla capacità dell'individuo di tenere insieme le esperienze lavorative. Per accrescere, dunque, le possibilità di inserimento lavorativo e lo sviluppo di carriere «ordinate» da parte dei lavoratori, bisogna anzitutto permettere a tutti (anche a chi proviene da famiglie meno dotate di risorse economiche e culturali) di accedere ai livelli dell'istruzione successiva all'obbligo o superiore. Questo appare chiaro nell'esperienza dei paesi scandinavi dove le nuove misure di attivazione si sono inserite in un mercato del lavoro caratterizzato da un alto livello di scolarizzazione della popolazione e da un orientamento tradizionalmente favorevole alla mobilità e al ricollocamento delle forze di lavoro.

Possiamo esaminare brevemente, adesso, le politiche di attivazione relative al reinserimento sociale del cittadino in stato di disagio. Anche qui, infatti, ci troviamo di fronte ad interventi a livello locale che puntano ad ampliare i margini di autonomia dell'assistito e a superare la condizione passiva, di dipendenza spesso cronica, del beneficiario dalle forme tradizionali di assistenza economica.

Tra questi interventi, possiamo ricordare anzitutto quello relativo ai «buoni di servizio» o *voucher* con i quali si favorisce la libertà di scelta del servizio da parte dell'assistito all'interno di una serie di fornitori, pur mantenendo l'amministrazione pubblica le funzioni di finanziamento e di accreditamento dei fornitori. Questa soluzione, dal punto di vista che ci interessa qui, accresce indubbiamente l'autonomia del cittadino. Essa tuttavia, presuppone una grande fiducia nella concorrenza tra i fornitori, nonché un adeguato accesso alle informazioni da parte del cittadino. Non a caso i *voucher* sembrano funzionare meglio, non tanto quando il loro utilizzatore è il cittadino «debole», quanto quando egli già possiede un certo grado di autonomia e ha alle spalle un adeguato supporto da parte della famiglia.

Alla soluzione dei *voucher* è stata contrapposta quella dei «*budget* di spesa» (Vitale, 2005). Qui l'idea centrale è stata quella di convertire il costo delle spese per l'assistenza tradizionale in un *budget* individuale da spendere per la riabilitazione dell'assistito, attivando quest'ultimo nel progetto e sostenendone le capacità fondamentali. Questo tipo di intervento coinvolge dunque l'assistito come titolare del progetto, i servizi sociali, l'ente locale che ha la responsabilità del progetto, le organizzazioni *non-profit* erogatrici dei servizi. Con il «*budget* di spesa» si va oltre la semplice libertà di scelta del fornitore assicurata al cittadino nel caso dei *voucher*, e si tenta di creare le condizioni perché le persone possano «negoziare» con i servizi il progetto di riabilitazione che li riguarda. Ci troviamo di fronte, in altre parole, ad un tentativo di attivazione del soggetto che comporta un ampliamento dei suoi margini di autonomia.

Se guardiamo dunque, nel loro complesso, alle politiche di attivazione rivolte ai disoccupati e a quelle rivolte ai cittadini in stato di disagio, possiamo dire che ci troviamo ancora in una situazione di sperimentazione. Un ampio dibattito è in corso tra gli studiosi sulla natura e le finalità di queste politiche (vedi il numero 1/2005, di questa rivista). La maggior parte degli autori, pur ricorrendo a definizioni diverse, tende ad individuare, in proposito, una contrapposizione di fondo tra due concezioni o due «approcci»: da un lato, abbiamo un approccio «individualistico di mercato», caratterizzato dalla enfasi sulla libertà di scelta dell'individuo, sugli incentivi e sulle sanzioni, e sulla esigenza di flessibilizzazione del mercato del lavoro. Dall'altro, un approccio «orientato alle *capabilities*» dei cittadini e dei lavoratori e aperto all'interazione tra individuo e servizi. Possiamo dire dunque che, per molti aspetti, siamo di fronte all'emergere di un «welfare state attivo», caratterizzato

da una azione promozionale nei confronti del cittadino, volta a conferirgli un maggiore *empowerment* o una maggiore «agibilità» concreta dei suoi diritti sociali Ma questo sviluppo è ancora in una fase iniziale e va incontro a resistenze e difficoltà.

Prima di concludere, tuttavia, è utile forse attirare l'attenzione su un altro livello al quale si pone il problema dell'attivazione del cittadino: quello della partecipazione, tramite l'associazionismo sociale, alla programmazione dei servizi sociali. Si tratta, cioè, di spostare l'attenzione sul ruolo di rappresentanza svolto dalle associazioni sociali di «terzo settore». Quest'ultimo settore, in effetti, valorizza le capacità di autoorganizzazione della società civile. Molti paesi europei, del resto, sono stati interessati negli ultimi venti anni dal ruolo crescente dei soggetti del «terzo settore», non solo nella fase di implementazione, ma nella stessa fase di progettazione delle politiche e dei servizi sociali. In Italia questi sviluppi sono stati oggetto, com'è noto, di specifiche previsioni normative e, in particolare, della legge quadro 328 del 2000.

Questo sviluppo della partecipazione sociale alla deliberazione pubblica in tema di welfare locale è parte di un più vasto cambiamento che ha investito i processi di *governance* in Italia e in Europa. Secondo alcuni autori siamo di fronte ad una vera e propria «rivoluzione contrattuale o concertativa» che ha preso piede negli ultimi 10-15 anni e si sta rivelando un passaggio cruciale. Un crescente numero di problemi pubblici tende ad essere affrontato, a livello regionale o locale, attraverso procedure di tipo cooperativo o «inclusivo», coinvolgendo cioè una molteplicità di soggetti pubblici o privati, istituzionali o associativi, di diverso rango. Corrispondono, grosso modo, a questo modello le procedure deliberative dei piani strategici delle città, dei patti territoriali per lo sviluppo, dei diversi programmi europei e, per quanto ci interessa qui in modo particolare, dei piani sociali, regionali e locali. Ciò che interessa, nel filo della nostra analisi, è il nesso che si può stabilire tra lo sviluppo di queste forme associative di rappresentanza e il concetto di attivazione o di *empowerment* del cittadino.

Naturalmente, non si devono idealizzare troppo queste forme di rappresentanza e partecipazione. Esse, come è stato detto, conservano spesso «una certa opacità». Ad esempio, è possibile che, a seguito di dinamiche di cooptazione o di «collusione» tra amministrazione pubblica e soggetti di terzo settore, si verifichi una «scrematura» delle organizzazioni ammesse ai «tavoli» e ai processi deliberativi. Come anche è possibile che presso alcuni soggetti del terzo settore, caratterizzati da forti tratti identitari e motivazioni fortemente connotate in

termini valoriali e culturali, la funzione di rappresentanza dei cittadini si affievolisca o diventi meno lineare.

Tuttavia, va sottolineato, a questo proposito, che *molto dipende dal ruolo della leadership politica e amministrativa locale* in termini di «apertura alla deliberazione inclusiva» e di capacità di mobilitazione delle soggettività presenti sul territorio. Come è stato osservato con riferimento alla *governance* in generale (Sabbatini, 2005), comportamenti di tipo opportunistico sono sempre possibili, ma possono essere evitati con alcuni accorgimenti, di cui la componente pubblica può farsi garante: la completezza delle informazioni, il dialogo, la costruzione di *partnership*, la creazione di collegamenti efficaci.

In conclusione, ci troviamo oggi nel mezzo di un cambiamento importante a livello delle politiche welfariste. Come abbiamo visto, è possibile leggere questo cambiamento in termini di attivazione o *empowerment* dei cittadini, distinguendo, in proposito, due livelli ai quali questo sta avvenendo: quello delle politiche di attivazione individuale, nella fruizione dei servizi sociali e del lavoro, e quello della partecipazione associativa alle procedure della deliberazione pubblica locale. Certo, questi processi sono ancora in una fase iniziale o sperimentale. Ma, quale che sia lo stadio che essi hanno raggiunto, questi processi indicano che è in corso un superamento del sistema di welfare fordista e degli elementi di passività e di compressione della libertà sostanziale del cittadino che erano in esso presenti.

Ruggero Paladini
Università «La Sapienza», Roma

Vorrei iniziare notando che i temi della giustizia sociale e quindi delle politiche di redistribuzione sono temi caldi, lo sono sempre stati, anzi, direi che in passato i toni erano molto più accesi. Sulla fine del '400 a Firenze, la «decima scalata», prelievo con caratteri di progressività sui redditi fondiari, suscitò dei livelli di conflittualità altissima; alla discussione parteciparono personaggi come Guicciardini e altri; ma anche un paio di secoli dopo in Francia, Turgeau, che era un personaggio notevole, amico degli illuministi, e che si era speso per la protezione e la difesa dei protestanti, parlando dell'imposta progressiva la definiva: «la proposta di cui bisognerebbe giustiziare gli autori»; per uno che invitava alla tolleranza, non è male (tra l'altro avrebbe giustiziato Montesquieu, che era favorevole).

Fatta questa premessa, vengo più specificamente al tema dell'incontro. Il punto di partenza può essere rintracciato nella relazione, che fino ad oggi si è rivelata molto forte, tra la quota sul Pil della spesa di *welfare* (cioè della sicurezza sociale nonché della sanità) e il reddito pro capite dei vari paesi; questa relazione non vale solo per quanto riguarda i paesi europei, ma anche per i paesi dell'area Ocse, e anche per un numero di paesi più vasto. Questo in generale; poi, naturalmente, ogni paese ha una sua particolarità. Si parla spesso in Europa di quattro modelli, che sarebbero, incominciando dal migliore e scendendo, quello scandinavo, continentale, anglosassone e mediterraneo. Poi, in realtà, ci sono studiosi che sostengono che il modello scandinavo non esiste perché la Norvegia è diversa dalla Svezia, che a sua volta è diversa dalla Danimarca, e così via. Però questa relazione nel suo insieme esiste. E l'Italia come si colloca? Si colloca molto vicino alla media della relazione, anche se con alcune particolarità che conosciamo: abbiamo delle lacune nel nostro sistema di welfare che sono sul piano degli ammortizzatori sociali – non mi dilungo su questo aspetto già noto –, che sono sul piano della non autosufficienza – e lo citava Laura Pennacchi –, che sono sul piano degli interventi per la famiglia, siano essi a carattere monetario che a carattere di servizi; in generale, la nostra spesa per servizi e per investimenti è più bassa rispetto a quella di altri paesi.

Questa situazione ha una serie di implicazioni, perché evidentemente

è ben difficile addizionare la spesa per tutti questi aspetti scoperti, semplicemente aggiungendo programmi a programmi e finanziandoli con proporzionali aumenti del prelievo attuale. In effetti c'è un primo problema a livello macroeconomico, poi c'è un secondo problema di ristrutturazione anche del prelievo; per esempio, lo sviluppo dei servizi implica un ruolo molto più ampio degli enti locali, perché una larga parte di questi servizi sono proprio nella competenza degli enti locali, ma questo però vuol dire una redistribuzione, uno spostamento del prelievo dal livello centrale ai livelli locali, per dare più spazio proprio agli enti locali. A sua volta questo porta con sé il problema delle zone del paese, quindi delle Regioni e dei Comuni dove la capacità di prelievo è più scarsa, cioè in generale le zone del Sud; si tratta tra l'altro del principale tra i punti deboli e oscuri della riforma del titolo V che è stata fatta alla fine della legislatura precedente. Non mi vorrei, peraltro, soffermare su questo argomento, per porre invece un altro tema: quali siano le prospettive del welfare europeo e se ci sarà un mutamento rispetto a quella tendenza generale che ho illustrato in precedenza.

Qui il problema è fondamentalmente una questione di concorrenza, che prende due aspetti: il primo è la concorrenza fiscale, e il secondo è quello che potremmo definire «il problema dell'idraulico polacco», diventato famoso con il referendum francese. Mettiamolo da parte per un attimo, salvo chiarire che il problema non è tanto l'idraulico (o l'elettricista) polacco quanto l'impresa baltica; ma su questo tornerò più avanti. Vorrei soffermarmi invece sul problema della concorrenza fiscale: un problema nei suoi termini generali abbastanza noto, anche grazie al paradigma che fa testo rappresentato dal caso irlandese. La concorrenza fiscale è in effetti stato il modo in cui l'Irlanda ha costruito i suoi spettacolosi tassi di crescita negli ultimi vent'anni, anche se non è stato tutto basato sul fisco (anche la mano d'opera di lingua inglese e una buona preparazione hanno avuto il loro ruolo); è un sistema in realtà che non può essere applicato se non da piccoli paesi nei quali l'export-import rappresenta una quota assolutamente dominante sull'intero prodotto interno lordo, come infatti è il caso dell'Irlanda, e non è casuale il fatto che i paesi che sono entrati adesso nell'Unione Europea, trovandosi in situazioni simili, tentano di ripetere esattamente questa stessa strada. In questo modo, però, si pongono dei seri problemi per tutti gli altri paesi, e le riforme fiscali che sono state effettuate negli anni '90 e hanno continuato a verificarsi negli altri paesi presentano questa caratteristica specifica: sono il risultato di

una situazione dovuta alla concorrenza fiscale. La cosiddetta *participation exemption*, che riguarda una questione di trattamento delle plusvalenze delle società, è per esempio un problema chiaramente di concorrenza fiscale; questo crea una seria minaccia alla possibilità di manovrare il prelievo perché se il fattore più mobile, il capitale, incomincia ad essere condizionato nella possibilità di sottoporlo ad imposizione, è ovvio che l'imposizione si deve spostare sugli altri due fattori e cioè gli immobili in generale, i quali per definizione non si possono spostare, e il lavoro, il quale al 99% non è nemmeno lui mobile. Questo è un primo problema che finora non ha trovato una soluzione; c'è stato solo un parziale intervento per quello che riguarda la tassazione dei redditi finanziari, che ancora deve trovare però una sua piena applicazione. Ma per quello che riguarda le imprese, qualunque tentativo che è stato fatto è rimasto al palo, perché c'è una condizione di unanimità a livello europeo che blocca qualunque proposta. Quella più recente, per esempio, era quella avanzata dalla Germania di una quota minima sui redditi di capitale.

L'altro problema è appunto quello «dell'impresa baltica», cioè mi riferisco al caso La Val, un'impresa lettone, forse, che aveva vinto un appalto in Svezia per fare una costruzione e voleva applicare i livelli salariali e altre regole lavorative, proprie del suo paese. Questo è un altro aspetto rilevante, come è ben noto. A tal proposito io vorrei dire questo: è chiaro che la stessa esperienza dell'Italia è stata quella di un paese che con il dopoguerra, con la costituzione del mercato comune europeo, si è avvantaggiata ed è cresciuta anche grazie alla possibilità di esportare prodotti manufatti, beni durevoli e altro, basandosi su livelli salariali più bassi. Quindi è stata una parte della nostra storia e ci ha permesso di avere delle esportazioni sufficienti per poter finanziare le importazioni di materie prime, petrolio e altro che noi non abbiamo. È evidente, quindi, che una analoga possibilità va data agli altri paesi, a quelli che sono entrati nell'Unione Europea; però «*est modus in rebus*», si può fare in diversi modi e la scelta tra questi non è indifferente.

Io qui vorrei portare come esempio l'Iva, cioè il modo in cui è stato affrontato il problema dell'imposizione indiretta quando, con la costituzione del Mercato comune europeo, si è detto vi dovesse essere un sistema di imposizione che non alterasse la concorrenza tra i prodotti dei paesi membri; allora fu deciso che l'Iva era il tipo di imposizione che andava bene, in quanto l'Iva è un'imposta che ricade sul consumatore finale e quindi non è un costo per il produttore (se non

indirettamente, nel senso che ovviamente restringe la domanda). Ora il punto è che l'Iva si poteva applicare in due modi: o con quello che è stato applicato effettivamente, e cioè la tassazione nel paese di destinazione, o con la tassazione del paese d'origine. Nel caso del criterio di tassazione nel paese di destinazione, vuol dire che il produttore di, ad esempio, automobili di un paese, quando esporta in un altro paese, viene assoggettato all'aliquota del paese in cui esporta. Per esempio quando la Fiat esporta in Francia o in Germania, si applicherà l'Iva decisa dal governo francese o dal governo tedesco; quando la Volkswagen esporta in Francia o in Italia si applicheranno le imposte dei rispettivi paesi: principio di destinazione. In questo modo tutti i consumatori di un dato paese saranno assoggettati alla stessa aliquota, sia che consumino un bene prodotto all'interno o di provenienza estera; ogni paese poi è libero di applicare l'aliquota che preferisce.

L'altro criterio, cioè quello del cosiddetto principio della tassazione nel paese di origine, trasforma l'Iva in un costo finale per ciascun produttore nazionale; cioè ogni merce si muove con l'Iva del suo paese e quindi l'Iva scelta da ogni paese diventava una componente del prezzo finale. Ebbene nel '91, quando sono state abolite le dogane, la Commissione di Bruxelles ha detto: visto che non c'è più il sistema delle dogane fra i paesi dell'Unione Europea, è il momento di passare alla tassazione del paese di origine; quindi ogni prodotto avrà l'Iva del suo paese e si muoverà con quella. Poi ha aggiunto però che questo passaggio implicava una convergenza delle aliquote perché altrimenti, se le aliquote rimangono troppo differenziate, ci sarà qualche paese che risulterebbe troppo svantaggiato; quindi aveva fissato, mi pare, all'incirca uno scarto massimo di 5 punti, tipo 15-20%. Tuttavia si disse che, poiché questo passaggio richiede tempo, provvisoriamente si sarebbe continuato ad applicare il sistema precedente, cioè il sistema della tassazione nel paese di destinazione, e lo si sarebbe fatto attraverso un sistema di autocertificazione tra i produttori. Sono passati circa 15 anni e stiamo ancora con questo sistema della tassazione del paese di destinazione. Perché? Ma perché quando si è cercato concretamente di vedere come portare avanti il processo di convergenza delle aliquote si è visto che era molto più difficile di quanto si pensasse, perché tutti i paesi che avevano l'Iva più alta hanno detto: ma perché noi dobbiamo ridurla, perché dobbiamo cambiare il mix di prelievo che abbiamo creato?; pensate alla Danimarca che ha un'aliquota vicina al 30%. Quindi stiamo ancora con il sistema di tassazione del paese di destinazione.

La mia tesi è che anche nel caso della concorrenza nel campo dei servizi, cioè con la famosa direttiva Bolkenstein, noi abbiamo un problema analogo: possiamo, cioè, o sposare la tesi *tout court*, estrema, del paese d'origine e quindi quando un'impresa si trova ad operare all'estero potrà stabilire, sia per i lavoratori che si porta con sé, sia anche per quelli che assume nel paese dove va a lavorare, le regole del proprio regime di relazioni industriali; oppure possiamo stabilire qualche cosa di simile ad un criterio di destinazione, e allora creare dei parametri in modo tale che l'impresa di un paese va ed applica, fino ad un certo punto e con certe regole, le caratteristiche in termini di contratti salariali e quant'altro che dipendono dalle relazioni industriali proprie dell'altro paese. Questo non è che impedisce la concorrenza, intendiamoci, permette ancora l'esplicarsi della concorrenza, ma evita che questa assuma delle forme che poi, all'atto concreto, portano alla paralisi, ovvero portano al risultato del referendum francese; del resto anche in Svezia l'impresa non ha nemmeno cominciato a lavorare, perché lì i lavoratori si sono messi in sciopero e la cosa non è andata avanti. Su questi temi io penso che ci sia lo spazio per una iniziativa politica e per una discussione che possa riprendere alcune delle strade che sono state percorse in questi ultimi tempi.

Per concludere: la sostenibilità. Fondamentalmente, ridotta in due battute, la sostenibilità è essenzialmente una questione che dipende dalla crescita dell'economia. Facciamo il caso della cosiddetta gobba pensionistica: se il Pil crescesse per i prossimi decenni all'1,5%, per una dozzina o quindicina d'anni, a cavallo tra gli anni '20 e '30 si verificherà una gobba dovuta essenzialmente alla demografia; se il Pil crescesse con i tassi degli ultimi anni sarebbe ancora peggio perché stiamo ben sotto all'1,5. È chiaro che con un'economia stagnante o che cresce a tassi da prefisso telefonico c'è ben poco che possa essere sostenibile. Quindi il problema della ripresa dell'economia e, anche per l'Italia, della competitività costituisce una questione della massima importanza.

Introduzione

Achille Passoni, Segretario confederale della Cgil

Ritengo questa prima edizione del Forum sul *Welfare italiano – L'Europa nonostante tutto* – molto importante così come lo è «La Rivista delle Politiche Sociali». A distanza di un anno possiamo dirci soddisfatti. Per la verità, forse più per l'attenzione che ha suscitato all'esterno del sindacato, cosa che evidentemente ci fa alquanto piacere, che per la diffusione al nostro interno. Questo Forum ne è una ulteriore conferma.

Il successo della «Rivista» è sicuramente merito della sua direttrice che ha, al meglio, tradotto il bisogno che sentivamo di uno strumento d'incontro tra sindacato e intellettualità, tra azione concreta di rappresentanza e, per quanto ci è possibile, di cambiamento, e competenze e saperi. Un incontro in grado di rafforzare e meglio attrezzare il nostro compito, specie per il futuro, di indirizzare il nostro agire concreto. Questo incontro può fornire al mondo accademico – che ha risposto alla nostra sollecitazione – una sede nella quale si possano creare le condizioni per la fattibilità e la verifica di alcuni nostri assunti. Le centinaia di vertenze, contrattazioni nelle quali siamo impegnati ogni anno e ad ogni livello, possono rappresentare, infatti, un laboratorio formidabile per costruire politiche sociali e di tutela in grado di rispondere alle sfide che abbiamo di fronte. Questo è, in particolare, l'impegno di Maria Luisa Mirabile; impegno che ha il nostro convinto e interessato sostegno.

Questo Forum, dicevo, è molto importante anche perché si colloca temporalmente ad un anno circa dalla seconda Conferenza nazionale della Cgil sul diritto alla salute.

Nel prossimo autunno si terrà infatti quell'assise e sarà una occasione, intanto, per una verifica di quanto accaduto nel paese nel corso dei tre anni che – a quel punto – saranno trascorsi dalla prima Conferenza. Ma, soprattutto, sarà un appuntamento decisivo per meglio precisare, arricchire e rilanciare le scelte che stiamo compiendo col nostro Congresso e per realizzare qualche cosa in più: delineare una nostra autonoma proposta di innovazione del welfare del nostro paese.

Se la prossima Conferenza potrà misurarsi davvero con questo tema – l'innovazione – vorrà dire che il buio sarà passato; che l'aggressione al sistema di protezioni sociali sarà cessata, che una certa idea di libertà

che non si coniuga mai con uguaglianza e che tanti danni ha causato – pensiamo alle controriforme della scuola e del mercato del lavoro, ma pensiamo anche alla sanità e all'assistenza –, quella certa idea sarà stata battuta. Vorrà dire, in sostanza, che il centro-destra sarà stato sconfitto.

Vedete, questi quattro anni sono stati caratterizzati da una dura lotta contro le politiche neoliberiste di questa maggioranza. È stata necessariamente una lotta difensiva, nella quale gli aspetti di innovazione – assai necessari – non hanno potuto certo rappresentare il centro della nostra iniziativa. L'unico obiettivo da perseguire – con «accanimento terapeutico» – per noi e per fortuna non solo per noi, è stato quello di impedire che in questo paese si smantellasse lo stato sociale universalistico, per sostituirlo con uno stato sociale minimo, caritatevole. Di impedire che si realizzassero giganteschi processi di privatizzazione del sistema, a partire dalla sanità. Di ridurre, con il mezzo della contrattazione, i danni provocati dai processi controriformatori – penso alla legge 30 e alla previdenza complementare (che peraltro ad oggi ancora non si sa che fine farà) – oppure di impedire che se ne producessero ancora di più, come nel caso della prima proposta di riforma della previdenza, con la previsione della decontribuzione che avrebbe minato le fondamenta stesse del sistema pensionistico. Di ricercare con il sistema delle Regioni e delle autonomie locali – anche qui attraverso l'uso della contrattazione – tutte le soluzioni possibili e immaginabili per impedire che il taglio ai trasferimenti, sistematicamente messo in campo dal governo centrale, si traducesse in tagli ai servizi e alle prestazioni. Di arrestare il dilagare di una politica che privilegia i trasferimenti monetari alle famiglie anziché l'infrastrutturazione dei servizi sul territorio.

Basti pensare a quanto sta avvenendo per il cosiddetto Fondo per le famiglie, che esplicita ed esalta, appunto, una distribuzione inutile, scriteriata e iniqua di risorse – vedi *bonus* per i figli o i contributi per le scuole private – anziché finalizzare, come chiediamo noi, i 1.140 milioni alla costituzione del Fondo per la non autosufficienza e alla implementazione del Fondo per le politiche sociali. Ma basti pensare anche a quanto è accaduto – sempre in tema di trasferimenti monetari – a livello locale, purtroppo anche in amministrazioni guidate dal centro-sinistra.

Attenzione: si sceglie una scorciatoia che porta in un vicolo cieco e mette le famiglie in una pericolosa condizione di solitudine di fronte ai problemi che gli si presentano. Di solitudine di fronte al mercato, al

quale saranno costretti a rivolgersi per trovare aiuto. Una lotta difensiva, dunque, assolutamente necessaria ma che non ha consentito di affrontare e declinare quella esigenza di innovazione di cui sentiamo, e non da ora, una pressante necessità. Una esigenza di innovazione in grado di affrontare i fattori chiave di criticità del sistema fordista di welfare e dall'esigenza di rispondere ai bisogni indotti dalle trasformazioni sociali, a partire dai nuovi rischi e dal senso così largo e diffuso di insicurezza e di ansia per il presente ma, soprattutto, per il futuro delle giovani generazioni. Ma tant'è: non sempre si è in grado di imporre il terreno e l'agenda della discussione e dell'iniziativa. E, d'altra parte, sulle macerie dello stato sociale sarebbe stato assai difficile innestare qualsiasi innovazione.

Una lotta difensiva, dunque, – che speriamo termini col finire della legislatura – ma che dobbiamo ancora condurre con forza in queste settimane, per impedire che, con la Finanziaria 2006, venga assestato un ennesimo colpo al welfare, in particolare al welfare locale e alla sanità.

Questa Legge finanziaria, come sapete, colpisce Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, riducendo di 10-12 punti la possibilità di spesa del sistema delle autonomie locali e di 4,5 miliardi le risorse alle Regioni per la sanità. Ed è difficile – tra parentesi – non cogliere in questa vera e propria aggressione, non solo il lucido disegno di assestare ulteriori colpi al sistema di welfare, ma anche il sapore di una rivincita del centro-destra dopo l'ultima sconfitta elettorale. E anche questo la dice lunga sul senso dello Stato – tornerò ancora su questo tema – di questa maggioranza.

Questa Finanziaria appare in piena continuità con quelle che l'hanno preceduta innanzitutto per il carico di bugie che la condizionano, a partire dai dati sull'entità del deficit, sul livello del debito, sulle previsioni di crescita del prossimo anno e sull'aleatorietà di alcune voci d'entrata previste dalla Finanziaria stessa e da quelle che l'hanno preceduta. E il fatto stesso che l'entità della manovra, ipotizzata in origine in 19 miliardi, sia lievitata a 27, se, da un lato, rappresenta una lampante ammissione di colpa, dall'altro, non la cancella affatto, poiché l'impianto della Finanziaria rimane inalterato. Questa Finanziaria, inoltre, appare in piena continuità con le precedenti tre anche per un altro punto fondamentale: l'assenza di scelte orientate allo sviluppo e alla crescita, a sostegno ai redditi da lavoro e da pensione assai martoriati in questi anni. Ma è esattamente questa continuità, per giunta con una pesantezza se possibile ancora maggiore delle volte precedenti,

che determina un vero e proprio allarme. Il barile è stato raschiato tutto e se questa manovra passasse così, anche la pura difesa dell'esistente in termini di servizi e della loro qualità diverrebbe assai problematica.

Ma c'è di più. Come spesso accade, al peggio non c'è limite. Ed ecco, quindi, che ci capita di fronteggiare anche un taglio del 50% del Fondo per le politiche sociali 2005. Cosa significa? Semplicemente, che i Comuni non riceveranno dallo Stato che la metà dei fondi che gli erano stati garantiti dalla precedente Finanziaria. Il «piccolo» particolare è che quelle somme, oggi tagliate, sono già state spese dai Comuni, in quanto legittimamente previste nei loro bilanci, proprio in virtù del fatto che erano stanziate da una legge dello Stato. Ecco un altro colpo durissimo sul sistema dei servizi.

Il 25 novembre sciopereremo perché tutto ciò non accada. E giovedì saremo con i presidenti delle Regioni, delle Province, delle Comunità montane e con i sindaci, così come abbiamo fatto il 27 ottobre, a manifestare per chiedere una radicale modifica del testo in discussione al Senato. Proseguiamo, anche così, un percorso di unità – nel pieno rispetto delle rispettive autonomie, funzioni e responsabilità – iniziato tempo fa – anche con la partecipazione del Forum del terzo settore – e che possiamo definire di alleanza per il welfare. Un percorso che ci ha consentito, per esempio, di sottoscrivere insieme un documento impegnativo sulla legge 328 e di individuare terreni comuni di elaborazione e d'iniziativa, quali ad esempio la definizione dei Livelli essenziali di assistenza sociale.

Dicevo della gravità del taglio al Fondo per le politiche sociali di quest'anno. Vorrei tornare su questa gravità analizzandola da un altro punto di vista. Questo atto rende esplicito sia l'interpretazione che questo governo dà del concetto di stato di diritto, sia un'idea assolutamente proprietaria della cosa pubblica che cancella prerogative, ruoli e funzioni delle istituzioni diverse dallo Stato centrale. È un atto gravissimo, infine, perché evidenzia l'esistenza di un serissimo problema istituzionale che investe il concetto di democrazia.

È dall'inizio del mandato di questo governo che assistiamo ad una progressiva manifestazione di un'idea gerarchica dei rapporto con le Regioni e il sistema delle autonomie locali. Ma, oggi – dopo quattro anni nei quali, per esempio, il grado di coinvolgimento e partecipazione nella costruzione delle leggi di bilancio è stato praticamente nullo – l'ennesimo manifestarsi di tale concezione, attraverso il taglio di cinquecentocinquanta milioni assolutamente dovuti, determina un con-

flitto interistituzionale assai serio. Ma il tema della democrazia è chiamato in causa anche da un'altra questione di prima grandezza, relativa al ruolo, che la maggioranza di centro-destra ha riservato al Parlamento, di pura ratifica di decisioni prese dal governo – vedi il frequentissimo ricorso al voto di fiducia – oppure, di trasferimento all'Esecutivo della decisione concreta, come nel caso dell'abuso dello strumento della legge-delega. E poi, come non rilevare nella vicenda delle Regioni e delle autonomie locali, l'esistenza anche di un certo parallelismo con quanto è capitato al sindacato. Anche verso di noi il governo ha manifestato la stessa insofferenza e volontà di marginalizzazione.

Ecco, quindi, che il tema della democrazia acquista grandissima attualità e si connota assai seriamente. Non dimentichiamo che interviene anche dopo sistematici cambiamenti delle regole, come nel caso della legge elettorale, o, addirittura della stessa Carta costituzionale. E pensiamo, a questo proposito, cosa rappresenterebbe per una parte rilevantissima dello stato sociale e per l'idea stessa di universalismo delle prestazioni, la devoluzione che la maggioranza si appresta a licenziare definitivamente.

Una volta condotta a termine – «vittoriosamente» – la lunga e complessa, ma assolutamente necessaria, fase di lotta, che ho definito, difensiva, occorre che il sindacato, la Cgil, si attrezzi per un nuovo percorso di analisi e proposte in grado di realizzare un welfare più giusto e rispondente alla società nella quale viviamo e che siamo in grado di immaginare per il medio periodo. Certo nessuno immagina che saranno rose e fiori. Il risanamento sarà un problema molto serio. Ma proprio la modalità del risanamento dovrà essere intrinsecamente legata ad un'idea di sviluppo del welfare.

In questi anni abbiamo individuato alcune idee guida. Abbiamo cominciato a declinare parole che riteniamo chiave per orientare il nostro lavoro. E il nostro prossimo Congresso ci aiuterà ulteriormente in questo senso. Si tratta di parole quali: persona, diritti, universalismo, cittadinanza, qualità, pubblico, lavoro, Europa, integrazione, territorio, risorse, contrattazione, partecipazione.

Persona, intesa come identificazione di una nuova centralità che ampli e arricchisca il campo delle vecchie centralità, sulle quali si è costruito nel Novecento il sistema di welfare; un sistema fondato, cioè, su gruppi sociali ben individuati, su rapporti di lavoro stabili, su nuclei familiari tradizionali.

Diritti, *cittadinanza*, *universalismo*, quali assi strategici di una società libe-

ra, coesa, accogliente, solidale, multietnica, nella quale l'uguaglianza rappresenti una risposta alternativa all'individualismo e alla conseguente traduzione in solitudine nella quale si ritrovano le fasce più deboli della popolazione.

Qualità, come paradigma per orientare le strutture dello stato sociale, così come qualità per rispondere alle esigenze di sviluppo della nostra economia e di competitività delle nostre imprese.

Qualità nei servizi e qualità della produzione, in alternativa a una idea di competizione del sistema paese tarata – come è stato in questi anni – sull'ossessione del taglio dei costi. Siano essi costi di produzione che costi dei servizi pubblici. Qualità, perciò, per una idea altra di sviluppo del paese.

Pubblico, inteso come riaffermazione di centralità di ruolo e funzioni. C'è bisogno di maggiore presenza del pubblico. C'è bisogno che si inverta la tendenza al ritrarsi delle strutture pubbliche e a privatizzare, magari in modo strisciante, come avviene, spesso, utilizzando la costituzione di Fondazioni, oppure – come nel caso di investimenti – maneggiando con troppa disinvoltura i *project financing*. C'è bisogno, certamente, di ridare ruolo e funzione al pubblico, in termini di progettazione e controllo, ma il tutto non si può esaurire solo a quel livello. Non c'è alcuna idea statalista in noi. Semplicemente pensiamo che non c'è vera alternativa in questo campo – intendo alternativa di qualità – al neo-liberismo, se non rilanciando il ruolo del pubblico, quale soggetto primario e capillarmente presente nella gestione dei servizi.

Lavoro, pensando a quelle decine di migliaia di donne e uomini che operano nelle strutture dei servizi e che spesso rappresentano l'unico punto di riferimento per chi ha bisogno e l'unica risposta dal punto di vista della qualità dei servizi. Questo valore – il lavoro – non solo non è stato considerato, ma, addirittura, si è pensato ad esso puramente come un costo. La centralità del valore lavoro, per noi, rappresenta invece un cardine essenziale per quel processo d'innovazione di cui sentiamo l'assoluta esigenza. E quando parliamo di valore lavoro, non intendiamo solo la messa in atto di tutti i processi relativi alla garanzia dei diritti, alla valorizzazione professionale, alla salvaguardia della contrattazione, alla necessità di processi formativi continui.

Tutto ciò è naturalmente assai importante. Ma noi pensiamo anche alla re-introduzione di una grande idea e pratica di partecipazione, per molti versi simile a quella che caratterizzò una fase partecipativa assai ricca di cambiamenti e innovazioni: penso agli anni della discussione

sulla privatizzazione del rapporto di lavoro, o quelli delle grandi riforma della pubblica amministrazione.
Partecipazione, quindi, quale condizione per sentirsi partecipi e protagonisti di un grande processo innovatore, ispirato alla qualità. Peraltro, non ci potrà essere alcuna innovazione nella testa di chi lavora. La storia ce lo insegna.
Europa, intesa come conferma dell'impegno alla costruzione di una sua indispensabile dimensione politica, senza nessuna rassegnazione alla deriva contraria sulla quale ci si sta incamminando. Certo, pesano i risultati referendari di alcuni paesi, ma pesa anche l'idea antieuropea diffusa in questi anni dal nostro governo. Noi lavoriamo, quindi, in direzione di riprendere il cammino per la costruzione di un'Europa politica. Noi lavoriamo dentro il quadro strategico definito a Lisbona, per costruire quel modello sociale e di sviluppo. Rifiutiamo un'idea negativa, al ribasso, del processo d'integrazione, quale quella che ci viene consegnata dalla Bolkestein e ci impegniamo per rendere fattibile una integrazione intesa come crescita di quelle realtà che hanno ritardi maggiori.
Integrazione e *territorio* come scelte da praticare per affermare una politica che assuma davvero le discriminanti di cui parlavo, a partire dalla centralità della persona. È a quella centralità, infatti, che occorre piegare – nello stato sociale del nuovo millennio – le strutture e non viceversa, come è, sostanzialmente, successo finora.
È la persona, con la sua complessità e con la complessità e spesso concatenazione di bisogni che porta con sé, che necessita di una risposta. Risposta che non può che essere figlia di un processo integrato di intervento e di un determinato territorio che lo sappia programmare, governare e realizzare.
Risorse, poiché occorre rendere espliciti sia l'esistenza di un problema quantitativo, anche in riferimento agli altri paesi europei, sia il valore democratico del finanziamento dello stato sociale, della redistribuzione della ricchezza e, per questa via, la necessità che la tassazione non venga considerata – come è avvenuto in questi quattro anni – un fastidio o un'inutile e dannosa «estorsione» per i cittadini italiani.
Infine *contrattazione* e *partecipazione*. Contrattazione, quale effettivo strumento di cambiamento che il sindacato ha a disposizione e dal quale far discendere la possibilità completa di agire il cambiamento stesso. Partecipazione, perché lo stato sociale che vogliamo e di cui c'è bisogno vive solo se sollecita e consente partecipazione diffusa. Il contrario di quello che la destra propugna.
Il terzo settore, il volontariato, quindi, vanno intesi non come sempli-

ci strumenti di un pubblico che si ritrae dalla gestione dei servizi, bensì come un valore da aggiungere, da immettere nel sistema per un di più di cui c'è un gran bisogno.
Come vedete, sono parole che indicano una idea di stato sociale, di sistema di protezioni, di tutele che immaginiamo e perseguiamo. E, al contempo, indicano anche politiche concrete per realizzare più giustizia sociale, uguaglianza, esigibilità dei diritti, libertà.
Vogliamo continuare ad occuparci, come Cgil, di tutto questo.
Vogliamo verificare con voi, cari ospiti – in un percorso che non è iniziato oggi e che continuerà a materializzarsi attraverso la «Rivista», fino alla prossima Conferenza nazionale della Cgil sul diritto alla salute – la fondatezza di questi ragionamenti, se necessario la loro correzione, il loro arricchimento, la loro concreta applicabilità.

Laura Pennacchi
Deputato Ds - Democratici di sinistra

Il titolo di quest'ultima sessione, che conclude il Forum, mette insieme tre termini molto «pesanti»: redistribuzione, giustizia sociale e sostenibilità del welfare. Su questi tre temi presi singolarmente, e anche sulla loro connessione, esiste una vasta e importante letteratura che ha visto impegnati sociologi, economisti – soprattutto economisti – ma anche filosofi politici e direi persino antropologi. Io non mi riferirò, se non marginalmente, a questa letteratura così importante e innovativa, perché subito, cogliendo l'amplissima connotazione semantica e simbolica di questo linguaggio, di queste parole, mi piacerebbe sottolineare tre aspetti che ci propone questo titolo, tre aspetti di fondo: il primo è che se noi ci proponiamo di ragionare su redistribuzione, giustizia sociale e sostenibilità del welfare stiamo comunque assumendo un quadro di giustizia sociale, il che peraltro non è per niente scontato, né banale. Il pensiero va a Rawls, il più grande filosofo politico del 900. Ma ciò che qui più mi interessa precisare è che, se assumiamo un quadro di giustizia sociale, sappiamo anche che, per definizione, esso non può che essere un quadro che tiene insieme tantissimi aspetti, nascenti dalla sedimentazione e stratificazione storica, ma necessariamente coinvolgenti sempre le medesime questioni che si pongono oggi a tutte le società contemporanee, complesse, articolate, differenziate, per le quali è diventato ancor più importante dibattere le questioni della giustizia.

Ciò su cui vorrei soffermarmi è l'aspetto che riguarda la dimensione dialogico-comunicativa del porsi questioni di giustizia sociale (con l'aggiunta dell'aggettivo sociale), da non ritenere opposta alla dimensione razionale e raziocinante, ma anzi fondamento e ricchezza di quest'ultima. Noi qui oggi stiamo mettendo in gioco una dimensione da arena pubblica, da discussione collettiva: quel pensare in pubblico di cui parlava Maria Luisa Mirabile nell'introduzione, con cui connotava il senso di fondo dell'iniziativa della rivista e dei forum annuali che la rivista vorrà tenere, uno dei tratti più rilevanti di queste giornate. Pensare in pubblico. Mettere in gioco la sfera pubblica, quando appunto ragioniamo sul futuro delle nostre società.

Il secondo elemento di fondo è che noi stiamo assumendo che una

redistribuzione deve esserci. Vedremo poi di che natura e cercherò di specificare ciò a cui sollecitava Ota de Leonardis nel suo intervento: la natura della redistribuzione. Ma se una redistribuzione deve esserci, allora dobbiamo immediatamente chiederci chi fa questa redistribuzione. Prima ancora di ragionare della sua natura e degli effetti che si vogliono conseguire, dobbiamo chiederci chi compie questa redistribuzione. E non possiamo che, almeno in prima approssimazione, dire quello che i grandi filosofi politici che si pongono questioni di giustizia premettono nei loro ragionamento, e cioè che in democrazia il contenuto sostanziale della base morale del patto democratico nasce da una mediazione, da cui consegue ogni forma di redistribuzione, necessariamente compiuta da un soggetto terzo. C'è infatti una «terzietà» di fondo nell'evoluzione delle democrazie, e il soggetto terzo che compie questa mediazione lo fa attraverso le istituzioni che nascono appunto dal dialogo democratico. La mediazione istituzionale è necessaria a trovare i punti di approdo. Questo soggetto terzo – la storia empirica e il dibattito di filosofia politica ce lo dicono – è lo Stato.

Qui si aprono questioni delicate sul rapporto tra Stato e nazione, non le affronterò, rimando comunque agli spunti che ci venivano già ieri ragionando sulla strategia di Lisbona: il recupero della sua ispirazione originaria, la dimensione transnazionale e quella sopranazionale, il livello nazionale e, infine, quello locale.

Dobbiamo almeno, se non vogliamo parlare di Stato per non dare l'impressione che continuiamo a muoverci in una dimensione statalistica, parlare di statualità, poiché sul soggetto statale è necessario interrogarsi. Da questo punto di vista, ho trovato molto interessanti le affermazioni di Costanzo Ranci, nella misura in cui tentavano di dirci: badate che se riflettiamo sul welfare locale non possiamo solo ragionare di un elemento additivo che si aggiunge e completa l'architettura istituzionale del welfare state come istituzione dello Stato centrale. Questo è un aspetto importante, anche se mi è sembrato che lui tendesse, in fondo, a spostare la polarità dallo Stato centrale verso una regolazione pubblica incentrata sul livello decentrato, che quasi diventa la forma preferibile, auspicabile. È meglio lasciare aperto questo discorso, ma comunque, anche in questa impostazione, è assolutamente necessario continuare a ragionare sulla forma statale e su quanto è stato detto a proposito dei limiti della riforma del titolo V della Costituzione. Questo ci segnala in modo ancor più evidente il fatto che una simile categoria deve essere tenuta presente, poiché altrimenti ci muoveremmo soltanto in un gioco di specchi.

Il terzo punto di fondo è che parlando di redistribuzione, giustizia sociale e sostenibilità del welfare noi assumiamo comunque, prima ancora di fare qualunque altro approfondimento e ragionamento, la sostenibilità finanziaria dei sistemi di welfare come vincolo, come un vincolo per qualsiasi impostazione, ridisegno, riforma, trasformazione. E se lo assumiamo come vincolo non possiamo muoverci in un'ottica leggera di *deficit spending*, non possiamo liquidare in modo più o meno semplicistico il problema della scarsità delle risorse. Lo assumiamo appunto come un vincolo, non come un obiettivo in quanto tale e come è stato detto a proposito del modello sociale europeo. D'altro canto, questo vincolo può essere più o meno allentato a seconda delle impostazioni che adottiamo in termini di modello di sviluppo economico e di associazione tra modello di sviluppo economico e modello di sviluppo sociale. Qui il ragionamento potrebbe aprirsi alla relazione esistente tra questi due elementi, mi limiterò però solo ad accennare alla Strategia di Lisbona, di cui proprio nei precedenti interventi si è discusso, con l'invocazione di tornare alla sua prima versione, quella del 2000. A mio parere non dimenticare Lisbona e tornare a quella impostazione, come è nello spirito di questo convegno, è un passo rilevante e dobbiamo, per poterci muovere in questa direzione, renderci più consapevoli delle implicazioni del fatto che le strade che si stanno invece prendendo sono molto diverse. La prima, sintetizzata nel rapporto Sapir – realizzato per il vertice informale di Tony Blair – dove si sostiene che il modello sociale europeo non esiste. In questo caso l'affermazione viene in realtà usata quasi più per sostenere che non ci sono indirizzi di fondo da dare a livello di politiche sociali europee, ma deve essere assecondata l'iniziativa di chi riesce a fare meglio, di più e meglio. Ancor più pericolosa, e solo menzionata nella discussione odierna *en passant*, la svolta del 2004 quando la nuova commissione Barroso ha dichiarato che al primo posto c'è l'economia e la società non può essere più al primo posto. Anche alcuni commissari – la commissaria polacca alla coesione sociale, per esempio, che è stata ospite del Parlamento italiano – hanno più volte ribadito questi concetti, e sostengono con tutta tranquillità la validità delle *flat tax* proprio in relazione al fatto che oggi al primo posto ci deve essere l'economia.

Dei tre punti che ho ricordato un aspetto comune è la fortissima sollecitazione ad assumere come centrali le problematiche della sfera pubblica. Uso deliberatamente questo termine perché non voglio utilizzare accezioni che facciano riferimento ad un contesto statalistico.

Ciò a cui voglio alludere è la questione delle modalità di questo esercizio della responsabilità collettiva nelle società moderne. Se noi prendiamo atto che siamo comunque fortissimamente sollecitati in questo senso, possiamo allora anche trarre importanti implicazioni su alcuni aspetti su cui proprio nei precedenti interventi si discuteva e cioè, per esempio, rispetto all'esaltazione dell'individuo e dell'individualità, che vede l'individuo come atomo isolato contrapposto alla società, secondo il famoso motto della Thatcher «la società non esiste». Rispetto a questo tipo di esaltazione, la risposta secondo me più fertile, e del resto molto legata alla storia delle idee della sinistra, è una sottolineatura della relazione individuale-collettivo. Di nuovo quindi torna l'importanza di questo binomio. Vorrei però sottolineare, come ha fatto anche Bruno Trentin nel suo contributo, che la nozione che noi vogliamo porre al centro del discorso è la nozione di persona, all'interno del *continuum* individuale-collettivo, che ha tanta più pregnanza quanto più, come ci ricordava Ota de Leonardis, assistiamo allo svuotamento dei collettivi e all'emergere di collezioni di individui. Un'altra importante implicazione è che il binomio individuale-collettivo ci consente di ragionare di nuovo in termini appunto di *continuum*, e non di *discontinuum* o di *trade-off,* sui rapporti tra libertà ed eguaglianza. La parola eguaglianza in questo seminario è ricorsa molto poco, forse quasi per nulla, però questo *continuum* è importante, anche perché non credo che in questi anni la sinistra europea, e in particolare la sinistra italiana, si sia contraddistinta per l'esercizio di una vuota retorica egualitaria, ma, semmai, per il tabù che è stato esercitato sulle questioni dell'eguaglianza. Si tratta di un tabù che il filosofo liberaldemocratico Dworkin ha denunciato in termini drammatici e che Bobbio, filosofo politico di recente scomparso, considerava con grandissimo rammarico e sconforto, come, in fondo, il venir meno della distinzione di fondo che caratterizza la discriminante destra-sinistra.

Un altro aspetto importante se noi ragioniamo in termini di *continuum*, è che possiamo anche guardarci da una visione di libertà che esalta soltanto la facoltà di scelta sul mercato – che è pure una facoltà importante ma è una soltanto delle dimensioni della libertà e ha, peraltro, un carattere molto strumentale. Ci sono infatti dimensioni intrinseche della libertà che hanno valore in sé, dimensioni morali dell'esercizio della libertà che attengono all'aspetto dell'autonomia. E questo, anche ragionando di sistemi di protezione sociale, dovrebbe starci altrettanto a cuore. Voglio aggiungere che la libertà di scelta sul mercato, da riconoscere come una facoltà importante, è spesso allo stesso

tempo un inganno, un'illusione: pensiamo a cosa accadrebbe in sanità se adottassimo il principio della facoltà di scelta, ma anche a cosa accadrebbe in previdenza dove sembrerebbe più fattibile, una sua generalizzazione. Se accettassimo questa generalizzazione approderemmo a quello che un economista premio Nobel come Stiglitz definisce «fare del rischio uno stile di vita», spostando quindi il rischio tutto sull'individuo, sul singolo. La cosa piacerebbe tantissimo alle assicurazioni private evidentemente, ma non potrebbe piacere a noi che desideriamo riformare, ma anche riprodurre nel tempo i sistemi di protezione sociale. A questo proposito vorrei anche aggiungere, in relazione alle questioni che riguardano il fordismo, che la libertà sostanziale che è stata realizzata dalle assicurazioni sociali obbligatorie e, conseguentemente, dal sistema fordista, è stata una libertà molto elevata. Massimo Paci parlava nel suo intervento di un carattere passivizzante del fordismo, certamente vero, ma non vero allo stesso modo per tutti i sistemi fordisti. I sistemi scandinavi non erano meno fordisti, negli anni '50 e '60 e anche prima della guerra del sistema tedesco o del sistema francese, e tuttavia non sono mai stati sistemi passivizzanti. Lì abbiamo visto, per esempio, il ruolo dato ai servizi e la capacità di attivare il lavoro delle donne, di non tenere le donne confinate nel ruolo di vestali del focolare con il maschio che provvedeva al reddito per tutta la famiglia. Gli aspetti che riguardano la collocazione delle donne sono più complicati, non possiamo attribuirli in modo meccanico al fordismo *tout court*. Tuttavia, sono convinta anche io che il sistema fordista stia attraversando una crisi forte e che ci troviamo in una situazione di transizione, e proprio perché sono molto preoccupata per questo tipo di situazione, ritengo che sarebbe profondamente sbagliato averne visioni caricaturali e dimenticarci, per esempio, le lacrime e il sangue che sono costate le conquiste storiche del movimento operaio, legate ai sistemi fordisti. Non dobbiamo quindi sottovalutarne gli straordinari risultati, anche perché altrimenti non capiremmo tutte le paure e tutte le incertezze che oggi emergono. Sono forse paure e incertezze che nascono dal nulla? No, nascono dai ricordi, dalla memoria, dall'esperienza, da una situazione che si è tramandata di generazione in generazione e che fa sentire le persone in una posizione complessa, difficile. Vorrei anche aggiungere a proposito di tutti questi aspetti – libertà, eguaglianza, sicurezza – che il dispositivo delle assicurazioni sociali obbligatorie, definito da alcuni storici del *welfare* la più straordinaria invenzione istituzionale del '900, ha una validità che va al di là della sua meccanica relazione con il fordismo. Gli economi-

sti che studiano le asimmetrie informative, come Stigliz o Arrow, ci spiegano, documentano, argomentano il perché per ragioni di equità, ma anche e soprattutto per ragioni di efficienza, siano enormemente più efficaci (in termini, per esempio, di selezione avversa e di rischio morale). C'è una notevole superiorità dell'istituto dell'assicurazione sociale obbligatoria nella copertura di determinati rischi, il rischio di mancanza di reddito nell'età anziana, per esempio, per tornare all'esempio della previdenza. Questo tipo di insegnamento mi porta a dire che da una parte è necessario mantenere uno spazio per questo tipo di istituti, dall'altra occorre pensare anche ad istituti che servono alla protezione sociale, anche se non necessariamente connotati come assicurazioni sociali obbligatorie (quindi i servizi *in kind* e i trasferimenti monetari e finanziati con la fiscalità generale). Gli economisti cui accennavo poco fa portano anche ad argomentare che per alcuni beni sociali fondamentali, quali sanità, istruzione e previdenza, è indubbia una superiorità dell'offerta pubblica di servizi sull'offerta privata. La questione non attiene solo al finanziamento, c'è un problema di offerta rispetto al quale dobbiamo fornire risposte. La sinistra, anche in Italia, considera questo come un nodo aperto, e non credo che, ad oggi, siano state fatte le scelte con la dovuta chiarezza. Nessuna assicurazione privata sarà mai in grado di offrire una tutela sanitaria a chi ha più di 65 anni. Nella traccia che avevo preparato per questo intervento accennavo alle questioni dell'invecchiamento demografico, su cui mi sono soffermata anche in un recente saggio pubblicato sugli annali della Fondazione Di Vittorio, e su cui non voglio però tornare perché questa si è arricchita ed è stata rivisitata anche sulla base della fecondissima discussione svoltasi in questo forum. Sono però convinta che l'invecchiamento della popolazione non sia il problema drammatico che si dice, e sono anche convinta che i sistemi di welfare europei non siano nella crisi drammatica in cui li si ritrae. Certamente questi ultimi stanno attraversando uno «stadio di maturità» molto serio, che va affrontato con politiche altrettanto serie e sofisticate. Problemi veri sono certamente la denatalità e la non autosufficienza nella grande età. La Germania lo ha fatto con una nuova assicurazione sociale obbligatoria, noi possiamo pensare di affrontarlo con altre forme: nella discussione che è in corso nel centro-sinistra pensiamo di più a strumenti di finanziamento basati sulla fiscalità, sulla tassazione di scopo. In ogni caso stiamo immaginando un principio assicurativo che vede una forte regolazione pubblica centrale. Da questo punto di vista sappiamo anche, per esempio, che in Liguria, in Trentino Alto-

Adige, per superare la resistenza del governo di centro-destra, sono stati presentati progetti per dar vita a fondi regionali per la non autosufficienza, ma gli estensori di questi progetti sono i primi (penso per esempio a Luca Beltrametti per la Liguria) a dire che si stanno muovendo soprattutto per forzare le posizioni del governo di centro-destra. Ma quando si dovrà procedere davvero la responsabilità non potrà che essere centrale. Lo dico anche in risposta a quanto Ranci diceva stamattina, e cioè se non potessimo immaginare proprio su questo un ruolo del livello regionale comunque molto più forte.

Rispetto al terzo dei punti della connessione tematica di questa sessione, ovvero la sostenibilità finanziaria – che, come dicevo, assumiamo come vincolo – ci si pone un problema, lo stesso da cui ieri siamo partiti, ovvero l'intreccio, la compenetrazione, diceva Ferrera, tra ragioni di equità e ragioni di efficienza. Ota de Leonardis segnalava nel suo contributo che forse c'è qualcosa di abusato anche nel modo in cui ci poniamo: se c'è *trade-off* tra equità ed efficienza e se invece possono essere rese compatibili e come. Io sono d'accordo con lei: certo, c'è una sfida enorme, anche culturale, che dobbiamo affrontare se vogliamo muoverci nell'ottica delle sinergie tra sfera economica e sfera sociale, dunque nell'ottica dello sviluppo umano alla Sen. È questa l'ottica nella quale io da alcuni anni sto lavorando, dando grande rilievo all'approccio delle *capabilities*, agli elementi di capacità concrete delle persone che devono essere messi in gioco. Senza entrare nel merito, perché non ce ne sarebbe ora la possibilità, ciò che vorrei anche solo accennare è che all'interno di questa ricongiunzione emergono una nuova centralità dei temi del lavoro, l'importanza della strategia di Lisbona e la possibilità che anche la dicotomia universalismo/occupazionalismo non venga vissuta come tale. La dicotomia in qualche modo riproduce la contrapposizione fra assicurazioni sociali obbligatorie e fiscalità; io penso che in effetti dovrà esserci, piuttosto che una contrapposizione, una combinazione fra diversi strumenti assicurativi (anche su base occupazionale e anzi specificamente occupazionali) che non dovranno essere totalmente superati, cosa che non sarebbe auspicabile.

Se ci poniamo il problema delle sinergie tra sfera economica e sfera sociale e, dunque, torniamo alla questione della responsabilità pubblica, è importante che si prenda atto delle sue implicazioni in termini di progettualità politica, nel senso di risorse, di beni politici che vengono messi in gioco, e della responsabilità pubblica che può esercitarsi nella messa in movimento di questa progettualità. Lavorando sulle sinergie

e adottando il modello dello sviluppo umano, siamo anche messi nella condizione di poter neutralizzare i nuovi rischi, quelli propri della «società del rischio» che i teorici della sottolineatura dell'individualismo in genere collegano proprio a questa enfasi. Del resto, per esempio nella problematica della «terza via» di Tony Blair, questi fattori sono stati evidenziati.

Io penso che ci sia un grande rischio che proprio questa mitologia e retorica dei nuovi rischi fa correre, e che è il venir meno della sollecitazione all'assunzione del rischio, sollecitazione da cui invece storicamente i sistemi di protezione sociale nascono. Insieme all'esigenza di garantire adeguatezza del reddito e maggiore eguaglianza, le funzioni di sicurezza sociale avevano soprattutto questo scopo: spingere le persone ad assumere rischio, per esempio a lasciare le campagne e a spostarsi in città, ad occuparsi nel lavoro industriale che all'inizio del '900 stava nascendo. Oggi noi abbiamo esigenze analoghe e, paradossalmente, proprio questa mitologia *ci fa correre il rischio* di contrastare tale sollecitazione. Dimentichiamo quanto sia importante viceversa porsi in termini nuovi anche il tema della sicurezza, senza demonizzarlo. Se non ci poniamo questa questione non potremmo capire perché, per esempio, la prima grande sconfitta di Bush non è avvenuta sulla guerra, ma sul progetto di *ownership society* che comportava la privatizzazione della *social security* americana. È su questo fronte che egli ha conosciuto il primo fortissimo stop e ha dovuto fare marcia indietro. Adesso si stanno determinando altri stop che potranno per noi essere di un qualche favore.

Se adottiamo la prospettiva dello sviluppo umano e tentiamo di esplorarla e di praticarla e anche di renderla un po' più specifica e meno generica, non possiamo che concepire la redistribuzione come fenomeno *ex ante,* il che vuol dire che l'intervento pubblico al quale dobbiamo pensare continua ad avere enormi funzioni equitative. La redistribuzione per definizione è l'esercizio di una funzione equitativa, ma è anche una funzione che gli economisti chiamerebbero di stabilizzazione e, soprattutto, allocativa. Queste funzioni sono «esercitabili» davvero soltanto in un quadro pubblico programmatico, perché è assolutamente cruciale che le funzioni allocative siano rivolte sia alla trasformazione e alla modernizzazione dei sistemi produttivi, sia alla sollecitazione dei sistemi sociali rispetto all'evoluzione dei sistemi produttivi. C'è poi un'altra questione cruciale: la legittimità democratica della tassazione che è l'istituzione storica con cui le democrazie moderne hanno assolto a tali funzioni fondamentali. Va ripristinata

quindi l'idea che bisogna avere una politica fiscale di sinistra e che anche la questione delle tasse e della tassazione è una questione che discrimina tra destra e sinistra, non è qualcosa di irrilevante, indifferente o tanto meno neutra.
Se ci poniamo in un'ottica di sviluppo umano diamo molto più rilievo ai processi che si mettono in gioco e quindi a tutti i problemi strutturali che possono sorgere nel corso dell'evoluzione di questi processi. Peraltro, se noi guardiamo, prescindendo anche da questo tipo di ricostruzione analitica, alla situazione dell'Italia di oggi – la devastazione dei conti pubblici e le condizioni gravissime in cui versano l'economia e la società italiane –, vediamo che i problemi più rilevanti ai quali dover rispondere, e che dovrebbero quindi indurre alla definizione di altrettante priorità nella definizione dell'intervento politico che il centro-sinistra si dovrebbe dare, sono problemi strutturali. E a problemi strutturali si risponde, a mio parere, con politiche altrettanto strutturali, cioè con forte strutturazione contenutistica, politiche non basate su automatismi, come è invece la detassazione, e non basate solo su trasferimenti monetari.
Per le ragioni storiche della carenza del ruolo dei servizi nel nostro sistema di *welfare*, e per le ragioni che indicavo poco fa, bisognerebbe compiere un'inversione e dare assoluta priorità all'erogazione diretta di servizi rispetto ai trasferimenti monetari, nella consapevolezza che i trasferimenti monetari sono anche di tipo indiretto, come i benefici fiscali, e sono anche, a maggior ragione, tutte le forme di reddito minimo. Io sono, per esempio, a favore di una proposta di reddito minimo di inserimento, ma sono enormemente più critica sull'idea del reddito di cittadinanza. Per me la parola d'ordine dovrebbe essere lavoro di cittadinanza, tale da recuperare anche i concetti di piena e buona occupazione della Strategia di Lisbona. Servizi vuol dire beni collettivi, beni collettivi da produrre perché c'è una domanda inevasa, ma beni collettivi anche da inventare e che possono avere un grande valore economico. Domando – visto che questo esempio è stato fatto in un precedente intervento – è più economico e più equo avere 800.000 badanti per la non autosufficienza o un servizio pubblico a rete che affronta il problema nella sua interezza in modo anche più efficiente?
I servizi, e questo è l'ultimo punto che voglio affrontare, anche dal punto di vista redistributivo *ex post* sono più egualitari. C'è un esempio che troviamo in letteratura: la Svezia e la Francia sono i due paesi che negli ultimi anni hanno investito di più a favore dei bambini, avendo dedicato circa il 2% del loro Pil a sostegno dell'infanzia, dei bambini,

delle madri che hanno bambini, ma l'efficacia in termini egualitari delle misure adottate dalla Svezia è molto superiore a quella adottata dalla Francia, perché la Francia ha intrapreso soprattutto la via del *voucher*, cioè del sostegno monetario, mentre la Svezia ha imboccato la via dei servizi e di ciò che in genere i servizi chiamano con sé, la costruzione di un'omogeneità sociale e culturale di base, che è fondamentale appunto per soddisfare le esigenze egualitarie.

Concludo così: do ai servizi un grande valore anche cercando di sollecitare quell'aspetto di invenzione di nuovi beni collettivi a cui dovremmo predisporci. Credo infatti che nelle società moderne, articolate, frammentate e anche molto divaricate in cui viviamo, e in cui dobbiamo senza esitazione fare tutto lo spazio possibile alle esigenze di personalizzazione dell'offerta, diventa ancora più importante la costruzione di valori condivisi, di un'omogeneità culturale di base, la quale ci vede impegnanti anche nella costruzione e nella «manutenzione» delle fondamenta morali del vivere associato, le fondamenta morali della reciprocità e della solidarietà, non necessariamente «chiusa». È molto interessante, a questo proposito, che in Germania operi, legato ad Habermas, un gruppo di filosofi politici che lavora esattamente sull'idea della solidarietà non circoscritta ai rigidi confini nazionali, una solidarietà non comunitaria ma basata sulla cittadinanza. Tutto ciò però richiede che si dia maggiore valore all'etica pubblica, a quel substrato della cittadinanza che ci fa cittadini, ma anche concittadini, cioè soggetti che condividono una responsabilità individuale, tale perché può manifestarsi solo in un quadro di responsabilità collettiva.

Le politiche di trasferimento monetario per la famiglia in Italia e in sede internazionale

Laura Petrotta*

Il lavoro sviluppa un'analisi delle politiche di sostegno alle responsabilità familiari in ambito interno ed internazionale. In chiave interna, il focus è stato posto sulle modifiche apportate nell'ultimo decennio e sulle proposte di riforma dell'assetto vigente. A livello comparato, la scelta è caduta su cinque paesi, Stati Uniti, Regno Unito, Canada, Belgio e Francia, accomunati dal ricorso agli in-work benefit. *La percezione di un reddito è la via maestra per contrastare la povertà e l'esclusione e sostenere i soggetti con responsabilità familiari; da qui il crescente interesse verso le politiche sociali informate al principio del* «making work pay» *– per la capacità di promuovere l'occupazione e superare le criticità dei modelli di welfare di stampo tradizionale – e il largo consenso verso strumenti di integrazione della spesa nel prelievo, quali i* tax credit *rimborsabili. Dall'analisi del quadro normativo italiano emerge come le politiche adottate nell'ultimo decennio a sostegno delle responsabilità familiari abbiano lasciato insoluti alcuni problemi di fondo del sistema, indebolendo l'efficacia stessa degli interventi. Le proposte di riforma analizzate, pur nelle rispettive specificità, si prefiggono di ripensare le politiche di sostegno del reddito secondo nuove modalità di interazione tra spesa e leva fiscale.*

1. Introduzione

Le trasformazioni della società e dell'organizzazione del lavoro hanno incrinato la validità del modello di protezione sociale di stampo tradizionale. La fine del fordismo e l'avvio della *new economy* hanno modificato le condizioni del mercato del lavoro, facendo emergere nuovi bisogni da tutelare. La tradizionale visione di un impiego stabile e duraturo ha lasciato il posto ad una maggiore incertezza sulle prospettive lavorative, una maggiore mobilità nell'occupazione e uno sviluppo di

* Banca d'Italia, Servizio Rapporti fiscali. Il lavoro, basato sulle informazioni disponibili a novembre 2005, riflette esclusivamente le opinioni dell'autore e non impegna in alcun modo l'Istituto di appartenenza.

lavori precari. Ai cambiamenti nell'economia si è accompagnata la crisi del modello familiare tradizionale. Queste dinamiche socio-economiche hanno minato l'efficacia delle tradizionali politiche di assistenza nel sostenere la collettività nel reddito e nel prevenire fenomeni di esclusione sociale, stimolando numerose riflessioni sulle ipotesi di riforma del welfare state. Il dibattito si è sviluppato su una questione fondamentale, la scelta tra universalismo e selettività delle politiche pubbliche di spesa. Due le alternative limite: riconoscere un sussidio sociale in misura uguale e incondizionata a tutta la collettività (*basic income*) o subordinarne l'erogazione alla verifica dello stato di privazione del beneficiario (reddito minimo garantito).

A livello internazionale, dai primi anni ottanta e con maggior enfasi nel decennio successivo, i *policy makers* hanno privilegiato l'impostazione selettiva, ritenendola più efficace nell'indirizzare gli interventi a favore dei destinatari delle politiche di tutela sociale. Tuttavia, la configurazione di questi programmi di spesa può causare effetti avversi sull'offerta di lavoro, dando luogo a fenomeni di «trappola della povertà»: quando a fronte di un aumento dello sforzo lavorativo il reddito percepito da un soggetto cresce in misura contenuta o non cresce affatto e contemporaneamente il sussidio spettante si riduce, un individuo razionale può scegliere di lavorare meno e continuare a dipendere dal sussidio piuttosto che affrancarsene.

Per cercare di correggere queste distorsioni alcuni paesi si sono orientati verso schemi di protezione sociale capaci di garantire livelli di reddito socialmente accettabili e di accrescere l'*appeal* finanziario del lavoro rispetto alla condizione di disoccupazione o inattività: le *in-work policies*, programmi di sussidio legati alla partecipazione al mondo del lavoro, sono da tempo in adozione negli Stati Uniti e nel Regno Unito. Più di recente alcuni paesi europei hanno adottato politiche sociali informate al principio del «*making work pay*» (Belgio, Francia).

In Italia il dibattito sulla riforma dello stato sociale è stato influenzato dalle considerazioni maturate dalla Commissione Onofri, che aveva indicato nell'«universalismo selettivo» la via per riformare il welfare domestico. Ne è scaturita una revisione del quadro di protezione sociale e una decisa espansione della spesa destinata al contrasto alla povertà e al sostegno alle responsabilità familiari.

Sul fronte fiscale, il dinamismo degli ultimi anni è il frutto di un generale processo di riduzione dell'onere tributario, in cui le agevolazioni fiscali destinate al sostegno delle responsabilità familiari sono state oggetto di costante potenziamento.

Le modifiche al quadro normativo interno, pur avendo migliorato l'impianto perequativo del sistema, presentano alcuni difetti sotto il profilo del disegno complessivo. L'assetto attuale sembra essere più il frutto della sovrapposizione di interventi succedutisi nel tempo secondo una logica incrementale che la conseguenza di un chiaro disegno riformatore, fondato su una precisa identificazione delle caratteristiche di fondo del sistema.
Le soluzioni adottate in campo fiscale, incentrate su aumenti delle deduzioni o detrazioni, hanno accentuato il fenomeno dell'incapienza: in assenza di meccanismi di restituzione dell'agevolazione non goduta, eventuali aumenti delle deduzioni/detrazioni non modificano il benessere dei contribuenti marginali, *i.e.* di coloro che non dispongono di un reddito sufficiente a garantire la piena fruizione dei benefici fiscali.
A fronte delle criticità dell'assetto domestico sono state avanzate due proposte di riforma, l'una nel solco dell'«universalismo selettivo», l'altra modellata sugli schemi del «*making work pay*». Esse, pur nelle rispettive specificità, individuano nuove modalità di interazione tra spesa e leva fiscale tese a razionalizzare le modalità di redistribuzione verticale, le politiche di sostegno alle responsabilità familiari e di contrasto alla povertà.
Obiettivo di questo lavoro è analizzare il sistema nazionale di sostegno alle responsabilità familiari alla luce delle recenti riforme fiscali, evidenziandone le persistenti criticità e le possibili linee evolutive. A tal fine, l'esposizione tratteggia i modelli di welfare state alternativi e i principi teorici a fondamento. Vengono poi descritte le caratteristiche delle *in-work policies*, analizzando i crediti d'imposta «di prima generazione» (introdotti in Canada, Regno Unito e Stati Uniti) e quelli di successiva adozione in Belgio e Francia, evidenziandone in particolare i riflessi sulle politiche di sostegno alle responsabilità familiari. Il paragrafo successivo delinea il quadro normativo italiano, e vengono in seguito analizzate le due citate proposte di riforma dell'assetto domestico. Nell'ultima sezione, infine, vengono tracciate delle considerazioni conclusive.

2. Selettività e universalismo nelle politiche per assistenza: principi e modelli di riferimento

Nella definizione dei sistemi di protezione sociale una delle scelte di fondo attiene al modello di welfare state di riferimento. Due le alter-

native limite: adottare un approccio selettivo, individuando i destinatari della spesa sulla base delle condizioni economiche, o riconoscere le prestazioni all'intera collettività in maniera incondizionata secondo un principio di universalità degli interventi nella spesa per assistenza.
Nell'intorno concettuale compreso tra questi due modelli si sono affermati in numerosi contesti istituzionali, tra cui quello italiano, schemi di protezione sociale misti che ricorrono ad elementi di universalità o selettività a seconda della natura delle prestazioni erogate.
A livello internazionale, dai primi anni ottanta e con maggior enfasi nel decennio successivo, i *policy makers* hanno privilegiato l'impostazione selettiva, per la minore onerosità e la maggiore efficacia in termini di equità.
Il principale vantaggio attribuito a questa impostazione è, infatti, di essere considerata più efficace nella lotta alla povertà, per la maggiore capacità di indirizzare gli interventi a favore dei soggetti individuati come beneficiari («*target efficiency*»). Di contro, essa presenta alcuni inconvenienti tipici, sia tecnici (corretta individuazione degli aventi diritto alle prestazioni, efficacia dei meccanismi di controllo, coordinamento tra vari enti di spesa), sia più generali (invasione della *privacy* da parte della burocrazia, stigma sociale, scarsa generosità[1], creazione di fenomeni di «trappola della povertà»).
Tra le misure di natura selettiva si annovera il *reddito minimo garantito*. Esso è riservato ai cittadini che versano in stato di necessità economica, in quanto non dispongono di un reddito atto ad assicurare il soddisfacimento di bisogni primari o il sostenimento di un tenore di vita prossimo a quello prevalente. I beneficiari sono identificati in base alla prova dei mezzi. Il sussidio può essere corrisposto in modo autonomo (*minimo vitale*) o abbinato al sistema fiscale, sotto forma di deduzioni, esenzioni o assegni integrativi.
Questo sussidio può essere rivolto a coloro che sono fuori dal mercato del lavoro (disoccupati e/o inabili) o integrare i redditi di soggetti occupati che percepiscono retribuzioni inferiori al livello giudicato di sussistenza[2].
Le misure del primo tipo (sussidi a disoccupati e/o inabili) possono

[1] L'argomento classico è che «a program for the poor will most likely be a poor program» (Cohen, Friedman, in Toso, 2001).
[2] Questa misura può essere pensata, altresì, per incentivare l'esodo dei lavoratori, nell'intento di generare un avvicendamento tra la forza lavoro impiegata e quella inoccupata/disoccupata.

dar luogo ad un *trade-off* tra riduzione della povertà e riduzione della disoccupazione: a livello microeconomico, i beneficiari potrebbero essere indotti a preferire una condizione di dipendenza sociale all'accoglimento di offerte lavorative, magari precarie, che sanciscono la perdita del beneficio; a livello macro, si potrebbe innescare una sorta di circolo vizioso, con quote crescenti di lavoratori fuori dal mercato e sovvenzionati unicamente con i processi redistributivi.

L'integrazione dei redditi di soggetti occupati, invece, mira sempre ad aumentare l'occupazione, sia agendo sul lato della domanda (i lavoratori sottopagati sono profittevoli per gli imprenditori) sia stimolando l'offerta (accrescendo l'*appeal* di lavori sottopagati). Essa assume svariate forme, che vanno dalla riduzione di contributi sociali alla concessione di crediti d'imposta alle imprese in proporzione agli occupati, dai crediti d'imposta per i lavoratori (come l'*Earned Income Tax Credit* statunitense) ai sussidi per favorire la creazione di nuovi posti di lavoro (*lavori socialmente utili*).

In contrapposizione agli schemi di natura selettiva sono stati proposti nel corso del tempo istituti di stampo universale, che assumono la veste di trasferimenti incondizionati (*i.e.* indipendenti dalle condizioni economiche del destinatario) e di entità uguale per tutti i cittadini. Per i sostenitori di questo approccio un simile programma, oltre a sancire il diritto alla cittadinanza, avrebbe il pregio di favorire una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro (maggiori incentivi alla mobilità e maggiore facilità di ricorso a moduli di lavoro flessibili) e di presentare minori costi amministrativi di gestione rispetto ai sussidi selettivi.

La formulazione più nota è quella del *dividendo sociale*. Nella proposta di Atkinson si abbina un minimo vitale – destinato a sostituire i trasferimenti del sistema di previdenza – ad uno schema di tassazione personale sul reddito ad imposta unica (*basic income/flat rate*). Al cospetto di dinamiche evolutive dell'economia che tendono all'esclusione, più che all'inclusione sociale, l'economista avverte l'esigenza di riconoscere a tutti i cittadini condizioni basilari per la partecipazione alla vita collettiva: il minimo vitale può essere inteso come l'espressione monetaria del diritto alla cittadinanza.

In Italia la prima proposta di applicazione dell'ipotesi di dividendo sociale abbinata ad una struttura impositiva di tipo *flat* risale al 1997 (Rizzi-Rossi, 1997).

La proposta presenta punti di contatto con quella di Atkinson, prefiggendosi di conseguire un rilevante grado di progressività per l'intero sistema *tax-benefit* e di eliminare le conseguenze negative di un'imposta

progressiva per scaglioni. Al contempo si propone di aggiungere un nuovo tassello al processo di riforma dello stato sociale che coniughi l'universalismo con l'equità e trasparenza del sistema di imposizione personale.

A differenza della proposta dell'economista britannico, quella di Rizzi-Rossi è limitata ad una revisione dei meccanismi di sostegno del reddito e non prevede la riformulazione del sistema di protezione sociale[3].

La combinazione di un minimo vitale associato ad un'imposizione proporzionale ritorna anche nel pensiero di un altro economista, Meade, per il quale il dividendo sociale è uno strumento per separare, all'interno del salario, la funzione redistributiva da quella allocativa. Secondo l'autore occorre accrescere il reddito di coloro che si trovano ai margini della distribuzione della ricchezza nazionale, senza alterare gli equilibri del mercato del lavoro. Infatti, una politica economica orientata alla piena occupazione genera situazioni redistributive insoddisfacenti, che vanno «corrette» integrando i salari inferiori al livello socialmente accettabile attraverso un *reddito di cittadinanza*, commisurato semplicemente all'età del beneficiario: l'integrazione trova come limite superiore il salario di piena occupazione.

L'ipotesi di integrare il sussidio universale con un'imposta personale di tipo *flat* evoca un'altra proposta, quella dell'*imposta negativa*.

Nella sua forma più pura lo schema della *negative income tax* prevede che coloro i quali si situino sotto la soglia di tassazione personale ricevano un pagamento proporzionale alla differenza tra l'eventuale reddito posseduto e il livello minimo di imposizione. Il principio si applica per simmetria anche ai redditi superiori, trasformandosi in un prelievo. In Friedman, comunemente ritenuto il padre dell'imposta negativa, un ruolo decisivo è attribuito agli aspetti di efficienza e agli automatismi del processo di spesa: nella proposta originaria l'economista dimostrava come l'aver previsto una riduzione del beneficio meno che proporzionale dell'aumento del reddito si traducesse in un incentivo al lavoro.

Nonostante la similarità delle proposte, le radici storiche e ideologiche dell'imposta negativa e del dividendo sociale sono diverse.

[3] Dall'analisi degli effetti comportamentali legati al passaggio a un regime proporzionale di imposizione personale del reddito è emerso, a parità di gettito, un aumento del livello medio di benessere e dell'offerta di lavoro (Aaberge e al., 2000).

Da un punto di vista sostanziale, la prima differisce dal secondo in quanto non è diretta alla generalità dei cittadini, ma solo a coloro che dispongono di un reddito inferiore a quello di azzeramento dell'imposta.
Sotto il profilo storico, la proposta di un'imposta negativa affonda le sue origini nell'ambito del pensiero liberale ed è sostenuta da una logica di natura essenzialmente assistenziale e redistributiva. L'idea di fondo è che, inserendo i trasferimenti nell'alveo del sistema fiscale, se ne semplifichi l'amministrazione. Nelle intenzioni di Friedman il meccanismo illustrato avrebbe dovuto sostituire tutti i programmi di spesa di natura assistenziale e, in un'ottica di più ampio respiro, anche il comparto previdenziale. La proposta ebbe notevole successo in ambito accademico e tra gli anni '60 e '70 negli Stati Uniti furono lanciati dei programmi di sperimentazione destinati a valutarne l'impatto sull'offerta di lavoro; una versione di imposta negativa sul reddito fu proposta dal presidente Nixon (il *Family Assistance Plan*).
La proposta di un dividendo sociale può essere ricondotta al pensiero keynesiano degli anni '30 e in particolare agli scritti della Robinson e del già citato Meade.
Più in generale, l'idea di un sussidio minimo incondizionato ha radici lontane. La prima elaborazione di reddito minimo si ha nel Rinascimento con Thomas More e Luís Vives, in concomitanza con l'evoluzione del concetto di assistenza ai poveri, non più vista come un compito di esclusivo appannaggio della Chiesa o di singoli benefattori. Nel secolo dei lumi si affaccia un'altra elaborazione concettuale ad opera di Condorcet e Paine, che contiene, *in nuce*, gli elementi propri di un sistema di assicurazione sociale: il sostegno monetario, uguale per tutti, è riconosciuto al raggiungimento dell'età adulta a coloro che non sono più in grado di lavorare.
L'ulteriore evoluzione di pensiero si registra con Charles Fourier, utopista francese del XIX secolo, per il quale il sussidio universale e incondizionato è visto come la contropartita alla perdita all'accesso diretto alle risorse naturali imposto dalla civilizzazione. L'idea è successivamente ripresa, tra gli altri, da Mill che, nella seconda edizione del suo *Principle of Political Economy*, sostiene l'opportunità di distribuire un minimo sociale a tutti i membri della comunità per la loro sussistenza.
Il concetto ritorna nei dibattiti del secolo successivo sotto diverse denominazioni (dividendo sociale, *basic income*, *universal grant*, *citizen's income*). A partire dalla metà degli anni '70 l'idea assume dignità politica in alcuni paesi dell'Europa continentale, cominciando dai Paesi Bassi

e la Danimarca, fino a permeare i programmi ufficiali di alcuni partiti, generalmente verdi o «left-liberal (in the European sense)» (Van Parijs, 2001).

Un noto teorizzatore dello *universal basic income* è Van Parijs, il quale vede nel sussidio universale uno strumento di giustizia sociale (promuovere la libertà individuale di scelta e contribuire a risolvere il dilemma tra povertà e inoccupazione).

La misura proposta è diretta a tutti, su base individuale e in modo incondizionato, e si fonda sull'appartenenza ad una determinata comunità politica. Ai tradizionali diritti politici e civili si affianca il diritto a condurre una vita dignitosa indipendentemente dalle condizioni economiche e fisiche del soggetto e dalla sua propensione a lavorare.

Questo reddito di cittadinanza si distingue dalle altre forme di sostegno non solo per l'entità, superiore al livello di pura sussistenza, ma soprattutto per la sua giustificazione e per i criteri di eleggibilità. Infatti questa misura è riconosciuta *ex ante*, mentre gli altri trasferimenti hanno natura assistenziale e sono erogati dopo l'accertamento della condizione economica del beneficiario. Il presupposto logico è che in un sistema capitalistico avanzato, in cui le opportunità di lavoro per tutti sono scarse, sia possibile ed economicamente conveniente destinare a tutti i cittadini una parte di risorse pubbliche indipendentemente da qualsiasi attività lavorativa.

Per i sostenitori più radicali dell'universalismo, l'erogazione del sussidio sarebbe integrata con il prelievo, attraverso l'assoggettamento delle altre fonti di reddito ad un'imposta proporzionale.

Anche l'impostazione universale non è scevra da controindicazioni. Un sussidio indifferenziato non è di per sé idoneo a tutelare adeguatamente bisogni multiformi (legati, ad esempio, ad *handicap* o età), mentre integrazioni *ad hoc* a fronte di specifiche situazioni di svantaggio appesantirebbero la macchina burocratica, compromettendo il raggiungimento di uno dei principali obiettivi del sistema.

Se si opta per sistema integrato *basic income/flat rate tax*, come auspicato dai sostenitori più radicali, la selezione dei beneficiari non viene eliminata, ma delegata al sistema fiscale. L'effetto è quello di sovraccaricare il sistema impositivo di responsabilità (a fronte, ad esempio, di difficoltà di accertamento di alcune tipologie di reddito o di forme sostitutive di prelievo) e di verificare i mezzi economici sulla base di un parametro che non riflette alcune componenti della ricchezza di natura patrimoniale (tipicamente, le attività finanziarie).

Una ulteriore critica mossa ai paladini dell'approccio universale è di

sottovalutarne i costi: i programmi di matrice universale tendono nel tempo ad una lievitazione della spesa. La loro sostenibilità finanziaria può essere preservata riducendo il livello procapite di assistenza o, alternativamente, aumentando le aliquote d'imposta. Alla prima soluzione ostano ragioni di opportunità politica, che suggeriscono di preservare gli standard di assistenza raggiunti. Di contro, l'inasprimento del prelievo può portare a risultati redistributivi accettabili solo a condizione di innalzare sensibilmente le aliquote marginali, con il rischio di stimolare il ricorso all'economia sommersa e l'evasione fiscale (Toso, 2001).

3. I modelli di integrazione tax-benefit*: rassegna di recenti esperienze di welfare*

Nell'Europa occidentale la dimensione del sostegno monetario alle fasce sociali più povere si è accresciuta progressivamente dall'ultimo dopoguerra. La corretta proporzione tra quanto redistribuire attraverso il welfare pone un classico problema di *trade-off* tra equità ed efficienza. La redistribuzione tra classi di reddito è desiderabile sotto un profilo di equità, ma disincentiva la partecipazione al lavoro, creando un problema di efficienza.
In numerosi studi che adottano l'approccio della tassazione ottimale si sostiene che la redistribuzione debba assumere la veste dell'imposta negativa: in questo genere di programmi i sussidi a coloro che sono fuori dal mondo del lavoro sono finanziati attraverso il prelievo sulle classi medio-alte. L'intensità del processo di redistribuzione verticale dipende positivamente dall'entità dei programmi di spesa e negativamente dagli effetti sull'offerta di lavoro osservati[4].
Da uno studio condotto a livello europeo su 14 Stati si evince che accanto a sistemi di imposizione personale generalmente progressivi, figurano vari programmi di spesa, finalizzati al raggiungimento di obiettivi molteplici, schematicamente raggruppabili in cinque sottoin-

[4] Questo approccio teorico si sofferma in particolare sull'effetto disincentivante che l'aliquota marginale esercita sull'individuo. In realtà, la scelta di partecipare al mondo del lavoro può dipendere da una valutazione sul carico impositivo totale, a sua volta influenzato dall'aliquota media di tassazione; questa considerazione è particolarmente vera per coloro che si situano all'inizio della distribuzione del redditi.

siemi: *i*) reddito di ultima istanza (in molti casi, potenziato per il sostegno di famiglie monoparentali); *ii*) sostegno alle responsabilità familiari (di norma *means tested*); *iii*) *in-work policies* (sussidi a coloro che già lavorano); *iv*) sussidi di disoccupazione; *v*) sistema pensionistico (Immervoll e al., 2003).

In particolare, le *in-work policies* trovano la loro giustificazione nella possibilità di ottenere miglioramenti sotto il profilo redistributivo senza provocare gli effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro tipici delle politiche di welfare «tradizionali».

L'analisi sui 14 paesi europei ha anche evidenziato come il modello di welfare tradizionale ha effetti negativi sull'offerta di lavoro sia in termini di incremento della prestazione lavorativa (legato all'aliquota marginale) sia sulla scelta di partecipare al mondo del lavoro (legato all'aliquota media), mentre le *in-work policies* generano effetti positivi sul secondo aspetto. Alla luce di queste evidenze, le politiche di spesa tradizionali sono preferibili solo qualora i *policy makers* annettano particolare rilevanza a obiettivi di redistribuzione e tutela dei soggetti senza reddito (Immervoll e al., 2003).

Progressivamente l'attenzione del mondo accademico si è spostata dalla dimensione assoluta dei programmi di spesa alla loro configurazione e alle implicazioni sull'efficienza del sistema. Ciò ha favorito la transizione da forme di assistenza passiva a programmi legati alla partecipazione al mondo del lavoro: l'*Earned Income Tax Credit* negli Stati Uniti o il *Working Family Tax Credit* nel Regno Unito sono esempi di tradizione consolidata di *in-work policies*.

Sulla scia delle esperienze del mondo anglosassone alcuni paesi dell'Europa continentale hanno avviato politiche di integrazione monetaria dei *working poor* e di prevenzione dei fenomeni di esclusione sociale, mutuandone anche il modello di erogazione (integrazione dei programmi di spesa nell'imposta personale sul reddito). La *Prime pour l'Emploi* francese e il *Crédit d'impôt sur les bas revenus de l'activité professionelle* belga ne sono un esempio.

Politiche sperimentate con successo in paesi stranieri, segnatamente *in-work policies*, possono rivelarsi inappropriate quando non dannose se traslate, *tout court*, in altre realtà nazionali: le caratteristiche di contesto e le diverse condizioni dell'offerta di lavoro possono aiutare a interpretare i differenti effetti. Da uno studio comparato dei sistemi fiscali ed assistenziali dell'Ue (*ante* 2004) emerge come in Francia o in Germania l'applicazione del *Working Family Tax Credit* britannico avrebbe un impatto negativo sull'occupazione a causa della pronunciata dimi-

nuzione del grado di partecipazione delle donne sposate (con partner occupati) non controbilanciato da un effetto di segno contrario sull'offerta di lavoro dei genitori *single* (Sutherland, 2005).
L'integrazione dei meccanismi di spesa nel sistema di prelievo può portare a superare alcune criticità solitamente associate ad un assetto duale: un sistema che, da un lato, preleva risorse ai cittadini per poi redistribuirle sotto varie forme è stato ritenuto fonte di inefficienza, per la sovrapposizione degli ambiti di intervento e per il sensibile innalzamento delle aliquote marginali effettive di tassazione di alcune fasce di contribuenti. *Last but not least*, l'erogazione attraverso il modello del *tax credit* permette di ampliare il novero dei soggetti coinvolti dalle politiche di sostegno, eliminando lo stigma sociale associato alla condizione di assistito, e di ridurre le incombenze burocratiche per l'ottenimento del beneficio.
Nel prosieguo si illustrano le esperienze di alcuni paesi che hanno fatto ricorso allo strumento del *tax credit* (Stati Uniti, Regno Unito, Canada, Belgio, Francia), evidenziando in particolare i riflessi sulle politiche di sostegno alle responsabilità familiari.

3.1 Gli Stati Uniti

Negli Stati Uniti il welfare occupa tradizionalmente un ruolo marginale e la redistribuzione delle risorse è realizzata all'interno del sistema impositivo, secondo un modello di *tax credit* che indirettamente contempla il sostegno alle responsabilità familiari: la presenza di minori contribuisce a ridurre l'onere impositivo.
Il *tax credit* nasce come strumento di redistribuzione e di lotta alla povertà destinato anche a contrastare la cultura della dipendenza dalla spesa sociale.
L'orientamento di *policy* seguito sin dai tempi della proposta di Friedman del 1962 è stato quello di incentivare la partecipazione attiva al mondo del lavoro piuttosto che la dipendenza dalla prestazione socio-assistenziale e di limitare le ingerenze dell'apparato burocratico nella società.
In questo contesto viene istituito, nel 1975, l'*Earned Income Tax Credit* (Eitc), strumento anti-povertà e anti-welfare, introdotto al fine di seguire una politica di riforma che, oltre a limitare la dipendenza dall'assistenza, innalzi i redditi di coloro che si collocano al di sotto della linea di povertà.

Riquadro 1 - L'Earned Income Tax Credit

L'Eitc è il cuore del modello tax credit, oltre ad essere l'antesignano delle altre forme di *refunding* di stampo workfarista[5]. Il credito d'imposta, uniforme su tutto il territorio, è rivolto alle famiglie con redditi medio-bassi. Ne beneficiano anche i nuclei incapienti, a condizione che percepiscano redditi di lavoro. Esso è commisurato al reddito familiare e, come accennato, influenzato positivamente dalla presenza di figli a carico. Tali sono i figli che non abbiano superato i 19 anni (24 se ancora studenti) oppure quelli permanentemente disabili, a condizione che convivano con i propri genitori per almeno sei mesi l'anno.

La struttura dell'Eitc prevede tre fasi: inizialmente («fase in») il credito cresce con il reddito e con il numero di figli a carico, creando un incentivo al lavoro; successivamente si attesta su un livello *flat* per poi entrare nella fase discendente («fase out»), fino ad azzerarsi.

Dal punto di vista gestionale, il credito è amministrato dall'Irs che ne fissa i parametri di attribuzione e l'ammontare annuo delle prestazioni. La richiesta del credito è subordinata alla presentazione della dichiarazione dei redditi, mentre l'erogazione avviene in busta paga o, per gli incapienti, mediante assegno, di norma una volta all'anno.

L'Eitc è il principale strumento nelle politiche di incentivazione al lavoro e ciò ha stimolato numerose ricerche tese a valutare la sua efficacia nel perseguire questo obiettivo. Le principali conclusioni emerse sul tema sono che si osservano effetti positivi e apprezzabili sul tasso di occupazione delle madri single e una modesta riduzione dell'offerta di quelle sposate; di segno negativo l'effetto sulle ore di lavoro prestate da chi già si trova nel mercato del lavoro (Hotz-Scholtz, 2001).

[5] Negli Stati Uniti esisteva già un programma modellato sullo schema dell'imposta negativa, il *Family Assistance Plan*, introdotto nel 1969 sotto l'egida del presidente Nixon. Il passaggio all'Eitc è favorito da una serie di circostanze, tra le quali l'avvio di una fase recessiva nel 1974; i *policy makers* cercano di stimolare la domanda aggregata varando una riduzione delle tasse e ricorrendo massicciamente al *refunding*. La prima versione dell'Eitc è introdotta temporaneamente per 18 mesi e resa strutturale tre anni dopo, nel 1978. Negli anni successivi l'Eitc varia in misura piuttosto contenuta (e comunque inferiore all'andamento dell'inflazione), fino al 1986, quando il valore massimo del credito viene allineato, in termini reali, a quello dell'anno di prima introduzione. Negli anni '90 l'Eitc gioca un ruolo preminente nel modificare la distribuzione dei redditi all'interno della collettività e forma oggetto di interventi di potenziamento a più riprese: nel 1991, quando viene incrementato e differenziato per i nuclei con due o più figli, nel 1993, con un nuovo aumento delle sue misure e il rafforzamento per le famiglie più numerose (almeno due figli), nel 1994, con l'estensione ai contribuenti senza prole.

Gli sforzi della politica per passare da un sistema puramente assistenziale ad uno di stampo *workfarista* traspaiono con nitidezza nel *Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act* (Prwora) del 1996, considerato il programma di riforma del welfare statunitense più rilevante. Nato per ridurre la povertà infantile e stimolare le giovani madri *single* ad abbandonare la cultura della dipendenza sociale, il programma mirava altresì alla riduzione della spesa pubblica per assistenza. Il Prwora ha abolito l'*Aid to Family with Dependent Children* (Afdc), introducendo in sua vece il *Temporary Assistance to Needy Families* (Tanf), il principale programma di sussidi monetari basato su un meccanismo *«block grant»*. Ciò ha portato ad una modifica nelle modalità di trasferimento di risorse dal governo centrale agli Stati federali. Mentre con l'Afdc il governo federale finanziava dal 50 all'80% circa dei *benefit* erogati dagli Stati della federazione, assumendo su di sé l'onere di coprire eventuali incrementi, con il meccanismo del Tanf ogni variazione dei livelli di spesa sociale (in aumento o in diminuzione) si ripercuote direttamente sulle finanze dello Stato federale.
Il Prowra ha contestualmente attribuito ai singoli Stati federali la facoltà di fissare i parametri per i livelli delle prestazioni.
Conseguentemente si è avuto un dimezzamento dei trasferimenti disposti dalla maggior parte degli Stati della federazione. Sotto il profilo dell'efficienza le evidenze sul tasso di partecipazione delle madri *single* al mercato del lavoro sono positive (Ocse, 2003a).

Riquadro 2 - Il sostegno delle responsabilità familiari e gli altri programmi federali

Gli altri programmi federali per il sostegno delle responsabilità familiari amministrati attraverso il sistema impositivo sono il *Child Tax Credit*, il *Child and Dependent Care Credit* e l'*Exemption for Dependents*. Nel primo caso si tratta di una detrazione in somma fissa, introdotta nel 1998 e potenziata, da ultimo, nel 2004, che si rivolge a tutte le famiglie in cui vi sia almeno un figlio a carico di età non superiore a 17 anni. In caso di incapienza questa detrazione è rimborsabile (al ricorrere di certe condizioni il rimborso è parziale). Essa è cumulabile con l'Eitc, con il *Child and Dependent Care Credit* (detrazione non rimborsabile prevista a fronte degli oneri per la cura della prole e degli altri familiari a carico) e con l'*Exemption for Dependents*, una deduzione spettante a tutte le famiglie che abbiano redditi non superiori a certe soglie (particolarmente elevate), in ragione di ciascun individuo appartenente al nucleo familiare. A differenza del *Child Tax Credit*, questa deduzione non è rimborsabile.

3.2 Il Regno Unito

La crisi dei moderni sistemi di welfare ha investito anche il sistema di protezione sociale ideato da Lord Beveridge.
Il Regno Unito soffre di un'elevata diffusione dei fenomeni di povertà infantile (il relativo tasso di povertà è tra i più alti a livello Ocse, con la Germania, la Spagna, l'Italia e gli Stati Uniti[6]).
La lotta alla povertà, soprattutto infantile, figura tra le priorità dei *policy makers,* che si sono posti l'obiettivo di dimezzarne l'incidenza entro il 2010 e di debellarla nell'arco di una generazione.
Le politiche che promuovono la partecipazione al mondo del lavoro sono considerate la strada maestra per sostenere le famiglie con prole, esposte più intensamente al rischio di esclusione sociale.
In un contesto politico che annette particolare rilevanza ai temi del contrasto alla povertà infantile e all'emarginazione sociale, il sostegno alle responsabilità familiari è un meta-obiettivo.
Le analisi sui *tax credit* adottati nel Regno Unito evidenziano effetti positivi del Wftc sull'occupazione delle madri *single* mentre il tasso di partecipazione delle donne sposate con un marito che lavora diminuisce, per effetto del criterio di eleggibilità di tipo familiare (Blundell, 2001).
Inoltre, da una valutazione delle riforme avviate dal 1997 sono emersi sia una riduzione del tasso di povertà minorile sia un miglioramento delle condizioni reddituali di bambini che, in assenza del supporto statale, sarebbero caduti in una situazione di povertà relativa (H.M. Treasury, 2002).
Il raffronto del Wftc con l'Eitc mostra che il primo è, *prima facie*, più generoso.
Tuttavia alcuni studiosi hanno messo in luce un'importante differenza tra i due sistemi: il Wftc interagisce in maniera inversamente proporzionale con altri programmi sociali *out-of-work* (*i.e.* è calcolato quale reddito per definire il livello di altre prestazioni spettanti), circostanza che contribuisce a spiegare il minore impatto sull'offerta di lavoro rispetto all'Eitc (Blundell-Hoynes, 2001).

[6] *Fonte:* Ocse, 2003a.

Riquadro 3 - Dal Family Credit al Budget 2000

L'assetto attuale delle politiche familiari è il frutto di una riforma avviata alla fine degli anni '90 e tesa ad accentuare l'integrazione delle prestazioni assistenziali nel mondo della tassazione personale, ricorrendo allo strumento del *tax credit*. Le politiche sociali di impronta *workfarista* hanno una lunga tradizione nel Regno Unito, suggellata dall'introduzione del *Family Credit* (1988). Dopo una serie di riforme realizzate negli anni '90, nel 1999 viene introdotto il *Working Family Tax Credit* (Wftc), una versione riformata e più generosa del *Family Credit*, modellata sulla base dell'Eitc statunitense[7]. Nel budget 2000 (provvedimento di finanza pubblica) è stata esplicitata la volontà politica di affinare il sistema di *tax-benefit*, distinguendo già a livello «concettuale» tra il sostegno alle famiglie con prole e il contrasto alla povertà/inoccupazione e prevedendo due distinti strumenti, il *Child Tax Credit* (Ctc), legato alla prima finalità, e il *Working Tax Credit* (Wtc), mirato a potenziare l'efficacia delle *in-work policies* a favore dei lavoratori a basso reddito.

Entrambi gli strumenti presentano una struttura «modulare», essendo costituiti da più elementi che contribuiscono a personalizzarne l'ammontare spettante[8]. Essi presentano un andamento costante fino al raggiungimento di una certa soglia reddituale (fissata su base familiare), per poi entrare nella «fase out». Per ampliarne gli effetti il tasso di riduzione è stato portato dal 55% al 37% (per ogni sterlina di reddito incrementale il *tax credit* diminuisce di 37 cents).

Con questi nuovi strumenti il sistema britannico passa da un approccio puramente *workfarista*, analogo a quello statunitense, ad uno che contempera tanto obiettivi di incentivazione all'occupazione quanto forme di sostegno universale. In particolare, il Wtc replica, rafforzandola, la componente *workfarista* del Wftc ed estende la sua tutela anche ai percettori di bassi redditi senza responsabilità familiari, qualificandosi come strumento che coniuga l'obiettivo del contrasto alla povertà con l'incentivo al lavoro.

[7] Il Wftc mirava a rafforzare gli incentivi al lavoro e ad alleviare il disagio dei *working poor*, riducendo al contempo l'incidenza della povertà infantile. Parametrato al reddito familiare, al numero di ore di lavoro, alla numerosità del nucleo familiare e all'età della prole il Wftc era disposto a favore delle famiglie con figli di età non superiore a 16 anni (19 se studenti a tempo pieno) nelle quali vi fosse almeno un percettore di redditi di lavoro che prestava la sua attività lavorativa per almeno 16 ore settimanali. Al raggiungimento di una certa soglia di reddito settimanale il credito si riduceva ad un tasso del 55%.

[8] A titolo di esempio si consideri che il Wtc contiene un ammontare di base del sussidio per tutti i fruitori, incrementato, tra l'altro, se il nucleo è monoparentale e la prestazione lavorativa è superiore alle 30 ore settimanali.

Considerato infatti che del precedente ciclo di riforme avevano beneficiato in particolare le famiglie con figli, il *focus* si sposta su coloro che, pur prestando un'attività lavorativa, rimangono in condizioni di disagio economico e sul coniuge inoccupato dei nuclei monoreddito (H.M. Treasury, 2002).
La condizione di fruizione per le famiglie con figli è di prestare la propria attività per almeno 16 ore settimanali, con un *bonus* qualora si superino le 30. Nel caso di lavoratori senza figli, invece, la prestazione minima richiesta è di 30 ore.
Inoltre il Wtc include uno speciale sussidio per il sostenimento dei costi per la cura della prole; ciò sulla base di evidenze empiriche, che mostrano come questi oneri costituiscono una barriera all'ingresso nel mondo del lavoro.
Il Ctc è il cuore del sistema di supporto alle responsabilità familiari. Esso unifica il premio alla prole implicito nel Wftc con quello del *Children's Tax Credit* del 2001 e degli altri strumenti previgenti e assume la veste di una detrazione rimborsabile, erogata alle famiglie con almeno un figlio, indipendentemente dallo *status* lavorativo dei genitori. Ciò va nella direzione di tutelare maggiormente le famiglie senza lavoro, che nel precedente sistema del Wftc erano escluse dalle forme di supporto correlate al reddito.
Esso si affianca al *Child Benefit*, trasferimento universale corrisposto per ciascun figlio convivente di età inferiore ai 16 anni (18 per gli studenti a tempo pieno), indipendentemente dalle condizioni reddituali del beneficiario, e amministrato dall'*Inland Revenue.*

3.3 Canada

Storicamente, il sistema di solidarietà sociale alle famiglie è stato utilizzato come strumento di lotta alla povertà e di sostegno alle responsabilità familiari e si è sempre appoggiato al sistema di imposizione personale. Esso ha attraversato varie fasi, caratterizzate da una diversa preminenza delle due finalità.
Negli anni '70 l'obiettivo del contrasto alla povertà assume maggior rilievo, come attestano il potenziamento delle misure fiscali esistenti (segnatamente, detrazioni per figli in somma fissa) e l'introduzione di un nuovo programma, il *Child Tax Credit* (Ctc), una detrazione d'imposta rimborsabile pensata per le famiglie con bassi livelli di reddito.
Nel decennio successivo il Ctc diventa *means tested* e, unitamente all'incremento dei trasferimenti verso le famiglie in povertà e all'azzeramento di quelli per i nuclei più abbienti, connota con maggiore enfasi il passaggio alla fase del «*progressive targeting*». A partire dal 1993 il

sistema sperimenta un'ulteriore evoluzione, entrando nella fase dell'*Integrated Child Benefit*, con la finalità di coinvolgere nei programmi di protezione sociale le famiglie meno abbienti e con figli: si razionalizza l'assetto delle misure fiscali, consolidando gli schemi esistenti in un unico programma, il *Child Tax Benefit* (Ctb) e si introduce il *Working Income Supplement*, destinato alle famiglie *working poor* (abolito nel 1998).

Riquadro 4 - Il Canada Child Tax Benefit

Nel 1998 il governo canadese vara un nuovo programma, il *Canada Child Tax Benefit* (Cctb), che persegue l'obiettivo di sostenere nel reddito le famiglie con prole e stimolarne la partecipazione al mondo del lavoro, così da affrancarle *medio tempore* dalla condizione di sussidiate; ne è parte integrante il *National Child Benefit Program*, programma tarato sulle famiglie a basso reddito, che a sua volta include due programmi, un credito rimborsabile (*National Child Benefit Supplement*) e le iniziative finanziate a livello provinciale.
Un punto qualificante della riforma del '98 è l'integrazione dei programmi di spesa per assistenza sociale dei governi provinciali e territoriali in quelli federali, così da ridurre il welfare *wall*[9]. Il Cctb è un trasferimento modellato sullo schema del *tax credit*, commisurato al reddito familiare e alla numerosità del nucleo. Esso è amministrato a livello federale attraverso il sistema tributario.
Ne fruiscono le famiglie con figli di età inferiore ai 18 anni e l'entità del trasferimento è maggiorata per i nuclei più numerosi (almeno tre figli) e per ogni figlio di età inferiore ai 7 anni per il quale non è stata richiesta alcuna deduzione per i costi di mantenimento (*childcare expenses*; cfr. *infra*).
Il Cctb è composto dal *Basic Child Tax Benefit* e dal *National Child Benefit Supplement* (Ncb *Supplement*). In particolare, il Ncb *Supplement*, espressamente rivolto al sostegno delle famiglie meno abbienti, tiene conto dell'ampiezza del nucleo, prevedendo misure decrescenti per il primogenito, il secondo e i successivi, e decresce al di sopra di un certo livello reddituale. L'accesso al beneficio è subordinato alla presentazione di una richiesta e della dichiarazione congiunta, sulla base della quale la Revenue Agency stabilisce l'entità del trasferimento. La prestazione viene adeguata solo in caso di modifiche alla composizione familiare.

[9] Il *welfare wall* è il fenomeno risultante dall'interazione tra i programmi (monetari e non) e le tasse, tale per cui i percettori di bassi redditi sopportano elevate aliquote marginali effettive. Esso costituisce una barriera alla transizione dall'assistenza alla forza lavoro, in quanto ne potrebbe discendere un peggioramento del tenore di vita.

A discrezione delle province, il Ncb *Supplement* può essere integrato con programmi di assistenza sociale gestiti a livello «locale», deducendo il Ncb *Supplement* da questi ultimi. Le province, in contropartita, dovrebbero reinvestire i risparmi di spesa in programmi rivolti alle famiglie più bisognose. Solo tre (Newfoundland, New Brunswick, Quebec) hanno scelto di non procedere a questa integrazione, finalizzata ad incentivare la partecipazione al lavoro e la riduzione del welfare *wall*, ritenendola inadatta alla realtà lavorativa locale.
L'integrazione del Ncb *Program* in quelli provinciali è stata analizzata sotto il profilo dell'efficienza e del grado di coinvolgimento del programma. Le evidenze empiriche sono positive e gli effetti sul lavoro del programma federale sono più consistenti di quelli degli analoghi istituti provinciali modellati sull'*Earned Income Credit* (Milligan-Stabile, 2004).
Il Ncb contempla inoltre le iniziative provinciali, che possono anche assumere la forma di incentivi monetari, erogabili come meri trasferimenti o sotto forma di *in-work benefits*: è il caso dell'Ontario, che prevede un *Child Care Supplement* per le famiglie lavoratrici.
Al Cctb si affiancano altre agevolazioni, quali la detrazione per le famiglie monoreddito (*Marital Status Relief*), non rimborsabile, le detrazioni per figli a carico di età inferiore a 19 anni (*the Goods and Service Tax Credit*), rimborsabile e parametrata al reddito familiare netto, nonché la deduzione per le spese per figli di età non superiore a 16 anni, sostenute per corsi di qualificazione professionale o per l'avviamento al mondo del lavoro (*Child Care Expenses*).

3.4 Il Belgio

Nell'agosto del 2001 il Parlamento belga ha approvato un progetto di riforma dell'imposta personale sul reddito (*Loi du 10 Août 2001*), scalettato sul quinquennio 2001-2005 e articolato su quattro piani di intervento:

- riduzione del carico fiscale sul lavoro;
- maggiore neutralità del prelievo rispetto ai modelli di vita adottati (matrimonio, unione di fatto, ecc.), attraverso la parificazione delle aree di non tassazione dei *single* e delle coppie sposate;
- potenziamento delle modalità di riconoscimento delle responsabilità familiari;
- promozione di una fiscalità più ecologica.

Nel confronto internazionale l'economia belga scontava il peso di un elevato debito pubblico e di un'elevata tassazione sul lavoro: obiettivo

di questa riforma è quello di ridurre la povertà e incrementare l'occupazione, mutuando l'esempio di altri paesi, segnatamente il Regno Unito.
Nell'ambito di una generale moderazione della pressione fiscale, lo sforzo di alleggerire il cuneo sui lavoratori va nella direzione di ampliare le opportunità di accesso al mondo del lavoro, prestando particolare attenzione ai due estremi della distribuzione del reddito. In quest'ottica si innestano l'abolizione delle più elevate aliquote marginali legali d'imposta (52,5 e 55%), pensata per attrarre in Belgio forza lavoro altamente qualificata, e l'introduzione di un credito d'imposta rimborsabile a favore dei redditi di lavoro bassi.

Riquadro 5 - Il Crédit d'impôt pour les bas revenus d'activité professionnelle

Il *tax credit* di matrice belga (*Crédit d'impôt pour les bas revenus d'activité professionnelle* – Cibrap) è stato introdotto per accrescere l'appetibilità finanziaria delle attività lavorative rispetto al sussidio – specie nei confronti dei più giovani e delle donne – e per indirizzare i flussi redistributivi verso i lavoratori più esposti al rischio di esclusione.
I potenziali fruitori sono lavoratori (dipendenti o autonomi) con redditi netti annui compresi in un determinato intervallo. Il beneficio segue un andamento dapprima crescente, si stabilizza per un certo intervallo di reddito per poi diminuire fino ad azzerarsi.
Comparando il Cibrap con il Wftc britannico e l'Eitc statunitense emergono molteplici elementi di differenziazione. Il primo è individuale e non *means tested*, ma similmente agli istituti anglosassoni è rimborsabile ed è gestito dall'amministrazione fiscale.
La scelta di uno strumento individuale comporta che in una coppia entrambi i partner possano accedere al beneficio e che la condizione reddituale dell'uno non pregiudichi il diritto alla prestazione dell'altro (come invece avviene negli Stati Uniti o nel Regno Unito).
Rispetto ai *tax credit* di «prima generazione», il sostegno garantito dal Cibrap, aumentato delle detrazioni per figli a carico, è più contenuto. Infatti, è stato osservato che in Belgio il beneficio massimo per un lavoratore senza carichi è di 440 euro, che sale a 1.530 euro per una famiglia con un figlio e a 2.150 per i nuclei più numerosi, a fronte, rispettivamente, di 350 euro, 2.400 e 4.000 riservati dall'Eitc. Analogamente, la soglia di esclusione (17.000 euro circa) è poco più della metà di quella prevista dallo schema statunitense. Le ragioni di questa scelta sono da ricercare nella natura «sperimentale» della misura e nella sua maggiore onerosità, legata tanto alla scelta del parametro

individuale e non *means tested*, quanto alle differenze nei livelli salariali minimi (De Lathower, 2004; Carey, 2003).
Una prima valutazione della riforma ha posto in luce come i risparmi d'imposta più consistenti siano effettivamente confluiti verso gli estremi della distribuzione del reddito. La progressività del sistema si è accresciuta, ma gli effetti sulla capacità redistributiva dell'imposta personale sono stati controbilanciati dalla diminuzione dell'aliquota media (Carey, 2003). Sotto il profilo dell'efficienza, è stato osservato che i potenziali benefici del *tax credit* non si concentrano negli intervalli in cui le trappole di inoccupazione sono più significative e che il Ciprab ha un effetto contenuto sugli incentivi all'offerta di lavoro (Orsini, 2005). Più in generale, la capacità dei *tax credit* di coniugare obiettivi di equità ed efficienza, avallata dalle risultanze sull'Eitc e sul Wftc, non può essere estesa all'Europa continentale, che presenta condizioni socio-economiche differenti: l'esperienza belga mostra che in un paese con un welfare universale le politiche *workfariste* tendono ad assumere un carattere universale, che, nonostante la maggiore onerosità, porta vantaggi relativamente modesti (De Lathouwer, 2004).

Nell'ambito della riforma del 2001, sono state inoltre potenziate le misure fiscali per carichi familiari. Le detrazioni sono state trasformate in crediti rimborsabili[10], di natura universale, commisurate all'ampiezza del nucleo e potenziate in presenza di soggetti inabili e di genitori *single*.

3.5 La Francia

La Francia ha tradizionalmente affidato all'istituto del quoziente familiare la tutela delle responsabilità familiari.
L'unità impositiva è la famiglia (*foyer fiscal*) e il relativo reddito viene rapportato al quoziente, dato dalla somma delle parti, ossia dalla somma dei coefficienti attribuiti ad ogni membro della famiglia; al risultato ottenuto si applicano le aliquote vigenti e l'imposta così determinata viene moltiplicata per il quoziente familiare.
Introdotto nel secondo dopoguerra anche in risposta a problemi di bassa natalità, il quoziente familiare prevedeva un coefficiente unitario per i genitori e di 0,5 per i figli e gli altri componenti a carico. Per migliorarne la spinta demografica nel 1982 l'istituto è stato potenziato,

[10] Nel caso di incapienza la restituzione è limitata superiormente.

portando il coefficiente per i figli successivi al secondo da 0,5 a 1. Inoltre, per correggere il carattere regressivo degli sgravi nel 1987 è stato previsto un limite al risparmio d'imposta ottenibile in presenza di figli o altri familiari a carico.

Riquadro 6 - La Prime Pour l'Emploi

Nel 2001 la Francia ha introdotto un *in-work benefit*, la *Prime pour l'Emploi* (Ppe), un credito d'imposta rimborsabile destinato a perseguire obiettivi di redistribuzione (incrementare il potere d'acquisto dei lavoratori scarsamente remunerati) e di efficienza (accrescere l'attrattività del lavoro meno qualificato), che indirettamente assolve a finalità di sostegno delle responsabilità familiari.

Nel 2003, per rafforzare la sua capacità redistributiva a favore dei lavoratori con retribuzioni piuttosto modeste (in gran parte coincidenti con i lavoratori part-time) è intervenuta una maggiorazione a loro favore, modifica che non ha alterato i caratteri strutturali del credito.

La Ppe presenta delle peculiarità che lo distinguono dagli altri *in-work benefits* esaminati: non è strettamente individuale, essendo ancorato ad un doppio parametro (individuale e familiare) e non correla l'entità della prestazione al numero di ore lavorate, ma al salario annuo.

Infatti, la prestazione è riconosciuta ai lavoratori, salariati e non, a condizione che i redditi familiari siano compresi in un certo intervallo e i compensi relativi all'attività lavorativa ricadano in un dato intorno reddituale. I parametri reddituali del *foyer fiscal* variano in relazione allo *status* familiare (*single*, coppia monoreddito o bireddito, nucleo monoparentale, ecc.); la presenza di familiari a carico porta ad una maggiorazione della Ppe attribuibile[11].

È interessante notare inoltre che i limiti reddituali individuali sono modificati in proporzione alla prestazione lavorativa annua, assumendo come base di riferimento una prestazione di 152 ore mensili e 1.820 ore annue [12].

In questo modo l'effetto immediato è di evitare di fiaccare lo sforzo lavorativo del beneficiario dell'*in-work benefit* nella «fase *out*» e di indirizzare il sostegno a favore di chi è in condizioni svantaggiate, distinguendo tra la scarsa professionalità e lo scarso sforzo lavorativo (Pearson-Scarpetta, 2000; Orsini,

[11] L'attribuzione ad un soggetto di un nucleo familiare non preclude la possibilità anche ad altri di ricevere la Ppe, sempre che siano rispettate tutte le condizioni soggettive e oggettive dettate.

[12] Pertanto, per una persona che lavora metà tempo il diritto al credito sorge se i suoi redditi da lavoro sono compresi entro la metà dei parametri generali.

2005). Il ricorso ad un duplice parametro consente di legare maggiormente la situazione di disagio economico personale a quella del nucleo di appartenenza.
Dal punto di vista amministrativo la Ppe è calcolata dall'amministrazione finanziaria sulla base delle dichiarazioni dei redditi e portata in riduzione dell'imposta dovuta o, in ipotesi di incapienza, corrisposta attraverso un assegno.
Gli effetti in termini di efficienza del sistema della Ppe, basati su analisi *ex ante*, sono complessivamente positivi, anche se di entità piuttosto ridotta (Cahuc, 2001). Tuttavia la Ppe esercita effetti disincentivanti su alcune categorie di lavoratori, segnatamente le donne sposate, dovuti alla presenza di un limite di reddito familiare (Stancanelli-Sterdyniak, 2004). Sotto il profilo redistributivo gli effetti sono più consistenti per i contribuenti marginali e sono stati migliorati a seguito delle modifiche del 2003: al primo decile della distribuzione spettava il 24% delle risorse destinate al credito, a fronte del 14% spettante *ante* riforma (Legendre e al., 2004).

4. L'Italia

In Italia nell'ultimo decennio il sostegno monetario alle famiglie si è notevolmente accresciuto sia sul versante della spesa sia su quello delle *tax expenditures*.

Tabella 1 - Spese e tax expenditures *per Srf e Cp in Italia nel 2004 (milioni di euro)*

	Milioni di euro	Milioni di famiglie beneficiarie
1. Assegno al nucleo familiare (Anf)	5.016	4,8
2. Assegno per il terzo figlio	374	0,3
3. Detrazioni Irpef per carichi di famiglia (diversi dal coniuge)	8.404	14,3

Legenda: Srf: sostegno alle responsabilità familiari; Cp: contrasto alla povertà.
Fonte: Giannini-Onofri, 2005.

L'andamento della spesa evidenzia, per l'intero periodo 1996-2005, un sostenuto incremento delle risorse destinate agli obiettivi di contrasto alla povertà e sostegno alle responsabilità familiari (+6,7 milioni di eu-

ro), cui corrisponde una modifica della composizione interna delle voci di spesa. Infatti, mentre nel 1996 la spesa per le politiche familiari e di contrasto alla povertà era costituita in parti quasi uguali dall'assegno al nucleo familiare e dalle detrazioni per carichi familiari, negli anni il fronte più rilevante degli impegni di spesa si è spostato sulle detrazioni, aumentate di un ammontare quasi doppio rispetto agli assegni al nucleo familiare.

Tabella 2 - Spesa delle principali politiche familiari 1996-2000 (milioni di euro)

	Anno 1996	Anno 2000
1. Assegno al nucleo familiare (Anf)	3.357	4.907
2. Assegno per il terzo figlio e assegno di maternità	0	424
3. Detrazioni Irpef per carichi di famiglia	3.718	6.714
Totale	7.075	12.045

Fonte: Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2002 in Matteuzzi, 2002

L'evoluzione degli istituti di spesa è stata indirizzata dalle considerazioni emerse nell'ambito dei lavori della Commissione Onofri, che aveva individuato nel carattere accentuatamente categoriale e nella bassa efficacia distributiva le principali criticità del sistema di sicurezza sociale. Le proposte formulate in quella sede si ispirano ad un modello di welfare che coniughi i principi dell'universalismo quanto a titolarità dei diritti con la selettività in base alla condizione economica quanto a individuazione dei beneficiari e grado di compartecipazione al finanziamento della spesa («universalismo selettivo»); particolare rilevanza è attribuita alla capillarità dei servizi offerti mentre ai trasferimenti diretti spetta un ruolo ancillare.
La crescita degli strumenti di welfare è stata più accentuata nel periodo 1996-2000, in concomitanza con il potenziamento dell'Assegno al nucleo familiare e l'introduzione di nuovi strumenti (assegno per i nuclei con tre minori, assegno di maternità) basati su un nuovo criterio di verifica dei mezzi economici (Indicatore di situazione economica – Ise). Il paese si è dotato di una legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge n. 328/2000 nota come legge nazionale dell'assistenza).

Sul fronte fiscale, invece, il dinamismo legislativo degli ultimi anni è il frutto di una progressiva riduzione del prelievo personale, avviata all'inizio del 2000 con la previsione dei primi sgravi permanenti. Inizialmente la riduzione è stata operata preservando i caratteri strutturali dell'Irpef; a partire dal 2003 le riduzioni rientrano nel più ampio progetto di revisione dell'architettura impositiva, delineato nella legge di delega e parzialmente attuato con le Finanziarie del 2003 e del 2005.

Viene ridisegnata la curva delle aliquote, riducendone il numero e ampliando gli scaglioni, in linea con la struttura *dual-rate* ipotizzata nel disegno di riforma dell'imposizione personale sul reddito; si introduce un minimo non imponibile inversamente correlato al reddito con funzioni di progressività del sistema; viene modificato il sistema di sostegno dei carichi familiari, trasformando le detrazioni in deduzioni.

Le misure di potenziamento che negli ultimi anni hanno costantemente interessato le agevolazioni fiscali hanno evidenziato in misura crescente il problema dell'«incapienza»: le soluzioni legislative incentrate su aumenti delle deduzioni o detrazioni non modificano il benessere dei contribuenti marginali, che non dispongono di un reddito sufficiente a consentire la piena fruizione dei benefici fiscali. Un possibile correttivo è di prevedere meccanismi di restituzione delle agevolazioni non godute, quali quelli modellati sullo schema dell'imposta negativa.

Riquadro 7 - Il fenomeno degli incapienti

Sul fronte fiscale, un problema di particolare attualità e rilevanza è quello degli «incapienti». Negli ultimi anni le riforme adottate hanno puntato al potenziamento delle misure esistenti, avvantaggiando la platea dei contribuenti «capienti»: un problema strutturale del sistema di prelievo nazionale è infatti quello di non contemplare meccanismi di restituzione delle agevolazioni non godute a favore di quei contribuenti, gli «incapienti», che non dispongono di un reddito sufficiente a permettere la piena fruizione della misura agevolativa.

Il fenomeno si è acuito negli ultimi anni in concomitanza con il progressivo ampliamento delle fasce di esenzione dell'imposta personale; si calcola, ad esempio, che con la riforma del 2004 l'area di non tassazione per un nucleo monoreddito con due figli a carico è passata da meno di 13 mila a poco più di 14 mila euro. In questi casi, eventuali aumenti sulle misure delle agevolazioni fiscali non modificano il benessere dei contribuenti marginali.

Un'analisi quantitativa è stata condotta nell'ambito dei lavori della Commissione tecnica per la spesa pubblica, la quale ha assunto due distinte definizioni di incapienza, una individuale e una familiare (una famiglia si considera incapiente se annovera al suo interno un soggetto incapiente).
Le stime a livello individuale hanno evidenziato che il fenomeno interessa il 20% circa dei contribuenti: ne sono interessati il 90% dei contribuenti del primo decile e l'80% del secondo. Valori particolarmente significativi si hanno per i titolari di trattamenti pensionistici non da lavoro e per i lavoratori autonomi, mentre guardando alla distribuzione per età si osserva una relativa diffusione del fenomeno per i giovani e i più anziani.
A livello familiare, il 32% dei nuclei familiari è colpito dal fenomeno e l'intensità aumenta al crescere della numerosità familiare. La distribuzione per decili mostra una significativa presenza dell'incapienza non solo per i primi decili, ma anche per la fascia centrale della ripartizione dei redditi (Bosi e al., 2001).
Una possibile soluzione a questo problema è rappresentata dall'adozione di un modello di *tax credit* e dalla conseguente integrazione della gestione della spesa nel sistema di prelievo.
L'esperienza dei paesi stranieri in questo campo ha mostrato che l'efficacia di questo strumento è condizionata dalla capacità amministrativa di attribuire il credito correttamente e con rapidità: un punto di debolezza dell'Eitc è stato individuato nelle difficoltà dell'Irs di identificare i beneficiari senza errori (Hotz-Scholtz, 2001; Irs, 2002)[13].
Il ricorso al modello dell'imposta negativa pone il problema del coordinamento tra l'unità di riferimento ai fini fiscali e assistenziali (Pearson-Scarpetta, 2000). Due diverse unità di riferimento potrebbero essere gestite da una amministrazione finanziaria in grado di aggregare le informazioni in suo possesso sui componenti dei nuclei familiari e di superare le asimmetrie informative, anche subordinando l'erogazione del beneficio alla presentazione della dichiarazione congiunta (Bosi e al., 2001; Morcaldo, 2004).
L'efficacia del sistema impositivo nel realizzare compiti di redistribuzione dipende anche dal grado di «copertura» della platea dei potenziali fruitori; nel Regno Unito, ad esempio, la gestione del sussidio attraverso il sistema di tassazione personale è resa più onerosa dal limitato ricorso alle dichiarazioni dei redditi, dovuto al largo ricorso del Paye (*Pay As You Earn*, sistema di ritenute britannico).

[13] Le stime più recenti del fenomeno – elaborate dall'Irs per l'anno di imposta 1999 – indicano che dell'Eitc richiesto nel 2000 un ammontare compreso tra il 27% e il 31,7% non avrebbe dovuto essere corrisposto.

4.1 Gli strumenti a sostegno delle responsabilità familiari

Attualmente, l'assegno al nucleo familiare (Anf) costituisce, insieme alle agevolazioni fiscali, la principale forma di intervento a sostegno delle responsabilità familiari.

Riquadro 8 - L'Assegno al nucleo familiare

L'Anf è destinato al sostegno economico delle famiglie dei lavoratori dipendenti e assimilati[14] ed è sottoposto alla prova dei mezzi (cfr. la tabella 4 per gli importi vigenti).
I redditi da considerare per verificare il diritto al sussidio sono quelli assoggettabili ad Irpef, quelli esenti e quelli soggetti a prelievo definitivo (tipicamente, attività finanziarie), se superiori ad un certo importo (1.032,91 euro): il diritto alla percezione sorge se nel nucleo familiare la somma dei redditi proviene per almeno il 70% da redditi da lavoro dipendente e pensione.
Il nucleo familiare di riferimento è costituito dal richiedente, dal coniuge non legalmente e effettivamente separato e dai figli minori (senza limiti d'età, se inabili).
L'assegno è erogato a numerose tipologie familiari, per ciascuna delle quali la prestazione cresce con il numero di componenti e diminuisce all'aumentare del reddito, fino a azzerarsi al raggiungimento di una soglia di esclusione. Tanto l'importo dell'assegno quanto la soglia di esclusione dipendono anche da ulteriori caratteristiche del nucleo (presenza di fratelli, sorelle o inabili).
La disciplina degli assegni ha subìto varie trasformazioni dalla loro introduzione (1934) ad oggi, in relazione agli obiettivi via via assegnatigli. Nati con finalità previdenziali, come testimonia la scelta del finanziamento attraverso la contribuzione, nel tempo gli assegni hanno visto avvicendarsi obiettivi di natura demografica, di redistribuzione orizzontale e verticale[15]. Negli anni '70 gli avanzi strutturali realizzati nella gestione vengono sistematicamente stornati per il finanziamento dei trattamenti pensionistici, rompendo il nesso causale tra contributi e prestazioni.

[14] L'Anf spetta alle famiglie in cui vi sia almeno un lavoratore dipendente, pensionato o lavoratore in cassa integrazione; recentemente è stato esteso ai co. co.co iscritti alla gestione separata dell'Inps.

[15] Negli anni a cavallo della seconda guerra mondiale i bassi livelli salariali medi facevano sì che le finalità di equità orizzontale e verticale coincidessero, mentre successivamente, con l'aumento del benessere sociale, fu necessario perseguirle distintamente.

Nel decennio successivo l'istituto assume sempre più i connotati di una misura di lotta alla povertà, con una netta affermazione del criterio di redistribuzione verticale: il ricorso al finanziamento contributivo continua a limitarne l'efficacia redistributiva. Nel 1983 vengono introdotti gli assegni integrativi, al fine di compensare le famiglie numerose e con bassi redditi per la perdita del potere d'acquisto dei salari. Alla fine degli anni ottanta (1988) l'unificazione dei preesistenti assegni familiari e integrativi nell'Assegno al nucleo familiare porta alla configurazione attuale.
A partire dalla seconda metà degli anni '90 si registrano i primi aumenti significativi degli importi unitari, l'ampliamento della platea dei beneficiari e la riduzione delle aliquote contributive, quest'ultima tradottasi integralmente in riduzioni del costo del lavoro, senza effetti sulle retribuzioni nette dei lavoratori.

Accanto all'Anf figurano altri trasferimenti monetari per il sostegno alle responsabilità familiari, di carattere universale e *income and asset tested*: l'Assegno alle famiglie con almeno tre minori e l'Assegno di maternità.

Riquadro 9 - Gli altri trasferimenti monetari

L'assegno alle famiglie con almeno tre minori (A3f) e l'assegno di maternità (Am), introdotti dalla legge n. 448/98, sono basati sull'indicatore di situazione economica (Ise), una combinazione lineare di elementi reddituali e patrimoniali adottato come criterio di base per l'attribuzione di prestazioni sociali e servizi di pubblica utilità[16].
Per entrambe le prestazioni il nucleo familiare di riferimento è quello previsto dalla normativa Ise. Vi rientrano il beneficiario e il coniuge, i figli minori del richiedente e/o del coniuge se conviventi, le altre persone presenti nello stato di famiglia e quelle che, pur se non appartenenti alla famiglia anagrafica, siano fiscalmente a carico di uno dei soggetti presenti nello stato di famiglia.

[16] L'indicatore si ottiene aggiungendo alla componente reddituale familiare, pari alla somma del reddito complessivo soggetto all'imposta personale e del rendimento delle attività finanziarie (al netto di una franchigia per canoni di affitto), il valore del patrimonio mobiliare e immobiliare (al netto delle relative franchigie). L'Ise così ottenuto è riferito al nucleo familiare; al fine di effettuare raffronti tra unità familiari con strutture differenti, l'indicatore va ricondotto su base individuale, dividendolo per la scala di equivalenza, data dal numero di componenti elevato all'esponente 0,65: si perviene così all'indicatore di situazione economica equivalente (Isee).

L'A3f è pensato per il sostegno dei nuclei familiari con almeno tre figli minori e un Ise inferiore a certe soglie. Esso segue un andamento costante fino ad un certo livello reddituale, per poi decrescere linearmente e annullarsi oltre una certa soglia di esclusione. È concesso ai nuclei in cui, oltre al richiedente, siano presenti tre minori con lui conviventi, che siano figli suoi, del coniuge o ricevuti in affidamento preadottivo.

Coerentemente con la sua natura assistenziale, questo istituto è posto a carico della fiscalità generale, essendo finanziato attraverso il Fondo nazionale per le politiche sociali (Fnps). L'amministrazione è demandata ai Comuni e l'erogazione all'Inps.

L'Am è un assegno monetario a favore delle madri cittadine italiane residenti, in cerca di lavoro da più di sei mesi e non coperte dall'indennità di maternità.

Sul lato delle spese fiscali fino al 2004 il principale strumento a sostegno delle responsabilità familiari è stato quello delle detrazioni. Nell'ambito della generale riforma dell'imposizione personale del 1971-73 esse interagivano con l'istituto del cumulo dei redditi, in vigore già dal 1923: sul coacervo dei redditi familiari si applicava l'imposta complementare sul reddito.

Nella sentenza n. 179 del 1976, la Corte Costituzionale diede un'interpretazione strettamente individuale al concetto di capacità contributiva, portando al «decumulo» dei redditi e lasciando esclusivamente alle detrazioni il compito di differenziare l'onere fiscale del contribuente in ragione della situazione familiare e del peso che questa esercita sulla sua capacità di «concorrere alle spese pubbliche».

Nel recente passato, le azioni più significative di potenziamento si sono avute tra il 1996 e il 2002, periodo nel quale l'architettura del sistema delle detrazioni è stata rivista in senso estensivo: la disciplina in vigore dal '98 si presenta profondamente innovativa, specie nella parte dedicata ai figli; il relativo *bonus* è rafforzato in più riprese, con particolare attenzione a quelli di età inferiore ai tre anni e ai disabili; le misure vengono differenziate in ragione del reddito del percettore.

La legge finanziaria per il 2005 modifica radicalmente le modalità di riconoscimento dei carichi familiari: le detrazioni per familiari a carico, fisse per fasce di reddito, lasciano il posto ad un meccanismo di deduzioni, differenziate per tipologia di familiare e decrescenti in relazione al reddito. A differenza delle detrazioni, spettanti per tutti i li-

velli di reddito, le deduzioni si annullano per imponibili superiori ad una certa soglia (variabile in funzione dei carichi effettivi).

Riquadro 10 - Le deduzioni per carichi familiari

Una modifica all'architettura dell'imposizione personale può essere valutata relativamente agli aspetti di neutralità, equità, efficienza e sostegno alla natalità. La neutralità del sistema implica che la variabile fiscale non eserciti alcuna influenza sulle scelte personali. Questa è una caratteristica dei sistemi di tassazione su base individuale, che preservando l'autonomia del singolo nei confronti del fisco, non esercitano alcun condizionamento sulla sfera personale. Tuttavia, la previsione di misure *means tested* parametrate al reddito individuale, quali la *no tax area* e la *family tax area*, accentua la discriminazione delle famiglie monoreddito rispetto a quelle bireddito propria dei sistemi di tassazione individuale: la tassazione non è neutrale rispetto alla struttura economica del nucleo familiare, ampliando il favor concesso alle famiglie bireddito[17].

In tema di equità orizzontale, il riconoscimento dei carichi familiari ha la finalità di discriminare, a tutti i livelli di reddito, fra famiglie con una diversa numerosità.

Il meccanismo delle detrazioni vigente fino al 31 dicembre 2004 risponde ad un criterio di equità orizzontale, essendo esteso a tutte le classi di contribuenti. Con la presente modifica si sceglie uno strumento, le deduzioni inversamente correlate al reddito, strutturalmente preordinato ad assolvere a funzioni redistributive e lo si associa ad una «soglia di benessere familiare» (78 mila euro) superata la quale viene meno l'esigenza di compensare la contrazione della capacità contributiva legata alle responsabilità familiari.

Più che ad un obiettivo di equità orizzontale, il sistema potrebbe sembrare *prima facie* orientato verso le classi con redditi medio-bassi, nell'ottica di perseguire finalità di equità verticale.

Tuttavia, le agevolazioni seguono un andamento erratico, che non sembra rispondere ad una precisa logica distributiva: il risparmio d'imposta è maggiore di quello riservato dalle detrazioni per larghi tratti della scala dei redditi, in corrispondenza con i livelli reddituali più elevati, per l'interazione di due fattori contrapposti, quello della progressività, insito nella scala della decrescenza delle deduzioni, e quello della regressività, proprio delle deduzioni che, contrariamente alle detrazioni, riservano un favor crescente all'aumento

[17] Ciò trova giustificazione nel più elevato livello dei costi di gestione familiare sostenuti dalle coppie bireddito rispetto a quelle monoreddito.

del reddito; nel primo tratto prevale il primo, mentre successivamente subentra l'effetto di regressività. Le deduzioni per familiari a carico interagiscono inoltre con la *no tax area*, regolata da un meccanismo di decrescenza del tutto svincolato da quello delle deduzioni stesse, contribuendo a dar luogo ad un andamento altalenante dei risparmi fiscali (Tutino, 2005).
Il sistema impositivo influenza l'offerta di lavoro personale. In generale i sistemi progressivi tendono a disincentivare l'offerta di lavoro e questo effetto è strettamente correlato con il livello dell'aliquota marginale che colpisce il soggetto: evidenze empiriche suggeriscono che il tasso di partecipazione femminile al lavoro risente maggiormente del carattere progressivo dell'imposta.
Atteso che le innovazioni normative producono un incremento delle aliquote marginali d'imposta e la presenza di aree *no tax* ha effetti particolarmente pronunciati sulle aliquote d'ingresso, è ragionevole ritenere che la manovra non aumenti l'efficienza del sistema di prelievo.
Per quanto attiene, infine, alle implicazioni sulla natalità, una politica esplicitamente orientata verso questo obiettivo mal si concilia con l'andamento decrescente dell'agevolazione al crescere del livello reddituale del beneficiario.

4.2 Criticità del quadro attuale

Le politiche di riforma adottate negli ultimi anni hanno portato ad un miglioramento nell'impianto perequativo del sistema. Tuttavia, le iniziative intraprese, pur muovendosi sotto l'egida dell'universalismo selettivo, presentano alcuni difetti sotto il profilo del disegno complessivo. L'assetto attuale sembra essere più il frutto della sovrapposizione di interventi succedutisi nel tempo secondo una logica incrementale che la conseguenza di un chiaro disegno riformatore. Un coerente ridisegno delle politiche familiari presuppone una scelta delle caratteristiche di fondo del sistema: la scelta di rafforzare contestualmente l'Anf (strumento categoriale) e le agevolazioni fiscali (strumenti a vocazione universale) è un esempio della difficoltà ad individuare una linea di azione univoca (Toso, 2002).
Per quanto attiene all'Anf, da più parti è stato osservato come il limite principale consista nell'essere riservato a determinate categorie di contribuenti. Ne rimangono esclusi i lavoratori autonomi; il finanziamento contributivo e la scelta del criterio di selezione (sostanzialmente il reddito imponibile), che potrebbe comportare una penalizzazione in termini redistributivi a carico dei lavoratori dipendenti, sono

tra le principali ragioni che ostano ad una sua generalizzazione. Ulteriori criticità attengono all'andamento della prestazione, decrescente a scaglioni e non rispondente ad una precisa scala di equivalenza, e alla composizione della platea dei destinatari, che ricomprende anche i nuclei senza figli, con evidente intento di contrasto alla povertà piuttosto che di sostegno alle responsabilità familiari (Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2003).

Tra gli istituti di più recente adozione, l'A3f non è perfettamente coordinato all'Anf, ben più rilevante in termini di impegno finanziario, ma «categoriale» e subordinato ad una prova dei mezzi diversa da quella prevista per il nuovo istituto (rispettivamente, reddito imponibile maggiorato di alcune componenti e Ise). L'Am, invece, pur ampliando la gamma di strumenti a stampo universale, si affianca all'indennità di maternità, riservata alle madri lavoratrici e non *means-tested*, che ha il ruolo di risarcire la donna del mancato introito, più che tutelare la maternità in quanto tale (Toso, 2002).

A differenza dei programmi di spesa, le agevolazioni fiscali sono incentrate sulla situazione del contribuente, data la natura individuale della tassazione personale. Il rischio di questa impostazione è di non tenere adeguatamente conto della situazione del nucleo di appartenenza del familiare a carico e di introdurre una potenziale distorsione in termini di equità orizzontale del sistema: da una stima condotta sul campione di dati dell'indagine sui redditi delle famiglie della Banca d'Italia relativa al 1998 si può osservare come circa un terzo degli individui del primo quintile di reddito faccia parte di nuclei familiari con redditi del primo quintile della distribuzione per famiglie, mentre quasi il 25% appartenga al 40% delle famiglie degli ultimi due quintili (Matteuzzi, 2002).

In astratto non è impossibile perseguire obiettivi di redistribuzione tra le famiglie agendo su base individuale, attraverso opportune combinazioni tra aliquote progressive e sussidi monetari. Tuttavia, la mancanza di un nesso costante tra la situazione individuale e quella familiare impone il ricorso ad elevate aliquote di prelievo, così da assicurare una redistribuzione su base universale. Questa soluzione, oltre ad essere in controtendenza rispetto alle attuali dinamiche di riduzione del carico impositivo personale, rischia di produrre effetti negativi sull'efficienza del sistema.

È stato osservato che il sistema tributario nazionale ha una limitata efficacia nell'azione di redistribuzione in quanto la progressività del prelievo personale è compensata dalla regressività delle imposte indi-

rette, dalla contenuta tassazione del risparmio e del patrimonio e dai fenomeni di evasione (Baldini, 2005).
Ulteriori considerazioni spingono verso un superamento del criterio individuale del reddito imponibile. L'Irpef si concentra prevalentemente sul reddito da lavoro dipendente, sia per la difficoltà di accertare le altre categorie reddituali, sia perché strutturalmente questa grandezza non comprende alcune componenti reddituali (attività finanziarie); il riferimento al reddito imponibile rischia di premiare doppiamente l'evasore, o chi non è in condizioni di bisogno, accordandogli un beneficio fiscale e riconoscendogli il diritto al sussidio. A tal fine potrebbe essere più appropriato un parametro che approssimi il reddito disponibile, considerando tutte le fonti di ricchezza (inclusi gli effetti dei trasferimenti monetari) e correggendolo eventualmente per l'evasione (Baldini-Bosi, 2001).

5. Le proposte di riforma del welfare nazionale

Questo paragrafo analizza le proposte di riforma delle politiche pubbliche per assistenza avanzate di recente da Baldini, Bosi e Matteuzzi (Bbm) e De Vincenti, Paladini e Pollastri (Dvpp), nella formulazione specificata nell'appendice.
La prima si innesta in una visione del welfare universale, che non assolve unicamente a finalità risarcitorie, ma si indirizza anche a quelle fasce di popolazione più esposte ai rischi di povertà ed esclusione sociale. La seconda sembra più attenta agli aspetti di trasparenza ed efficienza del sistema e alla tutela di alcune categorie ritenute più deboli sotto il profilo occupazionale (giovani senza lavoro, donne).
Esse presentano come tratto comune di ripensare le politiche fiscali e sociali secondo nuove modalità di interazione tra spesa e leva fiscale, tese a razionalizzare le modalità di redistribuzione verticale, le politiche di sostegno alle responsabilità familiari e di contrasto alla povertà.
In particolare, la proposta Bbm va nella direzione dell'universalismo selettivo, estendendo la platea di beneficiari che godono delle prestazioni di contrasto alla povertà e sostegno alle responsabilità familiari, selezionati sulla base di un criterio di accertamento della condizione economico-patrimoniale (l'Ise in versione riformata).
Il fulcro è rappresentato dalla previsione dell'Assegno per nuclei con minori (Anm), agevolazione di carattere universale *means tested*, che avoca a sé le funzioni svolte dagli istituti di spesa e dalle agevolazioni

fiscali esistenti; esso infatti non nasce come misura di sostegno dei nuclei *tout court*, ma di quelli con minori, nel presupposto che siano altri gli istituti di protezione sociale che, in rapporto sinergico con questo strumento, svolgano un ruolo di sostegno a favore della famiglia in altri ambiti. La sua struttura è disegnata in modo da riservare un sostegno potenziato alle fasce di reddito medio-basse: l'importo dell'assegno è pieno fino a che il valore dell'Ise non eguaglia l'Anm, per poi decrescere linearmente e attestarsi su un valore costante e universale. I livelli massimi dell'agevolazione variano con la numerosità dei minori e sono congegnati in modo da destinare un premio particolare alla nascita del secondogenito: il sostegno alla natalità implicito nello strumento appare attagliato alle dinamiche demografiche nazionali[18].

Al fine di garantire la sostenibilità finanziaria della proposta, sono previsti alcuni interventi sull'assetto impositivo, primo fra tutti una correzione verso l'alto delle aliquote marginali d'imposta e un corrispondente adeguamento degli scaglioni d'imposta, a cui si affianca la soppressione delle agevolazioni fiscali per figli e altri familiari a carico e degli altri istituti di spesa con analoga finalità.

Per quanto attiene alla proposta di Dvpp, lo schema prospettato si pone come alternativa a molteplici programmi di spesa sociale con finalità di contrasto alla povertà e sostegno alle responsabilità familiari, nell'ottica di un'integrazione, nell'ambito dell'imposizione personale, di strumenti tributari e di redistribuzione monetaria.

Partendo dalla considerazione che la presenza di deduzioni inversamente correlate al reddito aumenta le aliquote marginali di prelievo e la loro erraticità e rende la struttura dell'imposta meno trasparente, gli autori ripensano l'architettura impositiva in modo che aliquote nominali ed effettive coincidano.

Contestualmente viene ipotizzato il ricorso al meccanismo dell'imposta negativa, strutturata in maniera tale da incentivare l'offerta di lavoro e l'emersione di base imponibile. La proposta introduce una detrazione fiscale per lavoro e rimodula la struttura delle agevolazioni per familiari a carico, che, nel caso di incapienza, assumono la veste di un trasferimento. Nel quadro delineato non troverebbero più posto

[18] Come è stato autorevolmente osservato, il declino della fecondità in Italia (1,21 figli in media nella seconda metà degli anni '90) suggerisce il ricorso a politiche incentivanti già al secondo figlio e non per i successivi, come avviene attualmente (Morcaldo, 2004).

gli attuali strumenti di welfare, destinati ad essere assorbiti all'interno del sistema impositivo.
Le risorse necessarie a finanziare la riforma delineata sono interamente reperite all'interno del sistema impositivo personale, traslando il carico fiscale dalle classi medio-basse, beneficiarie della riforma, alle alte. Gli autori hanno infatti appurato come la sostanziale progressività dell'Irpef, centrale nel realizzare l'azione di redistribuzione delle diverse classi di reddito, sia diluita, a livello di sistema dalla tendenza regressiva delle imposte indirette, che incidono particolarmente sulle classi di reddito basse, già gravate dal problema dell'incapienza (XIV Rapporto Cer, 2004).
Tra i più importanti effetti redistributivi si osserva che la riforma avvantaggia molto le famiglie del primo decile, ma anche quelle appartenenti ai successivi cinque ne traggono beneficio, mentre drena risorse da quelle appartenenti al nono e, in misura più accentuata, al decimo decile (Giannini-Onofri, 2005).

5.1 Le proposte a confronto

Le proposte esaminate hanno alcuni tratti comuni: affrontano il problema degli incapienti, sia pure ricorrendo a soluzioni tecniche distinte; cercano di conferire stabilità al quadro normativo, ipotizzando modifiche strutturali dell'assetto esistente; prevedono un aumento del prelievo fiscale per garantire la copertura degli interventi ipotizzati; prospettano un incentivo demografico, che va nel senso di superare l'attuale fase di denatalità italiana; cercano di introdurre una linea di demarcazione tra politiche di contrasto alla povertà e sostegno alle responsabilità familiari; razionalizzano l'assetto degli strumenti di Srf, riunificandoli in un unico istituto e cercano di attuare un più stretto coordinamento tra finalità e strumenti.
In particolare, nella proposta di Bbm la scelta di un parametro di selezione che compendia elementi reddituali e patrimoniali consente di accertare il grado di privazione economica in base ad un indicatore più significativo del reddito imponibile, mentre il riferimento al nucleo familiare consente di porre in relazione la situazione individuale con quella familiare di appartenenza. Inoltre, l'adozione di un solo strumento di politica sociale e fiscale consente di unificare le varie funzioni attualmente svolte da quelli esistenti, conferendo maggiore univocità ed efficacia all'azione di sostegno ai carichi familiari. Infine, la scelta di privilegiare uno strumento di spesa pubblica elimina il

problema degli incapienti, rendendo anche i ceti meno abbienti partecipi del dividendo della riforma.
Sotto il profilo distributivo l'indice di Gini segna una diminuzione significativa, in direzione di una più accentuata uguaglianza nella distribuzione del reddito, mentre sotto il profilo delle categorie beneficiarie, l'ipotesi prospettata comporta un ampliamento della platea dei beneficiari: l'Anm è universale quanto ai minori destinatari (mentre l'Anf interessa il 55% dei minori) e riconosciuto anche ai soggetti non coperti dall'Anf (lavoratori autonomi). La diminuzione degli indici di povertà indica che le famiglie sono avvantaggiate dalla nuova struttura dei *benefit*, che elimina gli aspetti di iniquità, orizzontale e verticale, dell'attuale assetto normativo. Gli apprezzabili risultati redistributivi sono giudicati come compatibili con un contenuto aumento delle aliquote marginali di imposta (Giannini-Onofri, 2005).
Per converso, si osserva una certa indeterminatezza degli aspetti relativi ai criteri di selezione, in particolare alle modalità attraverso le quali si affina la capacità segnaletica dell'Ise e si perviene ad un indicatore più significativo del reddito disponibile. La prevista estensione agli autonomi dell'Anm pone, inoltre, problemi di natura amministrativa legati all'accertamento delle condizioni del nucleo. Le difficoltà di accertamento potrebbero essere in qualche misura attenuate prevedendo forme di collegamento tra le dichiarazioni rese e gli studi di settore, eventualmente postergando l'universalizzazione della misura proposta ai progressi che si registreranno in questo campo (Morcaldo, 2004).
L'ipotesi di riforma elaborata da Dvpp esplicita la progressività celata nell'attuale sistema impositivo, premiando la trasparenza dell'assetto e l'efficienza del prelievo; incrementa l'efficacia redistributiva dell'Irpef e, più in generale, delle politiche sociali di contrasto alla povertà e sostegno alle responsabilità familiari, ricondotte sotto l'egida di un unico istituto, fruibile anche in caso di incapienza; promuove la tutela e la partecipazione al mondo del lavoro delle categorie più deboli. La restituzione delle somme attraverso la leva fiscale inoltre ha il vantaggio di comunicare al percettore un grado di libertà maggiore rispetto all'ipotesi di percepire un sussidio[19].

[19] In particolare, l'uso della leva fiscale non comunica al percettore la sensazione di essere «assistito» e non si associa ai fenomeni di stigma sociale presenti in ipotesi di sussidi. Quest'affermazione ha acquisito dignità nella recente giurisprudenza costituzionale tedesca che, in applicazione del principio di sussidia-

Di contro, la soluzione formulata, muovendosi nell'alveo dell'imposizione individuale, rischia di perpetrare la discriminazione tra famiglie mono e bireddito, propria di questo sistema di tassazione. L'adozione di un criterio di selezione unicamente sul lato del prelievo carica di ulteriori responsabilità il sistema fiscale, in presenza di ampie aree di evasione ed elusione. In assenza di una relazione univoca tra condizione individuale e familiare del nucleo di provenienza, per realizzare risultati redistributivi accettabili, si ha la necessità di ricorrere ad aliquote marginali particolarmente elevate. A tal proposito si osservi come gli autori spostino l'attenzione alla progressività ed equità del sistema nel suo complesso, auspicando l'introduzione di forme di tassazione patrimoniale e una maggiore efficacia dell'attività di accertamento.

Anche in questo caso l'estensione al settore degli autonomi sembra essere una scelta di equità non più procrastinabile, che si scontra con i noti livelli di evasione che affliggono il settore e che rimanda alle osservazioni fatte in merito alla precedente proposta.

Più in generale, le differenze riscontrate tra le due proposte possono essere ricercate nella diversa aderenza ai princìpi di fondo seguiti nell'individuazione del modello di welfare state di riferimento.

Partendo dalla dicotomia di fondo tra universalismo e selettività delle politiche pubbliche per assistenza, la proposta Bbm abbina elementi di universalità a quelli di selettività; infatti, si utilizza uno strumento di spesa pubblica, l'Anm, pensato come istituto di matrice universale, subordinandone il riconoscimento all'accertamento della condizione economica del nucleo.

In questo caso, traspare il richiamo ai principi dell'«universalismo selettivo» cui si riferisce la Commissione Onofri nell'indicare le linee di riforma del welfare nazionale.

La proposta di Dvpp si prefigge di fornire un incentivo al lavoro prevedendo un sussidio modellato sui *tax credit* di matrice estera. In questa ipotesi il riferimento è alle misure di tipo selettivo, segnatamente ai crediti d'imposta per i lavoratori e, più in generale, alle *in-work policies*.

Il credito d'imposta disegnato da Dvpp presenta punti di contatto con i *tax credit* di «seconda generazione», segnatamente il Ciprab belga, in quanto è individuale e non *means tested*. A differenza dei *tax credit* di «prima generazione», quale l'Eitc statunitense, che oltre un certo li-

rietà dell'intervento fiscale, ha affermato che «il risparmio fiscale viene prima dell'assistenza» (cfr. BverfGE 82,60 [46]; BverfGE 87,153 [172]).

vello decresce fino ad annullarsi, questo credito segue un andamento crescente e poi si stabilizza.

Conclusioni

Nell'ultimo decennio la dimensione delle politiche pubbliche nazionali destinate al sostegno delle responsabilità familiari si è notevolmente accresciuta, sia per il rafforzamento degli istituti esistenti, sia per l'introduzione di nuove misure. Il fronte più rilevante degli impegni si è progressivamente spostato sulle agevolazioni fiscali, interessate a più riprese da interventi di potenziamento, che dal 2000 sono stati parte integrante del processo di riduzione del prelievo personale.
L'ampliamento delle aree di non tassazione che ne è disceso ha fatto emergere con sempre maggiore enfasi il problema degli incapienti, che per l'esiguità del reddito posseduto non sono in grado di fruire appieno delle agevolazioni fiscali: gli aumenti delle misure fiscali (deduzioni o detrazioni) sono ininfluenti sul benessere dei contribuenti marginali, a meno di non prevedere nuove modalità di interazione tra i meccanismi di spesa e il sistema impositivo, quale quello dell'imposta negativa.
A tal fine, guardare alle scelte, anche recenti, di altri paesi può essere un'utile cartina di tornasole per orientare l'azione fiscale futura con maggiore efficacia.
Significative sono le esperienze del mondo anglosassone, che da tempo ha sperimentato l'introduzione di meccanismi di integrazione *tax-benefit* nell'ambito di politiche *workfariste* in cui il sostegno alle responsabilità familiari è un meta-obiettivo. Su questo sentiero si sono instradati anche paesi dell'Europa continentale, tra cui Belgio e Francia, in risposta alla crisi dei sistemi di welfare corporativi.
Il loro esempio ci suggerisce che di fronte al classico *trade-off* tra obiettivi di inclusione economica e redistribuzione monetaria la soluzione concretamente percorsa nei vari ordinamenti rifletterà l'importanza annessa a ciascuna finalità e la sua efficacia sarà condizionata anche da fattori istituzionali (caratteristiche del mondo del lavoro, del sistema impositivo, della realtà socio-economica).
In Italia sono state avanzate due proposte di riforma delle politiche pubbliche per assistenza, una sul solco dell'«universalismo selettivo», un'altra vicina alle esperienze di *in-work policies* maturate nel contesto internazionale. Esse, pur nelle rispettive specificità, cercano di supera-

re il problema dell'incapienza e di ripensare le politiche fiscali e sociali secondo nuove modalità di interazione tra spesa e leva fiscale.

Appendice

Le ipotesi di riforma in dettaglio

Proposta Baldini-Bosi-Matteuzzi (Bbm)[20]

- Scala delle aliquote: fino a 15.000 euro 23%; da 15.000 a 33.000 30%; da 33.000 a 70.000 euro 41%; oltre 70.000 48%; deduzione per assicurare la progressività dell'imposizione («*no tax area*») come da legislazione vigente.
- Abolizione degli Anf, dell'A3f, dell'Am e delle agevolazioni fiscali per familiari a carico diverse da quelle per il coniuge.
- Sulla falsariga dell'esperimento del Rmi, è prevista l'introduzione di un istituto di protezione sociale con analoghe finalità.
- Riforma dell'Isee prevedendo come indicatore reddituale il reddito disponibile in luogo del reddito complessivo.
- Introduzione dell'Assegno per nuclei con minori (Anm) esteso a tutti i cittadini, erogato in relazione alla condizione economica del nucleo, accertata sulla base dell'Ise in versione riformata; l'importo dell'assegno è pieno fino a che il valore dell'Ise non eguaglia l'Anm, per poi decrescere linearmente ed attestarsi su un valore costante ed universale; coerentemente con la natura universale dell'Anm, l'onere sarebbe posto a carico della fiscalità Abolizione dei contributi Cuaf versati dai lavoratori dipendenti.

Proposta De Vincenti-Paladini-Pollastri (Dvpp)[21]

- Struttura delle detrazioni da lavoro: le detrazioni per lavoro crescono in proporzione al reddito fino a raggiungere un valore massimo, oltre il quale rimangono costanti. Il beneficio massimo ottenibile è differenziato in relazione alla categoria reddituale di ap-

[20] La proposta di riforma analizzata è contenuta nell'articolo «Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto alla povertà: ipotesi di riforma».

[21] La proposta di riforma analizzata è tratta da Giannini-Onofri, 2005, «Imposta negativa, assegni *flat* e Rmi», e riprende, con alcuni aggiustamenti, quanto illustrato in occasione del convegno «La questione tributaria in Italia» tenutosi il 17-18 dicembre 2004 presso l'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano.

partenenza: per il lavoro dipendente e assimilato la detrazione è proporzionale al reddito fino a raggiungere il valore di 2.040 euro (in corrispondenza di un reddito di 6.000 euro); il lavoratore dipendente comincia a corrispondere un'imposta per redditi superiori a 8.870 euro; per un dipendente senza carichi familiari con reddito inferiore a 6.000 euro l'integrazione è proporzionale al reddito guadagnato secondo una costante pari all'aliquota marginale effettiva (11%) con effetti incentivanti l'offerta di lavoro e l'emersione di base imponibile. Per redditi compresi tra 6.000 euro e 8.870 l'integrazione è pari alla differenza tra la detrazione massima e l'imposta dovuta (imposta negativa). Per i pensionati la detrazione inizialmente uguaglia l'imposta dovuta e resta costante oltre un certo livello (1.900 euro); pertanto al di sotto di un reddito di 8.260 euro l'imposta è nulla. Per i lavoratori autonomi la detrazione è inferiore a quello da lavoro dipendente ed è inizialmente proporzionale al reddito fino a raggiungere il valore di 1.230 euro e diventa fissa per redditi superiori a 6.000 euro; l'imposta è dovuta per redditi superiori a 5.350 euro.

- Struttura delle agevolazioni per familiari a carico: la struttura delineata è universale e, nel caso di incapienza, assume la veste di un trasferimento. In quest'ultima ipotesi, l'erogazione ai lavoratori autonomi è subordinata al rispetto dei risultati degli studi di settore. L'andamento è illustrato nella tabella seguente:

Tabella 3 - Detrazioni per familiari a carico

Familiare	Detrazione	
Moglie	600	
Figli minorenni	1° figlio	dal 2° figlio
	1.650	1.600
Figli maggiorenni e altri familiari a carico	516	

Per redditi inferiori a 11.500 euro le detrazioni descritte crescono in funzione del reddito, partendo dal 50% del loro valore per un reddito nullo fino a raggiungere il valore pieno per redditi pari a 11.500 euro.

In caso di incapienza le detrazioni sono riconosciute interamente, sotto forma di imposta negativa. Inoltre, nel caso di lavoratori autonomi incapienti la fruizione è subordinata alla congruenza dei redditi dichiarati con le risultanze degli studi di settore. L'articolazione delle detrazioni per familiari a carico (al pari di quelle per lavoro) risponde alla duplice logica di rafforzare un sostegno alle famiglie con figli minori, incentivando l'ingresso nel mondo del lavoro, in particolare della moglie e dei figli al compimento della maggiore età, e l'emersione del sommerso.

- La struttura degli scaglioni e delle aliquote è ridefinita in modo da rendere esplicita la progressività insita nel *decalage* degli Anf e delle deduzioni presenti nell'attuale struttura del prelievo; le aliquote marginali che ne derivano seguono un andamento regolare e crescente e sono ricomprese tra -11% al 47% per i contribuenti senza carichi familiari e tra -27,96% e 47% per quelli con carichi familiari.
- Introduzione del Rmi come strumento di sostegno ai redditi più bassi, sul solco dell'esperienza fatta nel 2000-2002[22].
- Compatibilità della proposta con l'estensione dei contributi Cuaf al settore dei lavoratori autonomi.

Le misure dei principali strumenti di contrasto alla povertà e sostegno alle responsabilità familiari nei paesi esaminati

Stati Uniti [23]

1. *Earned Income Tax Credit*: 2.604 dollari per un lavoratore con un figlio e un reddito familiare minore di 30.338 dollari (31.338 se sposato); 4.300 dollari per un lavoratore con più figli e un reddito familiare minore di 34.458 dollari (35.458 se sposato). Un lavoratore senza figli e con età compresa tra i 25 e i 64 anni ha diritto a 390 dollari se il reddito è inferiore a 11.490 dollari (12.490 se sposato).
2. *Child Tax Credit*: 1.000 dollari per ogni figlio. In caso di incapienza e di un reddito superiore a 10.750 dollari il rimborso è limitato al 15% dell'eccedenza.
3. *Exemption for Dependents*: fissa fino a 107.025 dollari per i genitori che presentano la dichiarazione singolarmente per poi ridursi del 2% per ogni 2.500 dollari di incremento. La soglia di esclusione scatta per redditi superiori a 168.275 dollari.

[22] Gli autori si riferiscono, in particolare, alla proposta di legge Turco, presentata nell'autunno 2002 (A.C. 3619).

[23] Misure in vigore per il 2005, parametrate sui redditi 2004.

Regno Unito[24]

I *tax credit* britannici sono articolati secondo una struttura modulare, che consente di personalizzare l'ammontare spettante. A titolo di esempio, per un contribuente che presta la sua attività lavorativa per almeno 16 ore settimanali il Wtc è 1.620 sterline annue (pari all'ammontare base), eventualmente maggiorato di 660 sterline annue se la prestazione lavorativa settimanale è di 30 ore e di 1.595 sterline annue se è un *lone parent*.

Il Ctc è pari 1.620 sterline annue (relativo all'ammontare familiare) se il reddito familiare non supera 58.000 sterline, eventualmente maggiorato di 1.690 sterline annue per la presenza di un figlio di età superiore ad un anno.

Il *Child Benefit* è pari a 17 sterline settimanali per il primo figlio e di 11,40 per i successivi.

Canada[25]

1. *Basic Child Tax Benefit*: 1.228 dollari annui per ciascun figlio minore di 18 anni, cui si aggiungono 86 dollari annui per il terzo figlio e i successivi e 243 dollari annui per ciascun figlio di età inferiore a 7 anni (quest'ultimo *bonus* è ridotto dell'ammontare eventualmente chiesto a rimborso in dichiarazione per *childcare expenses*). È prevista una riduzione se il reddito netto familiare è maggiore di 35.595 dollari. Il *tax credit* decresce del 2% per le famiglie con 1 figlio e del 4% per le altre.
2. Ncb *Supplement*: 1.722 dollari annui per le famiglie con un figlio, 1.502 dollari annui per quelle con due figli, 1.420 dollari annui per quelle con almeno tre figli. Il credito si riduce del 12,2% per le prime, del 22,2% per le seconde e del 32,9% per i nuclei più numerosi se il reddito netto familiare è maggiore di 21.480 dollari.

Belgio[26]

Il Ciprab è riconosciuto secondo il seguente algoritmo di calcolo.

[24] Misure in vigore da aprile 2005.

[25] Misure in vigore da luglio 2005. Per lo Stato di Alberta valgono importi differenti.

[26] Misure in vigore per il 2005.

Tabella 4 - Calcolo Ciprab

Scaglioni		Ciprab
0	3.970	0
3.970	5.300	540 x $(I-L_1)/(L_2-L_1)$
5.300	13.250	540
13.250	17.230	540 x $(L_2-I)/(L_2-L_1)$
> 17.230		0

Con I = imponibile; L_1 = 3.970; L_2 = 17.230

Francia[27]

Condizioni di spettanza:

1. Imponibile del *foyer fiscal* minore di 12.383 euro per i *single* e di 24.765 per le coppie sposate o legate da un Pacs (maggiorato di 3.421 euro per ogni componente del nucleo ponderato per 0,5 ai fini del quoziente familiare).
2. Redditi da attività professionale compresi tra 3.507 e 16.634 euro; il limite superiore è modificato in proporzione al tempo lavorato sulla base delle 152 ore mensili e 1.820 annuali.

Il credito varia in funzione della situazione familiare e del livello dei redditi professionali; per un *single* con reddito professionale compreso tra 3.507 e 11.689 euro è pari al 4,6% del reddito professionale, mentre per redditi compresi tra 11.689 e 16.634 è pari all'11,5%.

Italia[28]

Deduzioni per familiari a carico:

Tabella 5 - Deduzione teorica (euro)

Familiare	Importo
Coniuge	3.200
Figli portatori di handicap	3.700
Figli di età inferiore a 3 anni	3.450
Altri figli e altri familiari	2.900 (*)

(*) La misura della deduzione spettante per il primo figlio «in assenza dell'altro genitore» è elevata a 3.200 euro.

[27] Misure in vigore per il 2005 e calcolate sui redditi del 2004.

[28] Misure in vigore per il 2005. Per l'Assegno ai nuclei familiari le misure valgono dall'1.7.2005 al 30.6.2006.

La misura effettivamente spettante risulta applicando alla somma delle deduzioni teoriche per oneri di famiglia il coefficiente ottenuto dal seguente algoritmo di calcolo:

$$\frac{(78.000 + \text{deduzioni teoriche} + \text{oneri deducibili} - \text{reddito complessivo})}{78.000}$$

Se il coefficiente risultante della formula è pari o superiore all'unità le deduzioni spettano per intero, se è minore o uguale a zero non spetta alcuna deduzione, mentre se detto coefficiente è compreso tra zero e uno ai fini del calcolo si considerano le prime quattro cifre decimali.

1. *Assegno per i nuclei familiari*: nella tabella 6 è riportata la tavola relativa ai nuclei con entrambi i genitori e almeno un figlio minore, in cui non figurino componenti inabili.
2. *Assegno alle famiglie con almeno tre minori*: la soglia di esclusione, riferita ad un nucleo di cinque componenti è di 21.309,43 euro. La prestazione massima annua è di 1.538,94 euro.
3. *Assegno di maternità*: la soglia di esclusione, riferita ad un nucleo di tre componenti, è di 29.596,45 euro. La prestazione massima annua è di 1.419,60 euro.

Tabella 6 - Assegni per il nucleo familiare. Nuclei familiari in cui sono presenti entrambi i genitori e almeno un figlio minore (senza componenti inabili) Validi dal 1° luglio 2005 al 30 giugno 2006 (importi in euro)

Reddito familiare annuo	Componenti il nucleo familiare						
	1	2	3	4	5	6	7
Fino a 12.229,35			130,66	250,48	358,94	492,18	619,75
12.229,36 - 15.132,73			114,65	220,53	339,83	481,34	600,64
15.132,74 - 18.035,55			92,45	190,57	312,97	473,07	584,11
18.035,56 - 20.937,23			65,59	158,04	283,02	453,97	565,00
20.937,24 - 23.841,18			43,90	111,55	241,70	407,48	507,68
23.841,19 - 26.743,98			25,82	81,60	217,43	390,96	488,57
26.743,99 - 29.647,93			15,49	57,33	176,63	364,10	466,88
29.647,94 - 32.549,63			15,49	38,73	135,83	339,31	439,50
32.549,64 - 35.452,45			12,91	25,82	102,77	317,62	426,08
35.452,46 - 38.354,69			12,91	25,82	91,93	225,18	398,70
38.354,70 - 41.259,21			12,91	23,24	91,93	154,42	292,83
41.259,22 - 44.162,01				23,24	78,50	154,42	218,98
44.162,02 - 47.065,41				23,24	78,50	132,21	218,98
47.065,42 - 49.968,21					78,50	132,21	189,02
49.968,22 - 52.872,17						132,21	189,02
52.872,18 - 55.776,13							189,02

Riferimenti bibliografici

Aaberge R., Colombino U., Strom S., 2000, *Social Evaluation of Alternative Basic Income Schemes in Italy*, Working Paper Child n. 12.

Aaberge R., Colombino U., Strom S., 1998, *Labour Supply Responses and a Welfare Effects From Replacing Current Tax Rules by a Flat Tax: Empirical Evidence From Italy, Norway and Sweden*, Memorandum from Department of Economics, University of Oslo, n. 18.

Aa.Vv., 2002, *The Impact of Means Tested Assistance in Southern Europe*, Euromod Working Paper n. Em 6/01.

Abreu O., 2004, *Income Tax Reform in Belgium: a Free Lunch?, Ecfin Country focus*, reperibile sul sito http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/countryfocus_en.htm.

Alesina A., Glaeser E.L., 2005, *Un mondo di differenze. Combattere la povertà negli Stati Uniti e in Europa*, Laterza, Roma-Bari.

Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del Federalismo Fiscale, 2004, *Quinto rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'indicatore della situazione economica Isee.*

Atkinson A.B., 1998, *Per un nuovo welfare state*, Università Laterza, Roma-Bari.

Baldini M., 2005, *Tasse e reddito in Italia*, reperibile sul sito www.governareper.info.

Baldini M., Bosi P., 2005, *Lo strano caso del tax planning familiare*, reperibile sul sito www.lavoce.info.

Baldini M., Bosi P., 2001, *Flat rate Tax, Dividendo sociale e riforma dei programmi di spesa di assistenza*, reperibile sul sito www.capp.unimo.it.

Baldini M., Bosi P., Matteuzzi M., 2004, *Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto alla povertà: ipotesi di riforma*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2.

Bank J., Disney R., Duncan A., Van Reenen J., 2004, *The Internationalisation of Public Welfare Policy*, Centre for Economic Performance Discussion Paper, n. 656.

Bargain O., Orsini K., 2005, *In-work Policies in Europe: Killing Two Birds with One Stone*, Iza Discussion Paper, n. 1445.

Battle K., Torjman S., 2000, *Breaking down Canada's «welfare wall»: The new national child benefit*, International Social Security Association, Research Programme.

Blundell R., 2001, *Welfare Reform for Low Income Workers*, «Oxford Economic Paper», vol. 53, n. 2.

Blundell R., Hoynes H., 2001, *Has «In-Work» Benefit Reform Helped the Labour Market?*, Nber Working Paper, n. 8546.

Blundell R., Walker I., 2001, *Working Families' Tax Credit: a Review of the Evidence, Issues and Prospects for Further Research*, Inland Revenue Research Report 1.

Bosi P., Baldini M., Caruso E., 2001, *Imposta negativa sul reddito e valutazione empirica del fenomeno dell'incapienza*, Ricerca svolta per la Commissione tecnica per la spesa pubblica, Ministero del Tesoro, Rapporto finale.

Cahuc P., 2001, *La Prime Pour l'Emploi à la Lumière des Expériences Étrangères*, Centre d'Observation Economique, Document de Travail n. 56.

Carey D., 2003, *Tax Reforms in Belgium*, Oecd Economic Department Working Papers, n. 354.

Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2003, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione*.

Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2002, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione*.

Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997, *Relazione finale*.

De Lathouwer L., 2004, *Making Work Pay, Making Transitions flexible. The case of Belgium in a comparative perspective*, Berichten/UA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

De Vincenti C., Paladini R., Pollastri C., 2004 *La riforma del prelievo e dell'assistenza*, presentato al convegno «La questione tributaria in Italia» tenutosi presso l'Università cattolica del Sacro cuore di Milano.

Eurostat, 2005, *Population and social conditions*, «Statistics in focus», n. 5/2005.

Eurostat, 2004, *Yearbook 2004, Data 1992-2002*.

Federal Public Service Finance Belgium, 2005, *Tax Survey*, Research and Information Department of Federal Public Service Finance, reperibile sul sito www.docufin.fgov.be.

Ferrera M., 1999, *La riforma del welfare nei paesi del sud*, Biblioteca della libertà, XXXIV, n. 152.

Francesconi M., van der Klaaw W., 2004, *The Consequences of «In-Work» Benefit Reform in Britain: New Evidence from Panel Data*, Iza Discussion Paper, n. 1248.

Giannini S., Onofri P. (a cura di), 2005, *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, Il Mulino, Bologna.

H.M. Treasury, 2002, *The Child and Working Tax Credits. The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System*, n. 10.

Holtz V.J., Scholtz J.K., 2001, *The Earned Income Tax Credit*, Nber Working Paper n. 8078.

Kamerman S.B., Neuman M., Waldfolgel J., Brooks-Gunn J., 2003, *Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected Oecd Countries*, Social, Employment and Migration Working Papers, n. 6.

Immervoll H., Kleven H.J., Kreiner C.T., Saez E., 2003, *Welfare Reform in European Countries: A Micro-Simulation Analysis*.

Inland Revenue Service, 2002, *Compliance Estimates for Earned Income Tax Credit Claimed on 1999 Returns*, Department of the Treasury.

Legendre F., Lorgnet J.P., Mahieu R., Thibault F., 2004, *La Prime Pour l'Emploi Constitue-T-Elle un Instrument de Soutien Aux Bas Revenues?*, «Revue de l'Ofce».

Lydon R., Walker I., 2004, *Welfare-to-Work, Wages and Wage Growth*, Iza Discussion Paper, n. 1144.

Marino M.R., Messina G., Staderini A., 2004, *L'attuale processo di riforma dell'imposta personale sul reddito: una stima degli effetti netti tra sgravi fiscali e mancato recupero del drenaggio fiscale*, presentato al Convegno «La questione tributaria in Italia», Università cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Matteuzzi M., 2002, *Riforma fiscale e politiche redistributive per la famiglia*, reperibile sul sito www.capp.unimo.it.

Meade J.E., 1995, *Full Employment Regained?*, Cambridge University Press, Cambridge.

Milligan K., Stabile M., 2004, *The Integration of Child Tax Credit and Welfare: Evidence from the National Child Benefit Program*, Nber Working Paper 10968.

Moffit R.A., 2003, *The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy*, reperibile sul sito www.econ.jhu.edu/People/Moffit/friedman_v2.pdf.

Morcaldo G., 2004, *Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno,* Senato della Repubblica, reperibile sul sito www.bancaditalia.it.

Ochel W., 2004, *Welfare-to-Work Experiences with Specific Work-First Programmes in Selected Countries*, CESifo Working Paper, n. 1153.

Oecd, 2003a, *Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected Oecd Countries*, Parigi.

Oecd, 2003b, *Taxing Wages 2001-2002. Special Feature: Taxing Families*, Parigi.

Oecd, 2001, *Economic Survey of Belgium, 2001*, Parigi.

Opielka M., 2005, *Complex Justice and Basic Income*, presentato alla Gsss Conference on Social Justice, Università di Brema.

Orsini K., 2005, *The 2001 Belgian tax reform: equity and efficiency*, reperibile all'indirizzo www.econ.kuleuven.be/eng/ew/discussionpapers/DPS05/Dps0504.pdf.

Pearson M., Scarpetta S., 2000, *What Do We Know About Policies to Make Work Pay?*, in Oecd Economic Studies «Policies Towards Full Employment», n. 31.

Rizzi D., Rossi N., 1996, *Minimo vitale e imposta sul reddito proporzionale*, presentato alla Riunione scientifica 1996 della Società italiana di economia pubblica «Tendenze e criteri del nuovo stato sociale», Pavia, Collegio Nuovo.

Stancanelli E., Sterdyniak H., 2004, *Un bilan des études sur la prime pour l'emploi*, «Revue de l'Ofce».

Sutherland H., 2005, *Micro-level Analisys of the European Social Agenda. Combating Poverty and Social Exclusion through Changes in Fiscal and Social Policy*, Euromod Working Paper, n. EM8/05.

Targetti Lenti R., 2000, *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, Quaderni del Dipartimento di economia pubblica e territoriale, Università degli studi di Pavia, n. 3.
Tobin J., 1967, *The negative income tax*, Readings in Economics.
Toso S., 2002, *Trattamento fiscale e trasferimenti monetari a favore delle famiglie: analisi del quinquennio 1998-2002 e possibili sviluppi alla luce del Dpef per il 2003-2006,* reperibile sul sito www.capp.unimo.it.
Toso S., 2001, *Analisi dei meccanismi di selezione dei beneficiari di servizi comunali di assistenza*, Quaderni del Piano integrato sociale regionale, Regione Toscana.
Tutino S., 2005, *Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno*, Senato della Repubblica.
Van Parijs P., 2000, *A basic income for all*, «Boston Review».
Ventry D.J. jr., 2000, *The Collision of Tax and Welfare Politics: the Political History of the Earned Income Tax Credit, 1969-99*, «National Tax Journal», vol. LIII, n. 4, parte 2.
XIV Rapporto Cer-Spi, 2004, *La partita doppia del welfare*, Ediesse, Roma.

Morena Piccinini
Segretaria confederale della Cgil

Ancora una volta la manovra finanziaria taglia drasticamente le risorse per gli enti locali soprattutto per i capitoli di spesa che attengono alla dimensione e alla tutela sociale. A fronte di questi tagli si prevedono i cosiddetti stanziamenti per la famiglia che in realtà non sono altro che delle *una tantum* (vedi il *bonus* di 1.000,00 euro per i neonati) che più che delineare una vera e propria politica per la famiglia si configurano come «mance» di carattere elettoralistico. La Finanziaria, così come presentata, conferma le gravi scelte fatte sino ad ora dal governo in materia di politiche sociali. La mobilitazione che abbiamo proclamato, insieme a Cisl e Uil, contro la Finanziaria nasce proprio da queste considerazioni.
È particolarmente importante, quindi, confrontarci e interrogarci con i relatori di questo panel: Costanzo Ranci, Ota de Leonardis, e Luis Moreno sul welfare locale e in particolare su interrogativi quali: che caratteristiche può avere oggi il welfare territoriale? Quali rapporti di integrazione ci possono essere fra i diversi livelli istituzionali? Cosa significa disegnare un moderno welfare partendo dai diritti di cittadinanza? Al centro della riflessione va messo il carattere dell'universalità e non un sistema esclusivamente assicurativo o, come è stato in passato, un sistema risarcitorio. Rispetto a questo specifico spaccato: può esistere un moderno welfare che parta da un protagonismo delle autonomie locali? Può concorrere ad assicurare una maggiore tutela, una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse, e quindi una maggiore capacità di rispondere ai nuovi bisogni?
È necessario confrontarci e interrogarci su questi aspetti perché a volte, anche all'interno del sindacato, si può correre il rischio di continuare a ragionare nella vecchia logica assicurativa e di pensare alla contrattazione territoriale come un di più, come un aspetto residuale e quindi essere ancora in una fase di transizione. Per quanto mi riguarda, non ho dubbi nell'affermare che il diritto di cittadinanza sia meglio interpretato ricorrendo ad una gamma integrata di provvedimenti che passa attraverso il riconoscimento del diritto alla salute e l'intervento nelle situazioni di disagio. Un sistema di welfare in grado di determinare strumenti che siano di sostegno e coesione sociale in particolari circostanze di fragilità nel corso della vita e non solo di ri-

sarcimento per un danno subìto. Occorrono, quindi, politiche nuove in grado di accompagnare gli individui in ogni momento: dal campo della formazione alle politiche abitative, da quelle per la famiglia fino alle misure per la terza età e per le situazioni di non autosufficienza. È chiaro che ragionare in una dimensione nuova su tutti questi aspetti significa porsi una serie di quesiti. Quesiti a cui le relazioni degli interlocutori ci daranno risposte e elementi, spunti di riflessione.

Primo quesito. Per una politica di questo tipo è necessario realizzare una grande e profonda integrazione tra istituzioni nel rapporto tra la legislazione in ruolo nazionale, ancor prima la legislazione in ruolo europeo, e le autonomie locali. Quale è il livello di integrazione in termini di competenza, ma soprattutto quali sono le condizioni attraverso le quali valorizzare le esperienze delle autonomie locali cercando però di realizzare quell'obiettivo dell'universalità del diritto? Ovvero il rapporto tra diritto universale come viene declinato nell'ambito delle autonomie locali? Credo che una delle priorità sia come, a livello nazionale, si può essere in grado di creare dei livelli essenziali di assistenza, livelli essenziali di protezione sociale, così come dei livelli essenziali per quanto riguarda la sanità che declinino il tema del diritto con criteri, appunto, di eguaglianza e di equità nell'ambito dell'intera comunità nazionale. Quindi, primo quesito: quale è l'integrazione possibile tra i diversi livelli istituzionali per porre al massimo in risalto la tutela del diritto e il ruolo delle istituzioni?

Secondo quesito: a livello territoriale quale è l'ambito di raccordo e di collaborazione tra le diverse istituzioni coinvolte (sanitarie, sociali), quale raccordo tra i livelli istituzionali e i soggetti che forniscono le risposte e i servizi? Per quanto riguarda tutto l'ambito del terzo settore, ma anche lo stesso ambito del privato che interagisce sui servizi, quale è il livello di integrazione realizzabile, tale da potere mettere in risalto al massimo grado l'ambito delle integrazioni e anche delle specificità e l'ambito delle maggiori competenze acquisite? Ancora nell'ambito dell'integrazione economica. Si è avuto uno sviluppo della contrattazione del welfare locale molto differenziato per aree geografiche con realtà economiche che stanno investendo molto del loro bilancio in attività sociali ed altre che invece hanno più stentato a produrre interventi sul versante del sociale locale. È sufficiente ragionare in termini di risorse locali o invece è importante avere una relazione profonda tra le risorse nazionali e la compartecipazione a livello territoriale? Rispetto al grande tema del federalismo, cosa significa l'integrazione tra le diverse fonti e le diverse modalità di prelievo finalizzate poi alla copertura dei bisogni sociali?

Ultimo quesito: attraverso una rideclinazione del *welfare* sociale come riuscire a far partecipare di più i cittadini ad un processo democratico? Parlo di cittadini e non parlo di utenti, né di clienti. Parlo di come, attraverso una gestione a livello territoriale della risposta a questi problemi, si possa realizzare la condizione di ricostruire coesione sociale e partecipazione al bene collettivo, e quindi, come questi processi diventano politiche, politiche condivise, politiche praticate.

I quesiti posti sono tanti ma credo profondamente nell'importanza di sviluppare questo terreno, un terreno nuovo e in alcune situazioni nuovo anche per noi che ci occupiamo di contrattazione sociale. Esperienze ne abbiamo già messe in campo e il sindacato dei pensionati sulla contrattazione sociale e territoriale ha una certa competenza proprio perché è un grande terreno di espansione dell'attività di contrattazione e di partecipazione.

Passo a questo punto la parola ai nostri interlocutori, invitando Costanzo Ranci ad esporci per primo il suo parere rispetto all'insieme delle questioni e dei quesiti posti.

Costanzo Ranci
Politecnico di Milano

Svilupperò il mio intervento intorno a quattro punti. Innanzitutto, in via introduttiva, vorrei cercare di collocare il tema del welfare locale dentro una visione più ampia della fase storica che caratterizza attualmente il sistema di welfare italiano: se non collochiamo storicamente il tema, rischiamo infatti di attribuire al concetto di «welfare locale» valenze che non ha più, oppure significati che sono in effetti soggetti a possibili ridefinizioni in una fase, qual è quella attuale, in cui l'evoluzione del nostro sistema di welfare è tutt'altro che scontata. Cercherò poi di chiarire quali sono, secondo me, i caratteri fondanti che maggiormente qualificano il welfare locale nel contesto italiano. Illustrerò quindi quali sono le ragioni per cui oggi il tema del welfare locale riceve una particolare attenzione, finendo per essere considerato come una possibile arma di rilancio. Infine, vorrei trarre dalle considerazioni precedenti alcune indicazioni utili per le *policy*.

Partirei con un sottotitolo che riprenderei da un bel volume di Ota De Leonardis in cui l'autrice, parlando di un diverso welfare, indicava l'esistenza di «sogni e incubi». Assumerei questa espressione come punto di partenza perché, scontando forse un eccesso di drammatizzazione, credo che intorno alla questione del welfare locale siano in gioco questioni che non necessariamente vanno nella direzione di un'espansione e di un miglioramento del sistema del welfare, ma che pongono come problematico già il mantenimento dell'assetto attuale. Il welfare locale può essere osservato in una visione positiva, ma anche in una visione negativa e regressiva. Credo che assumere la dilemmaticità e la problematicità di questa nozione sia quindi un punto di partenza importante.

Per molto tempo il welfare locale – ovvero quel sistema di interventi che in Italia si identifica più nel welfare municipale che in quello regionale – è stato concepito come un elemento sostanzialmente addizionale e complementare dell'architettura fondamentale del sistema di welfare. Il sistema di intervento locale, secondo questa visione, andava a completare, ad ampliare, a focalizzare e specificare, il sistema nazionale di protezione sociale, estendendolo, rinforzandolo, adattandolo alle specificità locali. In questa prospettiva il welfare locale è stato interpretato come un fatto del tutto positivo, al punto tale che

per molto tempo la difficoltà di crescita di tali sistemi è stata considerata un elemento di debolezza del nostro sistema, un segnale di arretratezza, che ha caratterizzato in senso meno positivo lo sviluppo del nostro sistema di welfare rispetto ai modelli continentali e a quelli dell'Europa del Nord. Connotando in senso positivo l'esistenza di un sistema di welfare locale, si è considerato lo scarso sviluppo di questi sistemi nel contesto italiano come un segnale dell'incompletezza del sistema italiano.

Credo che oggi dobbiamo rileggere in modo alquanto diverso questa questione, senza assumere che un sistema di welfare locale costituisca comunque un elemento di complementarità al welfare nazionale. Quando ci si sposta da una prospettiva di tipo espansivo ad un orizzonte caratterizzato dalla crisi e dal prevalere di problemi di tipo redistributivo, allora il welfare locale diventa in realtà un possibile terreno di conflitti, un campo intorno a cui si va rinegoziando e ridefinendo l'intera architettura del sistema di welfare. Il welfare locale assume oggi rilevanza, infatti, all'interno di un processo di ridefinizione della geografia della regolazione pubblica. Esso si colloca all'interno di un processo di *rescaling* delle politiche sociali, che sta ridisegnando le responsabilità pubbliche intorno ai diritti di cittadinanza. La posta in palio, quando si discute di welfare locale, non riguarda soltanto il problema dell'autonomia dei sistemi locali, né soltanto il grado di efficacia di questi interventi, o la loro capacità di rispondere ai bisogni che sorgono nel territorio; ma riguarda anche, in una prospettiva più ampia, il ruolo e la responsabilità regolativa per come essa viene ridistribuita e rinegoziata tra un livello centrale, un livello intermedio regionale, e un livello locale. Poiché nel nostro paese i diritti sociali sono in gran parte fondati sulle responsabilità regolative dello Stato centrale, discutere del welfare locale in questa chiave – cioè come un ambito entro cui si rinegoziano i livelli di responsabilità politica relativi alla produzione del welfare – implica ridiscutere il problema dell'ambito della cittadinanza, richiama cioè il problema di quali sono i luoghi e i processi attraverso cui i diritti sociali vengono definiti e riconosciuti. Significa in altri termini identificare i livelli istituzionali che sono deputati a stabilire i criteri di eleggibilità o di accesso alle misure di welfare.

Seguendo questa premessa, diventa importante osservare la realtà effettiva del sistema di welfare italiano, per collocarvi all'interno il welfare locale. Procederò in modo sintetico, identificando i punti che a me paiono fondamentali, gli aspetti caratteristici del sistema di welfare locale esistente nel nostro paese.

Il primo aspetto riguarda lo sviluppo quantitativo. Il sistema del welfare locale ha una dimensione estremamente limitata. Proprio un numero recente di «Rps» ha pubblicato un articolo di Maria Luisa Mirabile che presenta dati molto indicativi. Rielaborando le informazioni di fonte Eurostat sull'estensione, lo sviluppo nel tempo e le tipologie di spesa sociale riguardanti sia il livello nazionale che quello locale, emerge un dato di fondo, utile a chiarire subito qual è la specificità del caso italiano: se si considera il livello della spesa sociale che viene allocata in servizi di carattere socio-assistenziale, che si traduce quindi in prestazioni sociali *in kind* e non in trasferimenti (è questa la spesa che finisce per sostenere il welfare locale esistente nel nostro paese), comprendendo sia i livelli nazionali che quelli regionali e municipali, la spesa rappresenta soltanto il 2% dell'importo complessivo. Il welfare locale in Italia assorbe cioè non più del 2% della spesa sociale che attualmente si traduce in interventi e prestazioni di carattere assistenziale o previdenziale. Una dimensione non solo marcatamente inferiore a quella della Svezia (che nella stessa tabella presenta un dato del 21%), ma molto al di sotto anche di Gran Bretagna e di Germania, dove questa tipologia di spesa assorbe tra il 6 e il 7% della spesa complessiva. Il welfare locale in Italia rappresenta proporzionalmente un terzo delle dimensioni che raggiunge in paesi europei appartenenti ad altri modelli sociali.

Una possibile obiezione alla conclusione cui siamo pervenuti è che nel welfare locale italiano ha assunto un ruolo e un peso assai significativo il terzo settore, che mobilita e mette a disposizione delle politiche sociali una notevole massa di risorse sia finanziarie che umane e professionali. D'altra parte, proprio la ricerca empirica su questa realtà ha mostrato come gran parte della capacità di erogazione di servizi presenti all'interno del terzo settore si concentrano in organizzazioni che operano in un regime di stretta *partnership* con le amministrazioni locali, contando in gran parte sul finanziamento pubblico e solo residualmente su altre risorse finanziarie. Va inoltre segnalato che il volume di attività produttiva realizzato dal terzo settore italiano è estremamente più basso, almeno di tre-quattro volte, rispetto a quello esistente negli altri paesi dell'Europa continentale. L'impatto occupazionale del terzo settore, ad esempio, viene valutato in Italia intorno allo 0,8% sul totale degli addetti, mentre in Germania e in Francia l'incidenza è intorno al 2-3%. Anche questo elemento conferma dunque l'estrema debolezza e il modesto volume del nostro sistema assistenziale locale.

Quali sono le cause di questo modesto sviluppo del welfare locale? Non mancano naturalmente le spiegazioni. Le ricerche comparative realizzate da Valeria Fargion hanno già mostrato quali sono i principali motivi di questo ritardo; esse risalgono allo scarso grado di autonomia dei nostri enti locali, ma anche alle difficoltà inerenti il *timing* di sviluppo di queste politiche, che sono diventate rilevanti nel nostro paese in una fase storica in cui i problemi della crisi fiscale dello stato sociale erano già evidenti, evitando così che le politiche sociali potessero beneficiare anche nel loro sviluppo locale, come è accaduto in altri paesi, di una fase ancora espansiva del sistema di protezione sociale.
Un secondo carattere importante del welfare locale, oltre alla scarsa rilevanza quantitativa, riguarda il fatto che esso, nonostante le dichiarazioni di principio, non è stato mai, se non episodicamente, oggetto di politiche a livello nazionale. Gli interventi di carattere legislativo che nel tempo hanno normato le competenze degli enti locali hanno avuto la funzione sostanziale di attribuire responsabilità solo potenziali, ampliando il campo delle opzioni disponibili alle istituzioni locali senza che a ciò sia mai seguita una politica di sostegno finanziario e di vera e propria regolazione degli interventi di welfare locale. Lo sviluppo sia del welfare municipale sia delle politiche regionali è così avvenuto in gran parte proprio in seguito a questa assenza di capacità regolativa dello stato centrale, senza che questo intervento potesse dunque modificare le differenziazioni territoriali di partenza, anzi confermandole e radicalizzandole. Il nostro welfare nazionale non ha avuto, da questo punto di vista, alcun ruolo significativo nel riequilibrare le dotazioni territoriali del welfare locale. Questo, se vale sicuramente per gli anni '90, vale tuttavia ancora oggi, in una situazione in cui è cresciuto un certo protagonismo delle Regioni in questo campo.
Un'implicazione di questo protagonismo non regolato dal centro è la difficoltà di superare l'eterogeneità e le disuguaglianze dei punti di partenza. Una recente ricerca sulle politiche regionali e locali rivolte alla popolazione anziana (che costituiscono una componente cruciale del sistema di protezione sociale), realizzata da Emmanuele Pavolini, mostra, confrontando i livelli differenziati di intervento delle diverse regioni in tema di interventi socio-assistenziali per gli anziani, come in realtà, tra tutti i possibili fattori che cercano di spiegare i differenziali territoriali esistenti, alla fine la variabile esplicativa fondamentale è riferita alla *path dependency*: il patrimonio consolidato di dotazione resta infatti la variabile che spiega perché in alcune Regioni si sviluppano certi interventi e in altre avvengono cose diverse, oppure non avviene niente.

La terza caratteristica, connessa alla seconda, riguarda il fatto che in Italia per lungo tempo è mancato, e ancora oggi è sostanzialmente debole, lo sviluppo di un livello istituzionale e regolativo «meso», che si ponga in una collocazione intermedia tra quella centrale e quella locale e municipale, e svolga da questa posizione una prima opera di riequilibrio territoriale e di innovazione politica, senz'altro più facile se il sistema di intervento è meno frammentato a livello municipale. In altri paesi europei non solo è stata sviluppata una struttura maggiormente federale dello Stato, ma i governi regionali hanno assunto responsabilità finanziarie e programmatiche più forti in materia sociale.
La quarta caratteristica costituisce uno degli effetti principali della fenomenologia sin qui descritta. Essa riguarda la radicale separazione esistente tra i programmi nazionali di assistenza sociale e i programmi locali. Mentre a livello nazionale sono stati sviluppati alcuni interventi, fondati sostanzialmente su trasferimenti finanziari, il cui accesso è codificato in termini di diritti esigibili, a livello locale si sviluppano interventi alquanto variabili, attivati e codificati con grande discrezionalità, secondo logiche del tutto indipendenti dai sistemi di distribuzione e di erogazione stabiliti su base nazionale. Si tratta di un dato per alcuni versi assunto come scontato, che costituisce in realtà una peculiarità del caso italiano. Molti programmi di carattere assistenziale attivati in Europa negli ultimi anni prevedono infatti una codificazione dei diritti e dei criteri di eleggibilità a livello nazionale, ma poi affidano la gestione, la distribuzione, e l'erogazione ai livelli locali; essi prevedono cioè un'articolazione delle responsabilità tra livello centrale e territorio che non soltanto riconosce una relativa autonomia alle autorità locali pur dotandole di risorse altrimenti non disponibili, ma che aggancia queste forniture locali ad un sistema codificato di diritti che viene garantito e riconosciuto su base nazionale, prevedendo eventualmente un concorso regionale. In queste misure c'è insomma il tentativo di stabilire una relazione stretta tra il quadro dei diritti codificato a livello centrale e le capacità di *provision* che si definiscono nel territorio. In Italia, al contrario, si è stabilito un regime di separazione netta tra livello nazionale e livello locale, che genera una notevole frammentazione e separazione dei sistemi di intervento, che spesso fanno capo agli stessi cittadini senza che nessuno non solo operi alcun controllo, ma neanche sia nelle condizioni di creare combinazioni e sinergie tra tali misure.
Una delle maggiori conseguenze di questa separazione è la divaricazione fondamentale che si genera tra gli interventi fondati su trasferi-

menti finanziari e gli interventi locali che invece si traducono spesso nell'offerta di servizi e di prestazioni *in kind*. Si tratta di un elemento di ulteriore rigidità che in diverse aree del paese (quelle maggiormente sprovviste di una infrastruttura di servizi) finisce per togliere coerenza ed efficacia al sistema assistenziale, già gravato dai problemi inerenti la scarsità di risorse complessive a disposizione.

L'ultimo aspetto che intendo richiamare è che la mancata articolazione del sistema assistenziale tra il livello nazionale e quello locale finisce per attribuire al welfare locale una funzione non tanto complementare quanto di supplenza all'incerto stato dei diritti sociali del cittadino. Una funzione di supplenza che è stata (e viene) esercitata in una situazione caratterizzata da un forte, pressante e continuativo *gap* tra l'ammontare dei bisogni che si esprimono sul territorio e le risorse disponibili per farvi fronte. L'assenza di una chiara cornice di diritti ha spinto inevitabilmente gran parte del welfare locale verso interventi di carattere emergenziale, caratterizzati da discrezionalità e residualità. Ha infine condannato gli interventi locali a soffrire di una cronica mancanza di risorse, e a subordinare la disponibilità di risorse per queste politiche ai precari equilibri finanziari, variabili nel tempo e nello spazio, dei nostri enti locali. Contribuendo non solo alla frammentazione del sistema, ma anche alla sua volatilità.

Se questo è il quadro che ereditiamo dalle linee di sviluppo prevalenti nel nostro sistema di welfare, ad esso si accompagna negli ultimi anni un rilancio dei temi del welfare locale. Le ragioni di questo rilancio sono diverse ed eterogenee, così come le possibili implicazioni per il futuro del nostro sistema di welfare variano a seconda di quali sono, tra queste diverse ragioni, quelle che predominano sulle altre. Volendo semplificare, possiamo identificare due visioni diverse, cui corrisponde un diverso modo di intendere e proporre il rilancio del welfare locale.

Da un lato, il welfare locale viene riconsiderato a partire da una valutazione fortemente critica sullo stato di salute di un modello di welfare fondato sull'azione di riequilibrio e di garanzia esercitata dallo Stato nazionale. L'idea è che la crisi del modello centralistico di welfare state si esprima innanzitutto attraverso la rinuncia progressiva da parte degli Stati nazionali a sviluppare politiche di riequilibrio territoriale, ovvero tramite un'azione di redistribuzione centrale che attenui le differenziate dotazioni di welfare locale esistenti sul territorio. Si tratta di politiche alquanto celebrate sino a pochi anni fa, ma che adesso sono quasi del tutto dimenticate, mentre vengono privilegiate

politiche di localizzazione e di sostegno del welfare locale che sono volte a decentrare le responsabilità di tutela dei diritti sociali, in una prospettiva che sembra essere quella di incoraggiare, piuttosto che di limitare, le differenziazioni territoriali. Una logica che conduce a trasferire progressivamente responsabilità e costi dal livello centrale al livello locale.

Dall'altro lato, c'è una visione che considera meno rilevante il problema delle difficoltà di sviluppo di un'azione di riequilibrio territoriale esercitato dai sistemi nazionali, e che invece sottolinea come il ritorno al welfare locale tragga la sua motivazione dal fatto che emergono, a seguito dei cambiamenti sociali che stanno avvenendo, nuovi profili di rischio sociale che richiedono una capacità di risposta e nuovi tipi di misure che trovano soprattutto nel welfare locale il luogo privilegiato di progettazione e realizzazione. Il riferimento è in questo caso ai cambiamenti che intervengono nel mercato del lavoro, negli assetti demografici, nelle organizzazioni familiari: dinamiche che determinano la comparsa di nuovi profili di rischio che sono poco tutelati da un sistema di carattere assicurativo e risarcitorio e che invece richiedono, per essere fronteggiati, lo sviluppo di risposte specifiche, tempestive e variabili, capaci di muoversi in una logica non tanto assicurativa quanto preventiva e di reinserimento sociale. Una ragione correlata riguarda il problema del deficit democratico delle politiche sociali: il welfare locale viene considerato come l'ambito in cui, avvalendosi della mobilitazione di attori e risorse locali e potendo avviare processi di tipo partenariale, sembra possibile sviluppare una «rimonta democratica» nella costruzione dei sistemi di protezione sociale.

In estrema sintesi, le due prospettive indicate collocano il welfare locale su due versanti diversi della transizione attuale dei sistemi di protezione sociale. Da un lato, il rilancio del welfare locale viene collocato nella crisi storica del welfare neokeynesiano e della sua funzione tradizionale di riequilibrio e di redistribuzione territoriale. Dall'altro lato, la crescita del welfare locale viene letta in una prospettiva di maggiore continuità e complementarietà, sottolineando come il suo sviluppo consenta di realizzare modalità di risposta più adeguate e più democratiche ai problemi della transizione post-fordista.

Quali indicazioni di *policy* trarre dalle considerazioni precedenti? Emergono quattro osservazioni fondamentali.

La prima consegue direttamente da quanto già affermato: un rilancio del welfare locale che lo collochi prevalentemente in una funzione di sviluppo delle capacità di risposta ai nuovi bisogni sociali e di innova-

zione del sistema degli interventi, deve passare, nel contesto italiano, attraverso una nuova capacità di collegare e articolare il momento centrale della codifica nazionale dei diritti sociali con quello dello sviluppo territoriale degli interventi. Come ho già affermato, la separazione tra questi due momenti di costruzione del sistema di welfare costituisce uno dei principali deficit istituzionali.

Tra le diverse strade percorribili per ricomporre questa cesura istituzionale, una possibile è quella di investire i governi regionali di chiare responsabilità nella gestione dei programmi nazionali di carattere assistenziale (come l'indennità di accompagnamento e la pensione sociale). Non ci sono ragioni di efficienza e di efficacia per cui i pochi istituti nazionali del welfare assistenziale, intorno ai quali si sono codificati diritti sociali di carattere universalistico, una volta mantenuta la codifica a livello nazionale dei criteri di eleggibilità, debbano essere gestiti anche a livello centrale, senza invece prevedere lo sviluppo di sistemi di gestione e di distribuzione in cui i governi regionali svolgano un ruolo importante. Senza il trasferimento, almeno parziale, di questa responsabilità gestionale al livello regionale, non sarà possibile ricomporre la frattura esistente tra i programmi assistenziali erogati sulla base di diritti codificati (che, essendo gestiti dal centro, si traducono inevitabilmente in trasferimenti e mai in servizi) e l'armatura territoriale del welfare. Si tratta di una condizione utile non soltanto a dotare il nostro welfare locale di maggiori risorse finanziarie, ma anche a sviluppare in questi interventi una logica meno discrezionale ed emergenziale di quanto avvenga oggi.

La seconda indicazione riguarda la realizzazione di uno sforzo di ingegneria istituzionale finalizzato a dare maggiori responsabilità, anche nella codifica dei diritti sociali, ai livelli «meso», cioè ai livelli regionali. Poiché l'intervento di Luis Moreno è concentrato su questo punto, mi limito in questa sede ad un semplice richiamo, che credo sia sufficientemente giustificato dalle considerazioni sin qui sviluppate.

Le ultime due indicazioni riguardano più il versante interno dei processi intorno ai quali il welfare locale viene costruito. Un sistema di welfare locale che sia finalizzato soprattutto all'innovazione e non sia funzionale al ritiro di funzioni nazionali in materia di protezione sociale, necessita, da un lato, di un rilancio delle capacità di *governance* delle istituzioni locali, e, dall'altro, di un pieno coinvolgimento della società civile e del terzo settore che superi l'uso spesso strumentale di questi soggetti in una funzione prettamente erogativa, coinvolgendoli pienamente nei processi di decisione pubblica.

Per ultimo, tengo a richiamare come un tema iscritto nell'agenda europea possa essere molto rilevante anche nella prospettiva del welfare locale. Il dibattito sul modello sociale europeo, dall'agenda di Lisbona in poi, sottolinea da tempo il rischio di una possibile divaricazione tra una visione fortemente orientata alla competitività e allo sviluppo, che sembra predominare l'agenda europea, e l'arroccamento delle funzioni di protezione sociale nell'ambito degli Stati nazionali. Ferrera ha identificato in questa divaricazione uno dei più gravi pericoli per l'agenda sociale europea del dopo Lisbona. Ma questo stesso tipo di problematica è esattamente al centro anche della questione del welfare locale. Perché è proprio il welfare locale l'ambito in cui sembra possibile sviluppare forme di intervento sociale che – nel momento in cui si propongono obiettivi e funzioni di coesione sociale – riescono ad aggregare intorno a queste finalità anche interessi di carattere economico e produttivo. A livello locale le politiche sociali possono essere finalizzate non solo ad obiettivi di protezione sociale e di eguaglianza, ma anche a finalità inerenti lo sviluppo locale, la crescita economica, il miglioramento della competitività dei territori. Il rilancio del welfare locale, da questo punto di vista, implica una ridiscussione dei rapporti che si stabiliscono, all'interno dei territori, tra le misure di coesione sociale e le misure che sono orientate verso lo sviluppo locale in senso ampio. Il welfare locale offre dunque uno spazio di *policy* e di pratiche sociali in cui diventa possibile ridiscutere idee, progetti e iniziative di sviluppo in cui il sociale può essere considerato non più come una dimensione residuale oppure come un costo inevitabile, ma come un elemento di qualità territoriale da cui emergono possibili sinergie e risorse utili allo sviluppo complessivo di un territorio.

Maria João Rodrigues*
Special adviser to the European Commission

Il 2005 ha visto una fervente attività delle istituzioni europee intorno ai temi sollevati dal disagio generale che ha trovato le sue espressioni più evidenti nello stallo sul Trattato costituzionale e sul bilancio della Comunità. La presidenza britannica aveva inoltre proposto di concentrare il dibattito in modo particolare sul modello sociale europeo.
Nel contempo i governi dei venticinque Stati membri si sono impegnati a varare programmi di riforma nazionali per una maggiore attuazione della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, dopo la verifica di medio termine conclusasi nel primo semestre del 2005.
Esistono molti nessi possibili tra un processo e l'altro. Il dibattito sull'Europa può costituire un contesto più generale per questi programmi nazionali, mentre questi ultimi dovrebbero tradurre le scelte in azioni concrete che coinvolgano non soltanto i governi, ma anche le istituzioni politiche e la società civile. Inoltre, la Strategia di Lisbona, dopo la verifica di medio termine, dà già una risposta piuttosto aggiornata e sofisticata alla sostenibilità del modello sociale europeo.
L'Europa per cosa? I discorsi tradizionali che si incentrano sulla necessità di garantire la pace entro i confini non funzionano più, nel senso che le giovani generazioni lo danno per scontato. Abbiamo bisogno di un approccio alle aspirazioni dei cittadini europei più orientato al futuro, che si concentri sui seguenti aspetti:

- sostenere le condizioni di vita in una economia globale;
- rendere l'Europa un soggetto più forte nel migliorare la *governance* globale;
- creare un sistema politico più democratico ed efficace.

Se queste sono le priorità, allora c'è bisogno di coniugare:

- un programma di riforme strutturali con il coordinamento delle politiche macroeconomiche nell'area dell'euro;
- una politica di scambi commerciali con una politica dell'innovazione e con politiche dell'occupazione da rimettere in campo nelle aree di crescita e di creazione di posti di lavoro;

* La comunicazione si è basata sul *Background Paper* Ue del 23 agosto 2005, che qui pubblichiamo.

- iniziative internazionali mirate con idee chiare e forti sul multilateralismo;
- un sano allargamento con un sano radicamento democratico.

Una panoramica sulla Strategia di Lisbona dopo la verifica di medio termine

La Strategia di Lisbona varata dal Consiglio europeo del marzo 2000 è stata esattamente l'elaborazione di un'articolata strategia europea per lo sviluppo sociale ed economico dinanzi alle nuove sfide della globalizzazione, dell'invecchiamento della popolazione e dei cambiamenti tecnologici più rapidi. L'idea centrale è riconoscere che, per sostenere il modello sociale europeo, c'è bisogno di rinnovarlo e di rinnovarne la base economica, ponendo l'accento sulla conoscenza e l'innovazione. Questa dovrebbe essere la finalità principale di un programma di riforme strutturali (Rodrigues, 2002).

Negli ultimi cinque anni, questa strategia si è tradotta in un programma di obiettivi comuni e misure concrete, utilizzando non solo gli strumenti tradizionali, quali le direttive e i programmi comunitari, ma anche un nuovo coordinamento che era stato già sperimentato nella politica dell'occupazione e che è poi stato esteso a molte altre, quali quella della società dell'informazione, della ricerca, dell'impresa, dell'innovazione, dell'istruzione, della tutela e dell'inclusione sociali (Rodrigues, 2003).

L'esito generale nel 2004 è stato chiaramente molto difforme tra i vari ambiti politici e i vari paesi. Dei progressi appaiono piuttosto evidenti per quanto riguarda i collegamenti ad Internet, le reti di eccellenza per la ricerca, gli sportelli unici per la piccola impresa, l'integrazione dei mercati finanziari, la modernizzazione dei servizi per l'impiego o di alcuni programmi di inclusione sociale. Ma emergono con evidenza alcune notevoli strozzature per quanto riguarda la promozione dell'innovazione, l'adozione di un brevetto comunitario, l'apertura del mercato dei servizi, lo sviluppo della formazione permanente o la riforma della protezione sociale. Oltre a ciò alcuni paesi del Nord presentano prestazioni migliori rispetto ad altri del Sud, mentre i paesi più piccoli sembrano ottenere risultati migliori della maggior parte di quelli grandi. Si tratta, naturalmente, di una stima molto approssimativa. Nel frattempo, il divario relativo all'attuazione è stato peggiorato da una carenza di informazione dovuta all'assenza di una politica di comunicazione capace di mettere in relazione i progressi effettivi sul ter-

reno con questo programma europeo. Di fronte a tali limiti, la verifica di medio termine nel 2004-2005, svolta durante la Presidenza del Lussemburgo, ha proposto alcune risposte ai principali problemi che erano stati individuati (Kok, 2004; Sapir, 2004):

- obiettivi strategici confusi;
- inflazione di priorità e misure;
- mancanza di attuazione, coordinamento e meccanismi di partecipazione;
- mancanza di incentivi finanziari.

Chiarire gli obiettivi strategici

Il primo problema da affrontare è stata la validità stessa della strategia. Considerate le nuove sfide, la Strategia di Lisbona è ancora valida?
Il panorama mondiale sta cambiando. L'emergere di nuovi soggetti competitivi, abbinato a tendenze più marcate all'invecchiamento, dovrebbe esser considerato appieno dalla Strategia di Lisbona, ma l'approccio resta comunque valido e diventa ancora più urgente. Questa era la posizione adottata dal Consiglio europeo di primavera durante la presidenza del Lussemburgo: «L'Europa deve rinnovare la base della propria competitività, aumentare il proprio potenziale di crescita e la propria produttività e rafforzare la coesione sociale, ponendo l'accento in particolar modo sulla conoscenza, l'innovazione e lo sviluppo ottimale del capitale umano» (Consiglio 7619/05, § 5). Accelerare la transizione ad una società ad alta intensità di conoscenza resta l'orientamento centrale. La necessità di migliorare le sinergie tra le tre dimensioni della strategia – economica, sociale e ambientale – è anche sottolineata nel contesto più generale dei principi dello sviluppo sostenibile (Consiglio 7619/05).
Tuttavia si è ritenuto di dover spostare nuovamente l'attenzione della strategia sulla crescita e l'occupazione, con alcune implicazioni per la definizione delle priorità politiche, come vedremo più avanti.

Definire le priorità politiche

Le principali priorità politiche della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, dopo la verifica di medio termine conclusasi a luglio, sono:

- conoscenza e innovazione, motori di crescita sostenibile;
- un'Europa più interessante come luogo dove investire e lavorare;
- posti di lavoro più numerosi e migliori.

STRATEGIA DI LISBONA

LE LINEE GUIDA INTEGRATE PER LA CRESCITA E LA DISOCCUPAZIONE

Le politiche macroeconomiche per la crescita e l'occupazione

1. Garantire stabilità economica per la crescita sostenibile;
2. Garantire sostenibilità economica e di bilancio quale base per una maggiore occupazione;
3. Promuovere un'assegnazione delle risorse più efficiente e orientata alla crescita e all'occupazione;
4. Garantire che la dinamica salariale contribuisca alla crescita e alla stabilità macroeconomica;
5. Promuovere una maggiore coerenza tra le politiche macroeconomiche, strutturali e dell'occupazione;
6. Contribuire ad una Unione monetaria ed economica dinamica e ben funzionante.

Conoscenza e innovazione – motori di crescita sostenibile

7. Aumentare e migliorare gli investimenti in ricerca e sviluppo, in particolare da parte del settore privato;
8. Facilitare tutte le forme di innovazione;
9. Agevolare la diffusione e l'uso effettivo dell'informatica e costruire una società dell'informazione cui tutti possano accedere;
10. Potenziare i vantaggi competitivi della base industriale;
11. Incoraggiare l'uso sostenibile delle risorse e rafforzare le sinergie esistenti tra la tutela dell'ambiente e la crescita.

Rendere l'Europa un luogo più interessante dove investire e lavorare

12. Estendere e promuovere il rafforzamento del Mercato Interno;
13. Garantire mercati aperti e competitivi all'interno e al di fuori dell'Europa e raccogliere i frutti della globalizzazione;
14. Creare un ambiente economico più competitivo e incoraggiare l'iniziativa privata attraverso una migliore regolamentazione;
15. Promuovere una cultura più imprenditoriale e creare un ambiente propizio alle piccole e medie imprese;
16. Ampliare e migliorare l'infrastruttura europea e completare i progetti prioritari internazionali.

Più e migliori posti di lavoro

17. Attuare politiche dell'occupazione volte a conseguire la piena occupazione, migliorando la qualità e la produttività sul lavoro, e rafforzando la coesione sociale e territoriale;
18. Promuovere un approccio al lavoro basato sull'intero arco della vita;
19. Garantire mercati del lavoro che non generino emarginazioni, aumentare la capacità di attrazione del lavoro e fare in modo che il lavoro ricompensi chi è in cerca di lavoro, inclusi i soggetti svantaggiati e non attivi;
20. Migliorare l'incontro tra domanda e offerta sul mercato del lavoro;
21. Promuovere la flessibilità abbinata alla sicurezza del posto di lavoro e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo nel dovuto conto il ruolo delle parti sociali;
22. Garantire dinamiche del costo del lavoro e meccanismi di definizione dei salari favorevoli all'occupazione;
23. Ampliare e migliorare gli investimenti in capitale umano;
24. Modificare i sistemi di istruzione e formazione per renderli più aderenti alle esigenze delle nuove competenze.

Fonte: Consiglio dell'Unione Europea, 10667/05 e 10205/05.

Queste tre priorità politiche sono state specificate in un breve elenco di 24 linee guida che utilizzano strumenti basati sul Trattato chiamati «linee guida di politica economica generale» e «linee guida per l'occupazione». È stato inoltre aggiunto un filone ulteriore che si occupa di politiche macroeconomiche, con l'etichetta «politiche macroeconomiche per la crescita e l'occupazione» (vedere riquadro a pagina precedente e il Consiglio 10667/05 e 10205/05).
Quindi, per la prima volta, l'Ue dispone di un pacchetto integrato di linee guida per le politiche sociali ed economiche, che utilizza strumenti basati sul Trattato. Prima di questo grande sviluppo politico c'era stato un processo di maturazione piuttosto lungo e la necessità di migliorare l'attuazione è stata l'argomentazione finale alla quale si è fatto ricorso.

Promuovere l'attuazione

L'obiettivo della definizione di linee guida coordinate per le politiche economiche e sociali nell'Ue risale agli anni '90, alla preparazione dell'Unione monetaria ed economica. Durante il Consiglio europeo di Lisbona del 2000, non erano ancora mature le condizioni politiche per arrivare all'adozione di una strategia economica e sociale che utilizzasse strumenti più cogenti, quali le linee guida basate sul Trattato. È stato quindi definito un nuovo metodo, chiamato «metodo aperto di coordinamento», basato su (Consiglio Sn 100/00 e Presidenza 9088/00):

- l'identificazione di obiettivi e linee guida comuni;
- la loro traduzione in politiche nazionali, adattandoli alle specificità nazionali;
- l'organizzazione di un processo di monitoraggio basato su indicatori comuni, individuando buone pratiche e verifiche da parte dei professionisti del settore.

La messa a punto di tale metodo in undici ambiti politici a partire dal 2000, malgrado alcune carenze (quali la burocratizzazione, il *benchmarking* semplicistico, ecc.), è stata piuttosto utile alla costruzione del consenso necessario riguardo alle sfide strategiche e alle riforme chiave da attuarsi. Nel 2005, le argomentazioni riguardanti il divario di attuazione e di coordinamento erano già sufficienti a garantire la trasformazione di alcune di queste linee guida «morbide» più importanti in altrettante «più dure», portandole avanti in modo da formulare le linee guida basate sul Trattato (Consiglio, 10667/05 e 10205/05).

Pertanto, il metodo aperto di coordinamento ha, in effetti, avuto una funzione nella costruzione di una dimensione europea, dando vita ad un processo di apprendimento e promuovendo una certa convergenza pur nel rispetto delle differenze nazionali. Ciò non significa che questo metodo non si usa più. Non è affatto così (vedere Consiglio 7619/05 § 39 d/ e Commissione, Sec 28/04/2005). Può svolgere il proprio ruolo, quando è necessario, il che significa che il processo politico può lavorare a due livelli, l'uno più formale e preciso dell'altro, garantendo la necessaria nuova messa a fuoco politica nell'attuazione.

Un altro importante sviluppo concernente gli strumenti per l'attuazione riguarda i programmi di riforma nazionale per i prossimi tre anni, che tutti gli Stati membri devono approntare nell'autunno del 2005 (Commissione, Sec 28/04/2005). Questi programmi dovrebbero essere documenti politici orientati al futuro che illustrano una strategia articolata per l'attuazione delle linee guida integrate e per adattarle alla situazione nazionale. Oltre a presentare le priorità e le misure politiche, si ritiene che tali programmi debbano anche specificare le funzioni dei diversi soggetti interessati nonché le risorse di bilancio da mobilitare, inclusi i fondi strutturali con un collegamento ai programmi di stabilità e convergenza. La preparazione, l'attuazione e il monitoraggio dei programmi nazionali dovrebbe coinvolgere le principali istituzioni politiche nonché la società civile e, qualora lo si ritenga opportuno, si dovrebbe nominare un coordinatore nazionale. Tutti gli Stati membri dovrebbero anche presentare una relazione annuale di *follow-up*, che conduca ad una relazione generale che la Commissione europea presenta ad ogni Consiglio europeo di primavera.

Un ultimo importante elemento per promuovere l'attuazione è il Programma comunitario di Lisbona approvato recentemente, che riunisce per la prima volta tutti gli interventi normativi, di finanziamento e gli sviluppi politici da varare a livello europeo per quanto riguarda la Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e li organizza secondo le tre priorità principali già indicate (Commissione, Com 330/2005). Alcuni degli interventi chiave sono messi in evidenza:

- sostegno alla conoscenza e all'innovazione in Europa;
- riforma della politica di assistenza agli Stati;
- migliore regolamentazione per il funzionamento dell'attività economica;
- completamento del mercato interno dei servizi;
- completamento di un accordo ambizioso nell'ambito della tornata negoziale di Doha;

- eliminazione di ostacoli alla mobilità fisica, intellettuale e del lavoro;
- sviluppo di un approccio comune alla migrazione;
- sostegno per la gestione delle conseguenze sociali della ristrutturazione economica.

Oltre ai programmi nazionali per la crescita e l'occupazione, ci sarà bisogno di un maggiore coordinamento all'interno dei governi e questo Programma comunitario di Lisbona richiederà gli stessi obiettivi dalla Commissione europea e anche dal Consiglio dei ministri nelle diverse composizioni a seconda dei settori: Ecofin, occupazione e affari sociali, competitività, istruzione e ambiente. Per quanto riguarda il Parlamento europeo, è già in corso una procedura di coordinamento interno tra le diverse commissioni del Parlamento europeo e la stessa modalità potrebbe esser presa in esame dai parlamenti nazionali, per quanto riguarda alcune delle loro commissioni.

Creare incentivi finanziari

Sono in corso riforme diverse degli strumenti finanziari per far sì che siano più in linea con le priorità politiche della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione:

- è in corso una verifica del contesto comunitario per gli aiuti agli Stati per trasformarli in un approccio più orizzontale, incentrato su ricerca e sviluppo, innovazione e capitale umano;
- la Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo per gli investimenti stanno anche utilizzando nuovi strumenti a sostegno della strategia per la crescita e l'occupazione ed è stato chiesto loro di concentrarsi in modo particolare sulle necessità delle piccole e medie imprese innovative in Europa;
- anche i programmi comunitari possono svolgere un ruolo importante, in particolare se sono in grado di fare da catalizzatori dei programmi nazionali per la crescita e l'occupazione. Tre casi di particolare rilievo sono il settimo Programma-quadro di ricerca e sviluppo tecnologico, il Programma comunitario per la competitività e l'innovazione e il Programma comunitario per la formazione permanente;
- le Linee guida strategiche comunitarie per la politica di coesione, che sono state proposte recentemente dalla Commissione europea, sono ora nettamente conformi alle linee guida integrate per la Strategia di Lisbona, che prevede tre filoni principali: rendere l'Europa e le sue regioni luoghi più interessanti nei

quali investire e lavorare; conoscenza e innovazione per la crescita; posti di lavoro più numerosi e migliori (Commissione, Sec 0299/2005).

La portata di questi ultimi due strumenti dipende naturalmente dalle dimensioni delle risorse finanziarie da assegnare (2007-2013) a due obiettivi centrali: investire nelle priorità di Lisbona e mantenere la coesione regionale.

Oltre a tutto ciò è stata introdotta una riforma nel Patto di stabilità e crescita che può avere implicazioni molto importanti per la Strategia di Lisbona (Consiglio 7619/05). In base a questa riforma, la stabilità macroeconomica resta un interesse primario, i limiti per il disavanzo pubblico e il debito pubblico restano al 3% e al 60% del Pil e si dovrebbero evitare le politiche di bilancio pro-cicliche. Tuttavia si pone un nuovo accento sulla promozione della crescita economica e la sostenibilità del debito pubblico per far fronte alle tendenze demografiche. In questo contesto gli obiettivi di Lisbona, quali la riforma dei sistemi di previdenza sociale e il riorientamento della spesa pubblica a investimenti chiave per il potenziale di crescita (in ricerca e sviluppo, innovazione, capitale umano), sono tra i fattori più importanti da tener presente nel valutare i deficit pubblici (o al di sotto o al di sopra del 3%) o nel definire le traiettorie di aggiustamento, in caso di procedure di disavanzo eccessive.

In questo nuovo contesto definito dalla revisione di medio termine della Strategia di Lisbona, affrontiamo a seguire una delle questioni più complesse del dibattito generale sull'Europa.

Per un modello sociale europeo sostenibile

La riforma del modello sociale europeo è una delle questioni più complesse alle quali si deve dedicare attenzione nel dibattito generale sull'Europa. Tale modello è il risultato di un processo storico lungo e complesso che cerca di coniugare la giustizia sociale a prestazioni economiche elevate. Ciò significa che la dimensione sociale dovrebbe esser impostata a fini di giustizia sociale, ma anche all'intento di contribuire alla crescita e alla competitività. D'altro canto la crescita e la competitività sono essenziali al sostegno della dimensione sociale e dovrebbero esser anch'esse concepite in modo tale da sostenerla. Questo presuppone che ci siano scelte sia nelle politiche sociali che in quelle economiche, che nel corso del tempo subiscono un'evoluzione e devono esser costantemente oggetto di discussione, dibattito politi-

co e dialogo sociale. Questa è la tradizione europea, che gode di grande considerazione sia all'interno che all'esterno dell'Europa quale importante successo per garantire la prosperità e la qualità della vita.
Questa tradizione si è tradotta in modelli nazionali piuttosto diversi e le tipologie più note sono la scandinava, l'anglosassone, la continentale e quella dell'Europa meridionale (Esping-Andersen in Rodrigues, 2002; Sakellaropoulos e Berghman, 2004). Tuttavia, nonostante queste differenze, sono state messe insieme alcune componenti chiave per costruire questo modello sociale europeo:

- aumento dell'accesso generale all'istruzione e alla formazione;
- contratti di lavoro regolamentati;
- accesso generale alla previdenza sociale e all'assistenza sanitaria;
- politiche attive di inclusione sociale;
- procedure di dialogo sociale;
- dominanza del finanziamento pubblico attraverso la tassazione e i contributi sociali, con effetto redistributivo.

Queste componenti sono state modellate in diverse fasi, e sono state influenzate dal contesto istituzionale e dagli attori e dalle risposte che questi hanno dato alle sfide strategiche che di volta in volta gli si sono proposte.

Riformare il modello sociale europeo per affrontare nuove sfide

Oggi è chiaro che il modello sociale europeo si trova dinanzi a nuove sfide strategiche, che sembrano essere:

- la globalizzazione e le nuove pressioni competitive;
- la transizione ad una economia ad alta intensità di conoscenza;
- le tendenze all'invecchiamento;
- i nuovi modelli familiari;
- il processo stesso di integrazione europea nella sua nuova fase.

La sostenibilità del modello sociale europeo dipende dal rinnovamento della sua base economica oltre che dalla riforma delle sue componenti principali per far fronte a queste sfide strategiche fondamentali. In questo contesto individueremo alcune delle priorità principali perché si possano operare queste riforme strutturali.

Istruzione e formazione

L'accesso alle nuove professionalità sarà di importanza fondamentale per poter avere posti di lavoro nuovi e migliori. Si dovrebbero riformare i sistemi di istruzione e formazione al fine di affrontare meglio le seguenti sfide:

- globalizzazione, transizione ad una economia basata sulla conoscenza, mediante un'identificazione più dinamica delle professionalità richieste e una diffusione a livello generale delle opportunità di formazione permanente nelle scuole, nei centri di formazione, nelle società, nelle amministrazioni pubbliche e nei nuclei familiari, che dovrebbero essere sostenute da una istruzione prescolare universale e dalla riduzione del tasso di abbandoni. Anche delle modalità nuove e più flessibili di riconoscimento delle competenze (quali l'«europass») possono svolgere un ruolo importante;
- le tendenze all'invecchiamento, diffondendo nuovi metodi per valutare, valorizzare e utilizzare le competenze dei lavoratori anziani;
- i nuovi modelli familiari, garantendo pari opportunità alle scelte dei percorsi professionali e un accesso più flessibile alla formazione permanente nell'arco della vita;
- l'integrazione europea, adottando un contesto comune per le competenze chiave e agevolando il riconoscimento delle qualifiche e la mobilità del lavoro.

Protezione sociale

I sistemi di protezione sociale sembrano aver bisogno di riforme strutturali per affrontare:

- il passaggio ad una economia basata sulla conoscenza, mediante un approccio più personalizzato nelle politiche attive del mercato del lavoro, creando conti formativi con diritti di prelievo e rendendo possibile una maggiore flessibilità delle scelte personali nell'utilizzazione di una gamma di prestazioni sociali;
- la globalizzazione e le nuove pressioni competitive, dando maggiore priorità a politiche attive più efficaci del mercato del lavoro, mediante un monitoraggio più attento delle prestazioni sociali per far sì che «il lavoro paghi» e per attrarre un maggior numero di persone nel mercato del lavoro, riducendo la disoccupazione e rafforzando la base finanziaria dei sistemi di protezione sociale. Si dovrebbe svolgere un monitoraggio attento anche dei costi del lavoro non salariali e sarebbe inoltre opportuno ricercare risorse finanziarie complementari (pubbliche e private);
- le tendenze all'invecchiamento, promuovendo l'invecchiamento attivo, riducendo il pensionamento anticipato, creando incentivi per chi rimane attivo, introducendo maggiore flessibilità nell'età pensionabile. Equilibrare lo sforzo finanziario che dovrà esser sostenuto da diverse generazioni potrà anche richiedere un'attenta

riconsiderazione dell'equilibrio tra i tre pilastri del sistema di previdenza sociale;
- nuovi modelli familiari, diffondendo i servizi di assistenza alla famiglia e agevolando la flessibilità dell'orario di lavoro quali modalità importanti per poter conciliare lavoro e vita familiare;
- integrazione europea, con un contesto giuridico comune richiesto dal mercato unico per quanto riguarda gli standard minimi e la portabilità, da integrarsi al coordinamento aperto delle riforme dei sistemi di previdenza sociale.

Inclusione sociale

Si dovrebbero anche aggiornare le politiche di inclusione sociale per affrontare le seguenti sfide:
- la transizione ad una economia della conoscenza, ponendo maggiore attenzione allo sviluppo di capacità professionali e sociali nuove, al di là della semplice garanzia di reddito;
- la globalizzazione, con programmi di inclusione sociale più mirati e rafforzando la gestione della ristrutturazione industriale;
- l'invecchiamento, promuovendo l'invecchiamento attivo e prevedendo misure mirate, appositamente concepite per gli anziani soli;
- nuovi modelli familiari, creando servizi di assistenza alla famiglia e prevedendo misure mirate, appositamente concepite per i genitori soli;
- integrazione europea, con un coordinamento aperto delle politiche di inclusione sociale integrate ai programmi europei di inclusione sociale.

La legislazione sul lavoro

La legislazione sul lavoro e la gestione delle risorse umane dovrebbero anche evolversi in modo da far fronte alle seguenti sfide:
- l'economia della conoscenza, creando centri di formazione nei posti di lavoro, promuovendo percorsi professionali formativi e «primi contratti di formazione» per i giovani, organizzando conti formativi e migliorando la flessibilità dell'orario di lavoro per la formazione professionale;
- la globalizzazione, creando una maggiore flessibilità del lavoro interna (riguardante l'organizzazione del lavoro, l'orario di lavoro e la fissazione del salario), abbinando nuove forme di flessibilità esterna alla sicurezza del posto di lavoro e rafforzando la gestione

della ristrutturazione industriale. Anche la promozione attiva di migliori normative del lavoro a livello internazionale può svolgere un ruolo di primaria importanza;
- l'invecchiamento, incoraggiando nuove forme di organizzazione del lavoro, di gestione dell'orario di lavoro e migliori condizioni di lavoro;
- nuovi modelli familiari, agevolando la flessibilità dell'orario di lavoro, il congedo parentale e le interruzioni della vita lavorativa;
- l'integrazione europea, mediante un aggiornamento regolare delle direttive europee, eliminando gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori a livello europeo e definendo un quadro europeo per le migrazioni economiche.

Dialogo sociale

Infine, anche il dialogo sociale dovrebbe evolvere in modo tale da poter affrontare le stesse sfide:
- transizione ad un'economia della conoscenza, negoziando accordi di formazione a livello aziendale, settoriale e nazionale;
- globalizzazione, negoziando accordi di innovazione e la gestione sociale delle ristrutturazioni industriali a livello aziendale, settoriale e nazionale;
- invecchiamento, negoziando le condizioni per l'invecchiamento attivo nei contratti collettivi;
- i nuovi modelli familiari, attraverso l'introduzione sistematica delle pari opportunità nei contratti collettivi;
- l'integrazione europea, migliorando il dialogo sociale riguardante la strategia europea per la crescita e l'occupazione.

I cambiamenti indicati sono il risultato di sperimentazioni, dibattiti e negoziati intensi già in corso in Europa. La maggior parte di questi cambiamenti è già stata precisata dalle Linee guida integrate della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, dopo una discussione molto ampia che si è svolta a livello europeo, che ha interessato tutte le istituzioni europee impegnando capi di governo e ministri di settori molto diversi. Questi cambiamenti saranno oggetto di una discussione ancora più ampia in tutti gli Stati membri nel corso dei preparativi dei programmi di riforma nazionale per la crescita e l'occupazione.

Una reinterpretazione dei valori di fondo

Questa più ampia discussione negli Stati membri dovrebbe tener conto di questo contesto più generale del modello sociale europeo e delle nuove sfide strategiche che si trova ora ad affrontare. Inoltre, i valori di fondo che ne sono alla base sembrano anche essere in corso di reinterpretazione, in particolare quando:

- si dice che la sicurezza dovrebbe essere per il cambiamento e non contro di esso;
- nel dare sicurezza, si pone l'attenzione non soltanto alle garanzie di reddito, ma anche al rendere possibile e costruire capacità;
- la preoccupazione rispetto alla giustizia sociale sta dando inoltre maggior enfasi alle pari opportunità; anche queste dovrebbero essere associate alla solidarietà di fondo con i membri più deboli della società;
- anche la responsabilità individuale è messa in evidenza da questo concetto di pari opportunità, che porta inoltre ad una maggiore libertà di scelta nell'arco della vita;
- nella riconcettualizzazione della giustizia sociale si prendono in considerazione i principi dello sviluppo sostenibile; quindi i contributi e le prestazioni della previdenza sociale dovrebbero esser distribuiti equamente tra le varie generazioni.

Nei prossimi paragrafi l'attenzione verrà posta a due settori concreti di riforma carichi di implicazioni per il rinnovo del modello sociale europeo: la formazione permanente e l'innovazione.

Condividere le responsabilità per far crescere la formazione perm anente

L'impegno a preparare strategie nazionali per la formazione permanente è già stato assunto nel quadro dei programmi nazionali per la crescita e l'occupazione. La recente rassegna a livello europeo ha portato all'identificazione di alcuni possibili obiettivi comuni che sono sintetizzati nella linea guida 23 delle Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione. In particolare la strategia dovrebbe mirare a:

a) definire gli obiettivi per la formazione permanente in termini non soltanto di livelli di istruzione, ma anche di nuovi profili e competenze professionali;
b) creare una nuova infrastruttura per la formazione permanente;
c) creare un'offerta diversificata di opportunità di apprendimento in grado di proporre soluzioni più personalizzate:

- mettere a punto nuovi strumenti di *e-learning* ed esplorare le potenzialità della Tv digitale;
- trasformare le scuole e i centri di formazione professionale in centri di apprendimento aperti;
- incoraggiare le imprese ad adottare strategie di apprendimento organizzativo;
- definire idonee modalità di apprendimento per ogni gruppo *target*;
- diffondere nuove soluzioni di apprendimento per i lavoratori poco qualificati;

d) promuovere le varie richieste di apprendimento e creare un sistema trainato dalla domanda:
- migliorare le condizioni quadro per la formazione permanente;
- mettere a punto un sistema di orientamento dinamico da utilizzare nel corso della vita;
- rinnovare i sistemi di omologazione e riconoscimento;
- creare meccanismi che premino gli investimenti in formazione;

e) diffondere le nuove modalità finanziarie per condividere i costi della formazione permanente tra i vari soggetti interessati e incoraggiare l'iniziativa delle società commerciali e dei privati;

f) migliorare la *governance* della formazione permanente.

Questo tipo di obiettivi sembra essere consensuale, ma il divario di attuazione indica che il vero problema sta nel condividere le responsabilità tra i vari attori interessati. Quindi, quando si tratta di:

- individuare gli obiettivi per la formazione permanente: le autorità pubbliche dovrebbero migliorare le procedure di previsione, le imprese dovrebbero migliorare la gestione delle risorse umane, le parti sociali dovrebbero negoziare accordi per la formazione e tutti questi attori dovrebbero intrecciare rapporti di collaborazione per la crescita, la creazione di posti di lavoro e la costruzione di competenze;
- determinare lo sviluppo di una nuova infrastruttura per la formazione permanente: le autorità pubbliche dovrebbero creare centri di risorse di conoscenza e regolare i settori televisivo e delle telecomunicazioni a tal fine; le società commerciali e i nuclei familiari dovrebbero dotarsi dei computer e dei programmi necessari; la stessa cosa dovrebbe avvenire negli istituti di istruzione che dovrebbero anche diventare centri che erogano contenuti;
- creare un'offerta più diversificata di opportunità di formazione: gli istituti di istruzione dovrebbero trasformarsi in centri aperti di apprendimento e offrire soluzioni su misura per ogni gruppo *target*, le società commerciali dovrebbero creare organizzazioni di for-

mazione e le parti sociali dovrebbero negoziare un'ampia gamma di soluzioni;

- migliorare le condizioni quadro per la formazione permanente: le autorità pubbliche dovrebbero promuovere l'erogazione di servizi di assistenza all'infanzia e le parti sociali dovrebbero negoziare un'opportuna flessibilità nella gestione dell'orario di lavoro, compresi i conti correnti del tempo e le aspettative per formazione;
- mettere a punto un sistema di orientamento: le autorità pubbliche e gli istituti di istruzione dovrebbero offrire servizi di orientamento migliori e i privati dovrebbero essere incoraggiati a definire un proprio percorso di sviluppo personale;
- rinnovare i sistemi di omologazione e riconoscimento: le autorità pubbliche dovrebbero creare centri di omologazione delle competenze, le società commerciali dovrebbero presentare dei rapporti sul capitale intellettuale e i privati dovrebbero definire il proprio portafoglio personale;
- diffondere nuovi accordi di tipo finanziario per dividere i costi: le autorità pubbliche dovrebbero farsi carico dei costi per l'istruzione di base per tutti, migliorando l'istruzione dei giovani e sostenendo gruppi di adulti mirati con sgravi fiscali o incentivi diretti; le società commerciali dovrebbero finanziare la formazione a fini di lavoro, le parti sociali dovrebbero negoziare la condivisione dei costi di formazione nei contratti di lavoro o nei contratti collettivi; gli istituti di istruzione dovrebbero mobilitare risorse per i nuovi programmi di investimento e i privati dovrebbero essere incoraggiati a gestire i propri conti di formazione o particolari diritti (diritti di prelievo) per la formazione professionale.

Condividere le responsabilità per promuovere l'innovazione

Per un'attuazione più efficace dei programmi nazionali questo tipo di condivisione delle responsabilità dovrebbe essere specificato per altri ambiti politici. Un altro esempio di importanza fondamentale per il successo della Strategia di Lisbona, la sostenibilità del modello sociale europeo e il rinnovamento della competitività europea è la politica di innovazione. Anche qui sembra esserci un elevato livello di consenso per quanto riguarda eventuali obiettivi comuni che sono sintetizzati nella linea guida 8 delle Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione. La politica dell'innovazione dovrebbe mirare a sviluppare:

a) l'offerta di ricerca e sviluppo: creare le condizioni per promuovere l'investimento privato nella ricerca e nello sviluppo, in particolare gli incentivi fiscali e la mobilità dei ricercatori; riducendo il costo dei brevetti e migliorando la gestione dei diritti di proprietà intellettuale; promuovendo le varie interfacce tra le società commerciali e le università;
b) costruzione delle competenze: diffondendo professionalità per l'innovazione a tutti i livelli di istruzione; formazione per i manager dell'innovazione, valorizzando la base di professionalità in ogni settore e in ogni *cluster*;
c) innovazione finanziaria: migliorare l'accesso ai capitali di rischio per le piccole e medie imprese che innovano; ri-orientamento degli investimenti pubblici verso la ricerca e lo sviluppo e l'innovazione; incentivi fiscali sempre a tal fine; nuove priorità per i fondi strutturali;
d) offerta di servizi di consulenza: creare dei servizi di consulenza per l'innovazione, il trasferimento e la diffusione;
e) migliorare la qualità e aprire la strada a nuovi prodotti e servizi: politica della concorrenza, diffusione di standard di qualità; miglioramento dei criteri per gli acquisti pubblici, scegliere come *target* mercati sofisticati;
f) organizzazioni che cambiano: programmi nazionali di crescita organizzativa nelle imprese; riformare la gestione delle università, modernizzare i servizi pubblici;
g) attività di impresa: definire gli incubatori; sostenere le nuove imprese ad alta tecnologia;
h) attività di rete: promozione di *clusters* e rapporti di collaborazione per l'innovazione; ampliare l'accesso alla banda larga; far crescere l'*e-business*.

Tuttavia è necessaria una più chiara identificazione delle competenze quando si tratta di:

- offrire ricerca e sviluppo, che dipende dagli istituti di ricerca e dalle imprese, ma anche dalle condizioni quadro che devono essere create dalle autorità pubbliche per quanto riguarda gli incentivi fiscali, i percorsi professionali di ricerca e i diritti di proprietà intellettuale;
- la costruzione delle competenze, che dipende dagli istituti di istruzione e formazione, ma anche dalle imprese e dalla loro collaborazione con tali istituti;

- l'innovazione finanziaria, che dipende dagli istituti finanziari ma anche dalle iniziative delle imprese e dalle condizioni di regolamentazione dei mercati finanziari che devono esser create dalle autorità pubbliche;
- la qualità dei prodotti e dei servizi, che dipende prevalentemente dal comportamento delle imprese, ma anche dalla politica della concorrenza, dalla diffusione di standard di qualità e di criteri per gli acquisti pubblici che devono esser definiti dalle autorità pubbliche;
- le organizzazioni che cambiano, per quel che riguarda le imprese ma anche gli istituti di istruzione e di formazione nonché i servizi pubblici;
- l'attività di rete, che dipende da tutti gli attori che interagiscono nei sistemi di innovazione regionali e nazionali.

Inoltre, le riforme del modello sociale europeo già indicate in precedenza sono anche concepite per sostenere questo rinnovamento della competitività europea incentrata sull'innovazione.

Per concludere, la sostenibilità del modello sociale europeo dipende dal successo della strategia globale per la crescita e l'occupazione, che sono ora le due parole chiave; e questo successo dipende da un nuovo approccio al rinnovamento della competitività europea, da un uso pieno delle potenzialità del mercato unico e del mercato esterno, nonché da un maggior spazio di crescita nella gestione macroeconomica. Infine questo successo dipende anche da riforme ben concepite dello stesso modello sociale europeo.

Le soluzioni concrete per poter arrivare a questa particolare combinazione in ogni Stato membro dovrà trovarle ogni Stato per suo conto. Ecco perché la preparazione e l'attuazione dei programmi di riforma nazionali per la crescita e l'occupazione aprono un'opportunità irrinunciabile.

Riferimenti bibliografici

Strategia di Lisbona: la verifica di mædio termine

Commissione europea, 2004, *Rapporto del Gruppo di Alto Livello sul futuro della politica sociale in un'Unione Europea allargata*, direttorato generale per l'Occupazione e gli Affari sociali, Oliver Dutheillet de Lamothe (a cura di), con

la collaborazione di Tony Atkinson, Florian Gerster, Maria João Rodrigues, Ludek Rychly, Dieter Schimanke, maggio.

Commissione europea, 2005, *Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Interventi comuni per la crescita e l'occupazione: Il Programma di Lisbona della Comunità*, Com (2005) 330 definitivo, 20.07.2005.

Commissione europea, 2005, *Comunicazione dalla Commissione al Consiglio - Bozza di rapporto congiunto sull'occupazione 2004/2005*, Com (2005) 13 definitivo, 27.01.05.

Commissione europea, 2005, *Comunicazione della Commissione sul programma sociale*, Com (2005) 33 definitivo, 09.02.05.

Commissione europea, 2005, *Fascicolo di proposte «Affrontare i cambiamenti demografici: una nuova solidarietà tra le generazioni»*, Com (2005) 94 definitivo, 16.03.2005.

Commissione europea, 2005, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione – Nuove misure per l'attuazione della Strategia di Lisbona rivista*, Sec (2005), 28.04.2005

Commissione europea, 2005, *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida strategiche comunitarie*, 2007-2013, Sec (2005) 0299, 05.07.2005.

Consiglio dell'Unione Europea, 2005, *Conclusioni del Consiglio Europeo di Bruxelles*, Consiglio dell'Unione Europea 7619/05, 22-23 marzo 2005 (stralcio).

Consiglio dell'Unione Europea, 2005, *Conclusioni del Consiglio Europeo di Bruxelles*, Consiglio dell'Unione Europea 10255/05, 16-17 giugno 2005 (stralcio).

Consiglio dell'Unione Europea, 2005, *Linee guida integrate: Linee guida di politica economica generale*, Consiglio dell'Unione Europea 10667/05, 28.06.2005.

Consiglio dell'Unione Europea, 2005, *Linee guida per le politiche dell'occupazione degli Stati membri*, Consiglio dell'Unione Europea 10205/05, 05.07.2005.

Kok W. (a cura di), 2004, *Facing the Challenge - The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Rapporto del Gruppo di alto livello, novembre.

Rodrigues M. J., 2004, *Documento di preparazione Ssh-Era - Per la verifica di medio termine della Strategia di Lisbona*, novembre, (http://europa.eu.int/comm/research/social-sciences/htm/advisory_group_sshera.htm).

Sakellaropoulos T., Berghman J. (a cura di), 2004, *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*, Serie Europa sociale, Volume 9, Intersentia, Schoten.

Sapir A. (a cura di), 2004, *An Agenda for a Growing Europe - The Sapir Report*, con la collaborazione di Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Viñals e Helen Wallace, con Marco Buti, Mario Nava, e Peter M. Smith, Oxford University Press, Oxford.

Dal 2000 al 2005

Generale

Commissione europea, 1994, *Crescita, competitività e occupazione - Le sfide e le strade per andare avanti nel XXI secolo*, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.

Commissione europea, 2001, *Comunicazione della Commissione: Realizzare il potenziale dell'Unione Europea: consolidare ed estendere la Strategia di Lisbona*, Com (2001) 79, 08.02.2001.

Commissione europea, 2002, Contributo al Consiglio europeo di primavera a Barcellona: *La Strategia di Lisbona - Fare in modo che il cambiamento avvenga*, (2002) 14 definitivo, 15.01.2002.

Commissione Europea, 2003, *Comunicazione: Scegliere di crescere: conoscenza, innovazione e posti di lavoro in una società coesa - Rapporto del Consiglio Europeo di primavera, 21 marzo 2003 sulla Strategia di Lisbona di rinnovamento economico, sociale ed ambientale*, Com (2003) 5 definitivo, 14.01.2003.

Consiglio dell'Unione Europea, 2000, *Conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona*, Consiglio dell'Unione Europea Sn 100/00, 23-24 marzo 2000.

Consiglio dell'Unione Europea, 2003, *Conclusioni del Consiglio Europeo di Bruxelles*, Consiglio dell'Unione Europea Sn 100/03, 20-21 marzo 2003.

Consiglio europeo di Barcellona, 2002, *Conclusioni della Presidenza*, Rif. Consiglio dell'Unione Europea Sn 100/02.

Consiglio europeo di Stoccolma, 2001, *Conclusioni della Presidenza*, Rif. Consiglio dell'Unione Europea Sn 200/01.

Parlamento europeo, 2001, *Rapporto sul Consiglio Europeo della primavera 2001: Il processo di Lisbona e il percorso da seguire*, A5-0034/2001, 30.01.2001.

Presidenza dell'Unione Europea, 2000, *Documento della Presidenza - «Occupazione, riforme economiche e coesione sociale - Verso un'Europa basata sull'innovazione e la conoscenza»*, Consiglio dell'Unione Europea 5256/00, 12.01.2000.

Presidenza dell'Unione Europea, 2000, *Informativa sull'esperienza in corso del metodo aperto di coordinamento*, 9088/00, 14.06.2000.

Rodrigues M.J. (a cura di), 2002, *La nuova economia della conoscenza in Europa – Una strategia di competitività internazionale e di coesione sociale*, con la collaborazione di Robert Boyer, Manuel Castells, Gøsta Esping-Andersen, Robert Lindley, Bengt-Åke Lundvall, Luc Soete e Mario Telò, Edward Elgar, Cheltenham.

Rodrigues M.J., 2003, *Politiche europee per un'economia della conoscenza*, Edward Elgar, Cheltenham.

Rodrigues M.J., 2004, *A Agenda Económica e Social da União Europeia - A Estratégia de Lisboa*, Publicações D. Quixote, Lisbona.

Ambiti politici specifici

POLITICA DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE

Commissione europea, 2002, *Una società dell'informazione per tutti*, Piano d'Azione preparato per il Consiglio europeo di Feira, 14.06.00.

POLITICA DELLA RICERCA

Commissione europea, 2000, *Comunicazione: Verso un'area di ricerca europea*, Com (2000) 06, 18.01.2000.

Commissione europea, 2003, *Comunicazione della Commissione Investire nella ricerca: Un piano d'azione per l'Europa*, Com (2003) 226 definitivo, 30.04.2003.

Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione Europea, 2002, *Decisione riguardante il VI Programma Quadro della Comunità Europea per la ricerca, lo sviluppo tecnologico e le attività dimostrative, per contribuire alla creazione di un'area di ricerca europea e all'innovazione (2002-2006)*, Pe-Cons 3635/02, 27.06.2002.

POLITICA DELL'INNOVAZIONE

Commissione europea, 2000, *Comunicazione: Innovazione in un'economia spinta dalla conoscenza*, Com (2000) 567, 20.09.2000.

Commissione europea, 2002, *Comunicazione della Commissione: Politica industriale in un'Europa allargata*, Com (2002) 714 definitivo, 11.12.2002.

Commissione europea, 2003, *Comunicazione della Commissione Politica dell'innovazione: Aggiornare l'approccio dell'Unione nel contesto della Strategia di Lisbona*, Com (2003) 112 definitivo, 11.03.2003.

POLITICA D'IMPRESA

Commissione europea, 2000, *Benchmarking della politica d'impresa - Primi risultati del tabellone segnapunti*, Sec (2000) 1842, 27.10.2000.

Commissione europea, 2003, *Fascicolo di proposte sull'imprenditorialità in Europa*, Com (2003) 27 definitivo, 21.01.2003.

Commissione europea, *Alcune questioni chiave della competitività dell'Europa - Verso un approccio integrato*, Com (2003) 704 definitivo, 21.11.2003.

POLITICA DEL MERCATO UNICO

Commissione europea, 2000, *Piano d'Azione dei servizi finanziari - Secondo rapporto sullo stato d'avanzamento*, Com (2000) 336 definitivo, 30.05.2000.

POLITICHE MACROECONOMICHE

Banca europea degli investimenti, 2001, *Iniziativa Innovazione 2000: Da Lisbona a Stoccolma: l'iniziativa innovazione 2000 della Banca Europea degli Investimenti un anno dopo - Progressi e prospettive in attuazione*, marzo.

Commissione europea, 2003, *Comunicazione della Commissione sulle linee guida generali delle politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2003-2005)*, Com (2003) 170 definitivo, 08.04.2003.

POLITICA DELL'ISTRUZIONE

Commissione europea, 2000, *Comunicazione della Commissione eLearning - Progettare l'istruzione di domani*, Com (2000) 318 definitivo, 24.05.2000.

Commissione europea, 2001, *Rapporto sugli obiettivi futuri dei sistemi educativi*, Com (2001) 59 definitivo, 31.01.2001.

Commissione europea, 2003, *«Istruzione* & *Formazione 2010» - Il successo della Strategia di Lisbona dipende da riforme urgenti*, (Bozza di rapporto congiunto ad interim sull'attuazione del programma di lavoro dettagliato sul seguito degli obiettivi dei sistemi di istruzione e formazione in Europa), Com (2003) 685 definitivo, 11.11.2003.

Commissione europea, 2003, *Comunicazione della Commissione Il ruolo delle università nell'Europa della conoscenza*, Com (2003) 58, 05.02.2003.

POLITICA DELL'OCCUPAZIONE

Commissione europea, 2003, *Proposte per una decisione del Consiglio sulle linee guida generali per le politiche dell'occupazione degli Stati membri*, Com (2003) 176 definitivo, 08.04.2003.

PACCHETTO OCCUPAZIONE

Commissione europea, *Proposta per una decisione del Consiglio sulle linee guida generali per le politiche dell'occupazione degli Stati membri per l'anno 2003.*

Commissione europea, *Raccomandazione del Consiglio sull'attuazione delle politiche di occupazione degli Stati membri.*

Commissione europea, *Rapporto congiunto 2003 sull'occupazione.*

SOCIAL POLICY

Commissione europea, 2000, *Programma di Politica Sociale*, Com (2000) 379 definitivo, 28.06.2000.

Commissione europea, 2003, *Modernizzare la previdenza sociale per posti di lavoro migliori e più numerosi - un approccio articolato per far sì che il lavoro paghi*, Rif. Com (2003) 842 definitivo, 30.12.2003.

Consiglio dell'Unione Europea, 2000, *Lotta alla povertà e all'esclusione sociale - Definizione degli obiettivi per il Consiglio Europeo di Nizza - Accordo politico*, Rif. 12189/00, 10.10.2000.

POLITICA DI SVILUPPO SOSTENIBILE

Commissione europea, 2001, *Comunicazione della Commissione, Un'Europa sostenibile per un mondo migliore: una strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*, Com (2001) 264 definitivo, 15.05.2001.

Traduzione dall'inglese di Maria Rosaria Creton

Paolo Sestito*
Banca d'Italia e Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Per comodità espositiva, questo breve intervento è organizzato sotto forma di osservazioni al contributo di Laura Pennacchi. Il mio riferirmi ad esso sarà, però, per molti aspetti strumentale, finalizzato a discutere tre grandi possibili direttrici delle politiche sociali esposte in quella relazione e di cui esaminerò potenzialità e criticità, in generale e oggi in Italia.

Prima di tutto è però necessario che io ricordi la considerazione di base da cui Laura Pennacchi parte nel suo intervento: il rifiuto dello stereotipo secondo cui vi sarebbe una sorta di crisi epocale e apocalittica del welfare, una crisi che comporterebbe una sorta di scelta tra valori del welfare e prospettive di crescita economica. Piuttosto, si suggerisce la presenza di una serie di criticità in istituti importanti del welfare, con tendenze che possono creare problemi di sostenibilità intrinseca, ancor prima che finanziaria a livello macroeconomico, dei sistemi di welfare. Non dirò molto su questa affermazione preliminare perché sostanzialmente la condivido. Quella dei sistemi di welfare è una crisi della maturità e non una crisi legata al fatto che l'invecchiamento o la globalizzazione in quanto tali lo rendano un fardello poco sostenibile, accrescendo il costo-opportunità di quello che si configura come un bene di lusso a cui quindi (pur se magari a malincuore) rinunciare in tutto o in parte[1]. Ovviamente aggiustamenti sono necessari (perché è evidente che certi parametri demografici del sistema pensionistico vanno, come minimo, aggiornati alle nuove realtà; cfr. oltre). Non è che però tali fenomeni rendano intrinsecamente insostenibile la pre-

* Le opinioni qui espresse sono esclusivamente personali e non impegnano le istituzioni di appartenenza.

1 La considerazione del sistema di welfare come «bene di lusso», la cui domanda cresce quindi più che proporzionalmente al crescere del reddito pro capite, ben razionalizzava la situazione nota sino a pochi decenni or sono, in cui si evidenziava un legame positivo tra estensione del welfare e livello di sviluppo economico. Chi ipotizza la presenza di una crisi epocale del welfare non necessariamente contesta questa caratterizzazione storica; piuttosto si assume che il costo-opportunità del sistema si sia accresciuto e che questo aumento, pur attesa un'elasticità maggiore di uno della domanda di welfare rispetto al reddito, comunque dovrebbe consigliarne un ridimensionamento.

senza d'un sistema di welfare. Si tratta di elementi di tensione da affrontare. Identiche considerazioni possono farsi rispetto ad altri elementi evocati come sottostanti la crisi dei sistemi di welfare: l'individualizzazione come tendenza di lungo termine, di cui si è parlato in questo convegno[2], evidenzia l'importanza degli elementi di compatibilità microeconomica e l'importanza degli incentivi e disincentivi creati (o modellati) dal sistema di welfare (tanto più che sono ormai completati quei fenomeni di apprendimento che accrescono la reattività degli agenti economici agli stimoli provenienti dalle regole del sistema); l'individualizzazione non è di per sé però incompatibile con la presenza di un sistema di welfare. Il problema da affrontare non è perciò banalmente quello della dimensione complessiva del sistema di welfare (troppo piccolo rispetto alle cose che si vorrebbe potesse fare o troppo grande rispetto ai costi finanziari che esso implica); la sfida è piuttosto sul come (ri)disegnare il sistema di welfare, evitando disincentivi comportamentali e migliorandone l'efficacia.

Condivido, e prendo quindi per dato, anche il secondo presupposto del contributo di Laura Pennacchi: l'affermazione secondo cui le discriminanti politico-valoriali sono estremamente importanti nell'individuare le risposte concrete alle problematiche esistenti. Più che esporre le mie personali convinzioni e preferenze in proposito – anche perché non sono un politico o un filosofo politico – cercherò però di discutere le direttrici che da tale assunto nell'intervento della Pennacchi vengono fatte concretamente derivare, per evidenziarne limiti e problematicità analitiche (e in termini di fattibilità) che suggeriscono di andar oltre le (pur importanti e discriminanti) sottolineature politico-valoriali. Il rischio è altrimenti di rimanere alla retorica. Soffermandomi sulle tre direttrici concrete che nel contributo di Laura Pennacchi vengono suggerite, il mio scopo non è tanto quello di discuterne la portata valoriale, che, come detto, prenderò per data, quanto evidenziarne le criticità e le possibili ambiguità. È in ciò che cercherò di essere provocatorio, non nella contestazione delle premesse valoriali da cui quelle tre direttrici Laura Pennacchi deriva.

La prima direttrice è un po' una provocazione per gli economisti che tendono a ragionare in termini di *trade-off* tra obiettivi di equità e di efficienza. Piuttosto, si sottolinea la presenza, importante e pervasiva, delle sinergie tra i due termini. Se volete vi è un collegamento con la sottolineatura, spesso peraltro operata (e non è invece il caso del pen-

[2] E di cui più estesamente tratta il recente Paci, 2005.

siero della Pennacchi) in chiave esclusivamente retorica e «difensiva» rispetto alle ipotesi di ridimensionamento dei sistemi di welfare, della caratterizzazione dei sistemi di protezione sociale come «fattore produttivo». La seconda direttrice esposta nella relazione della Pennacchi è una visione della redistribuzione non più solo come intervento *ex-post* di tipo risarcitorio, ma come serie di interventi *ex-ante*. Si tratta di un reindirizzo dei sistemi di welfare che si rifà al concetto di *capabilities* sviluppato da Amartya Sen. La terza direttrice dell'intervento della Pennacchi su cui mi soffermerò è l'idea secondo cui occorra puntare, per una maggiore pregnanza egualitaristica del sistema di welfare, sull'offerta di servizi reali più che sui meri trasferimenti.
Ovviamente le tre cose sono collegate perché i trasferimenti hanno spesso una natura intrinsecamente risarcitoria e operano *ex-post*, mentre i servizi reali spesso hanno una caratterizzazione di interventi preventivi e posti in essere con fini tutori, che ben possono essere indirizzati all'accrescimento dell'efficienza del sistema economico (oltre che a fini equitativi). Per comodità espositiva è però utile tenere le tre cose distinte.

Equità ed efficienza: sinergie o trade-off*?*

Trovo in realtà un po' fuorviante discutere in termini generali e astratti di una simile questione. Banalmente credo vi siano entrambe le cose. Per chi voglia perorare la causa del sistema di welfare, trovo anche sminuente e un po' rischioso sottolineare i pur senz'altro rilevanti impatti sull'efficienza economica che dallo stesso derivino. Il presentare la protezione sociale come fattore produttivo è stato di moda nell'ultimo decennio soprattutto in Europa (e si è riflesso nella prima Strategia europea per l'occupazione, lanciata a Lussemburgo nel 1997, e nella prima agenda di Lisbona, della primavera del 2000, da cui poi si sono dipartiti dei processi di coordinamento aperto in ambito sociale). A me sembra sia una *deminutio* valorizzare il welfare esclusivamente in funzione servente a qualcos'altro e non in quanto strumento di *policy* con una propria legittimità e sue proprie finalità. All'atto pratico, vi vedo anche il pericolo di far perdere di vista la necessità di considerare, nel disegno concreto del sistema, quelli che sono i *trade-off*. È vero che fornire sicurezza sociale consente di indurre gli individui anche ad essere più propensi all'assunzione di rischi e quindi può avere ricadute positive in termini ad esempio di innovazione e crescita

economica; però è evidente che è difficile poi riuscire effettivamente a fare ciò e quindi quello che conta all'atto pratico è come si disegnano i singoli strumenti.

La necessità di considerare i concreti *trade-off* mi sembra ben illustrata da una politica oggi di moda: le cosiddette politiche *make work pay*, politiche cioè che accrescono la convenienza finanziaria del lavoro e i redditi netti degli individui a basso reddito. Queste politiche condizionano il sostegno economico al fatto che un individuo lavori e al fatto che abbia un reddito da lavoro relativamente contenuto: ti do dei soldi perché sei in una condizione non particolarmente florida economicamente, ma se e solo se lavori. Messe così, queste politiche sembrano l'esempio perfetto delle possibili sinergie tra equità ed efficienza (quanto meno se circoscriviamo l'efficienza, un po' restrittivamente, all'obiettivo occupazionale): contrasto la povertà ma aumento l'offerta di lavoro e l'occupazione.

Premetto che auspicherei un maggior uso di questo approccio anche in Italia: in alternativa alle nostre scarsamente selettive politiche del lavoro, sarebbe infatti utile un riordino del prelievo sui redditi personali atto a favorire l'offerta di lavoro dei soggetti a basso reddito e dei cosiddetti *secondary earners* (specie se nel nucleo familiare vi sono minori a carico le cui esigenze di cura rischiano di deprimere la propensione alla partecipazione nel mercato)[3]. Ciò detto, qui mi preme enfatizzare come queste politiche non siano la soluzione di tutti i mali. Esse spostano ma non annullano il *trade-off* tra incentivo all'occupazione e contrasto della povertà: rimane infatti il problema di quelle persone che comunque, per ragioni personali o di contesto in cui operano, alla fine non ce la fanno a trovare un lavoro (e ad intascare un salario «maggiorato»), rispetto a cui rimane il problema di che fare. Un approccio del genere non fa perciò venir meno l'esigenza di interventi risarcitori più tradizionali. Non solo. Anche immaginando che tutti i soggetti potenzialmente *target* di politiche del genere finiscano col lavorare, il *trade-off* tra sostegno al reddito e incentivo all'occupazione non viene eliminato, ma riproposto in un segmento successivo del vincolo di bilancio del singolo individuo. A regime, i trasferimenti agli occupati a basso reddito devono essere finanziati (almeno in una certa misura) dal prelievo sui redditi degli occupati e quindi vi sarà una certa soglia di reddito oltre la quale il trasferimento viene progressivamente annullato e si tramuta in un prelievo fiscale netto: oltre quella

[3] Per maggiori dettagli in proposito rimando a Sestito, 2006.

soglia, l'aliquota marginale effettiva di imposta (computata tenendo conto di tasse e trasferimenti) può essere alquanto elevata, scoraggiando l'offerta di lavoro aggiuntiva (il passaggio magari da part-time a full-time), l'investimento nella carriera (e quindi nella crescita del salario) ecc.

Spesso queste politiche, inoltre, sono state poste in essere con l'obiettivo di consentire l'accesso di particolari soggetti al lavoro, ipotizzando che una volta inseriti nel mercato del lavoro le prospettive di reddito di questi soggetti sarebbero migliorate automaticamente (grazie all'accumulo di esperienza, ecc.), sì da poter ritirare (pur se magari solo progressivamente) tali misure di sostegno. Vi è però una crescente evidenza del fatto che in realtà così non è (o quanto meno non sempre così è): finché possono godere di questo incentivo, che ne riduce il rischio di povertà e al tempo stesso ne sostiene e ne incentiva l'occupazione, tali soggetti hanno interesse a lavorare; quando questi strumenti vengono meno, essi ritornano però in buona misura alla situazione di partenza[4]. Se il sostegno, per essere efficace, deve divenire permanente e non solo limitato ad un temporaneo e straordinario reinserimento, i problemi di finanziamento si accrescono e si evidenzia quella che si dimostra una nuova peculiare «trappola del welfare», una situazione, cioè, in cui si permane, anche se non più nello stato di percezione dei vecchi trasferimenti passivi ai disoccupati, comunque in quello di posizioni lavorative «sussidiate».

Come già anticipato, non voglio con ciò sostenere che questo indirizzo sia caduco. Al contrario, ritengo opportuno in Italia un ri-orientamento delle politiche fiscali e delle politiche di incentivazione del lavoro, oggi diffuse senza selezioni e dirette, ad esempio, ai giovani in quanto tali senza distinguere tra soggetti con maggiori o minori difficoltà, e che invece trascurano l'esigenza di un sostegno territorialmente differenziato tra Sud e Nord del paese. Più in generale, ritengo che in Italia rimanga centrale l'obiettivo occupazionale e che ad essere molto bassa è soprattutto l'occupazione, regolare, dei soggetti a basso reddito. Un riordino in questa direzione potrebbe quindi anche opera-

[4] Ovviamente sto estremizzando e semplificando anche perché di schemi di questo tipo ce ne sono tanti. Su questa ipotesi di possibile temporaneità si è lavorato soprattutto in Canada con riferimento a soggetti da lungo tempo beneficiari di sussidi che si sperava di reinserire definitivamente nel mercato, cosa che si è dimostrata però piuttosto ardua (per un'analisi econometrica dell'argomento si veda Card e Robins, 2004).

re come contrasto del «piccolo» sommerso (da non confondere col sommerso della grande impresa, del libero professionista ben avviato ecc.) e strumenti del genere, opportunamente articolati, contribuirebbero ad affrontare un altro doppio dilemma italiano, quello dello scarso lavoro femminile e della bassa natalità[5].

Il senso delle osservazioni fatte non è quindi quello di sminuire le politiche *Mwp* e le sinergie che esse possono fornire. Ciò che si vuol sottolineare sono tre cose: *a*) la presenza di numerosi *trade-off* concreti da considerare nel loro disegno; *b*) il fatto che comunque puntare su di esse non esime dal prevedere la necessità, nella concreta situazione italiana, di por mano a quei due grossi buchi del sistema di welfare che vanno sotto il nome di ammortizzatori sociali e interventi di reddito minimo (o di ultima istanza); *c*) l'errore di circoscrivere la redistribuzione ad una singola imposta, quella personale sui redditi, che tra l'altro soffre del fatto che larghe zone di reddito *de iure* o *de facto* vi sfuggono[6].

Dal risarcimento ex-post *all'intervento* ex-ante

La seconda direttrice sottolineata da Laura Pennacchi è quella del passaggio da una logica di interventi *ex-post* di tipo risarcitorio (lenitivi di una carenza di reddito) ad una logica *ex-ante*, di rafforzamento delle opportunità. L'idea del passaggio da un intervento lenitivo ad uno curativo o, meglio ancora, preventivo è particolarmente diffusa nel caso

[5] In altri paesi il problema che è stato affrontato con queste politiche è quello delle *singles mothers*, incentivate a lavorare da misure di sostegno fiscale al lavoro. Nel caso americano anzi, lo schema fiscale noto come *Earned Income Tax Credit*, nell'accrescere l'offerta di lavoro delle *singles*, ha leggermente contratto la partecipazione al lavoro delle donne sposate. Tenuto conto delle differenti priorità della situazione italiana – in cui le *singles* rimangono poche (pur se in crescita) e soprattutto vi è un *gap* occupazionale delle donne sposate – la politica dovrebbe opportunamente esser articolata in modo da sostenere la partecipazione al lavoro delle donne sposate con figli.

[6] Un ambito trascurato quando si parla di redistribuzione attraverso il sistema fiscale, concentrandosi sulla progressività dell'imposizione personale, è quello della tassazione sugli immobili, che oggi contribuisce ben poco alla progressività del sistema ed è invece una delle aree del prelievo meno sottoposte a problemi di concorrenza fiscale (ché la base imponibile non è mobile) e quindi più indicate per finanziare politiche redistributive.

delle politiche del lavoro, ché le politiche attive, in specie quelle preventive della disoccupazione di lunga durata, sono spesso viste come strumento per prevenire la carenza di lavoro in luogo dell'intervento «passivo» per supplire alla connessa carenza di reddito. Ne è esempio di nuovo la già citata Strategia europea per l'occupazione.

Credo occorra una certa cautela di fronte a simili auspici. Banalmente, il problema è che non sempre la prevenzione riesce e quindi l'approccio curativo, per rimanere nella metafora sanitaria, non può mai esimersi dagli interventi lenitivi. Da questo punto di vista, il fatto che alcuni singoli istituti del sistema del welfare abbiano una logica risarcitoria, di intervento *ex-post*, è cosa intrinseca alla loro natura assicurativa, un'assicurazione che interviene *ex-post* ma i cui effetti di innalzamento del benessere sono anche *ex-ante*. Il beneficio fornito, a tutti e non solo a chi poi effettivamente venga risarcito *ex-post*, è la tranquillità e la sicurezza *ex-ante*. Da questo punto di vista, va ribadita l'importanza anche del connotato di obbligatorietà di taluni istituti del welfare tradizionale, obbligatorietà che non (o quanto meno non necessariamente, ché dipende da come gli interventi e le contribuzioni sono effettivamente disegnate) è antitetica alla loro natura intrinsecamente assicurativa, ma serve a risolvere i fallimenti dei mercati assicurativi.

Il punto cruciale non mi pare perciò la contrapposizione tra *ex-ante* ed *ex-post*, perché per l'appunto le grandi assicurazioni sociali agiscono intrinsecamente *ex-post* e non per questo sono da sminuire. L'aspetto da superare è piuttosto nel fatto che molto spesso le singole parti del sistema non sono collegate tra di loro. A mancare è una logica complessiva, in cui si tenga conto della contemporanea esistenza dei diversi istituti nell'intero ciclo di vita. Ciò che va auspicato è perciò, ad esempio, il tenere nel debito conto il fatto che gli interventi sul mondo della scuola sono prodromici rispetto a quelli (più o meno marcatamente distributivi) operanti durante la vita lavorativa. La valutazione dei connotati redistributivi del sistema va inoltre fatta considerando questo nel suo complesso e sull'intero ciclo di vita.

Molto concretamente, ciò significa che una dimensione importante, e alquanto trascurata in Italia, dell'attenzione alle tematiche sociali attiene ai sistemi educativi. È su questi che occorre ragionare, in una logica *ex-ante* e di sviluppo delle *capabilities* degli individui, se si vuole intervenire sui meccanismi di mobilità sociale intergenerazionale. Anche a partire da queste considerazioni una giusta e aspra polemica si è oggi aperta sulla riforma Moratti, in particolare avverso la prevista precoce

canalizzazione dei giovani nel segmento secondario superiore. Più che sulla riforma in quanto tale, volevo però richiamare l'attenzione sull'evidenza secondo cui, già oggi (a 40 anni dalla scuola media inferiore unica, a suo tempo pensata proprio per contrastare la gerarchia per ceto dei diversi tipi di scuola) si registra una forte segmentazione sociale. In effetti, la mera esistenza di una scuola media unica e di un sistema centralizzato non ci hanno affatto evitato questi problemi di segmentazione. I dati dell'indagine Ocse sul rendimento degli studenti quindicenni (la cosiddetta indagine Pisa) ci dicono non solo che il rendimento degli studenti italiani è in media preoccupantemente basso, ma anche che in Italia è quanto mai ampia la dispersione di questo rendimento. La dispersione è in buona parte ascrivibile ad una differenza tra aree geografiche (col Sud incredibilmente indietro) e tra scuole: i licei del Nord stanno molto meglio dei licei del Sud che a loro volta stanno molto meglio degli istituti tecnici e professionali dello stesso Sud. Il fatto che ciò si evidenzi a 15 anni, quando cioè si è da poco entrati nella scuola media superiore (che quindi solo entro certi limiti può già aver influito sul rendimento dei propri alunni), segnala come il problema sorga già a monte. Fermo restando che il disegno della secondaria superiore insito nella riforma Moratti rischia di peggiorare ulteriormente questo quadro, va sottolineato come la soluzione non possa rintracciarsi in un rafforzamento della centralizzazione *tout court*. Il principio dell'autonomia è anzi da rafforzare, ma senza renderlo propedeutico all'uso di una logica di mercato. Questa ben può esser adoperata nel segmento universitario, ma negli stadi precedenti a quello si rischierebbe di accentuare ulteriormente i processi di segregazione sociale intergenerazionali. Una possibile chiave è perciò nel rafforzamento della *voice* degli utenti e della capacità di monitoraggio e reindirizzo delle risorse a livello centrale: le scuole che vanno male non possono in sostanza essere lasciate fallire (come avverrebbe in una logica di mercato puro), ma ben si può intervenire rimuovendo i responsabili e per fare questo occorre monitorare l'efficacia delle scuole e sollecitare la *voice* degli utenti.

Un corollario della centralità, da un punto di vista equitativo, del sistema educativo attiene al segmento della formazione. Spesso si sostiene che, seppure a fini di efficienza i rendimenti delle risorse pubbliche spese nell'educazione di base possano essere maggiori (per via degli effetti cumulativi sul capitale umano che un investimento precoce può innescare), da un punto di vista equitativo comunque occorra intervenire a favore della formazione degli adulti. Di nuovo credo oc-

corra una certa cautela: connotare in senso redistributivo il sostegno alla formazione è spesso poco efficace, perché è ormai troppo tardi per intervenire; comunque è spesso molto difficile, perché le regole che cercano di imporre una logica redistributiva e compensatoria (favorendo ad esempio chi sia meno scolarizzato) rischiano di essere travolte dalla realtà. Infatti, la disponibilità ad investire in formazione, tanto da parte del lavoratore che da parte dell'impresa – imprescindibile perché per quanto elevate possano essere le risorse pubbliche messe a disposizione, comunque lavoratore e impresa devono investirci tempo e attenzione – cresce col livello di scolarità. Interventi formativi effettuati su chi manchi di talune conoscenze di base sono così inutili e non accettati dagli stessi interessati. Comunque in questi casi meglio sarebbe semmai puntare al recupero di quanto non fatto a scuola più che alla formazione professionale in senso proprio. Tra l'altro, ciò potrebbe anche tornare utile in quei meccanismi di trasmissione intergenerazionale, dai padri ai figli, di cui parlavamo prima.
Parlando di logica di ciclo di vita non posso esimermi da una provocazione su sistema pensionistico e redistribuzione. La riforma organica introdotta dieci anni fa (col passaggio al cosiddetto sistema contributivo) ha eliminato alcune forme di redistribuzione perversa, legate al vantaggio previsto per le carriere retributive più veloci (che poi sono di solito quelle delle professioni non manuali e dei lavoratori a più alto reddito medio). Al tempo stesso si è però scelto di non introdurre meccanismi esplicitamente redistributivi, nonostante la ben nota correlazione positiva tra longevità (e quindi lunghezza del periodo di percezione dei trattamenti pensionistici) e reddito medio. Gli unici connotati redistributivi sono forniti dalla presenza di trattamenti minimi a cui si ha diritto, oltre una certa età, anche in assenza di contributi «sufficienti». L'operare di questi interventi di ultima istanza, al di là dell'essere parziale e del non riuscire, in prospettiva, a garantire abbastanza la «adeguatezza» delle prestazioni, è peraltro perverso: per molti soggetti a basso reddito (o con pochi anni di lavoro e di contribuzione) l'incentivo a porre in essere episodi aggiuntivi di lavoro (regolare) è pressoché inesistente, perché tanto comunque mai si riuscirà ad andare oltre quelle prestazioni di ultima istanza. Né a questo deficit di «adeguatezza» (dei trattamenti prospettici) è plausibile che possa rispondere il pilastro integrativo. Questo può infatti plausibilmente intervenire per i lavoratori a reddito un po' più alto, ma molto meno per questi soggetti più deboli. Il fatto che si sproni la costituzione del pilastro integrativo rischia anzi di produrre effetti perversi dal punto di

vista redistributivo: le misure di facilitazione fiscale a favore dei lavoratori che investano in esso hanno infatti natura regressiva[7].
Uscire da un simile equilibrio «politico» richiede coraggio, perché le risorse per migliorare l'adeguatezza dei trattamenti più bassi (soprattutto di quelli prospettici) non possono venire da un rigonfiamento della spesa o da un innalzamento della contribuzione. Piuttosto, si tratta di passare da un equilibrio finanziario garantito dalla riduzione dei trattamenti unitari ad un equilibrio finanziario supportato da un consistente innalzamento dell'età di effettivo pensionamento. In una simile prospettiva, ben potrebbe trovare spazio l'inserimento di espliciti meccanismi redistributivi, che tengano conto di quanto detto circa i legami tra reddito e longevità, ma non ripristinando la vecchia logica dei prepensionamenti categoriali che andrebbe contro quanto appena detto[8].

Servizi reali al posto dei trasferimenti

La terza direttrice esposta da Laura Pennacchi su cui volevo soffermarmi attiene la dicotomia servizi-trasferimenti. La logica dell'argomentazione, da un punto di vista redistributivo, è evidente: i servizi direttamente forniti alla cittadinanza hanno quasi intrinsecamente una logica universalistica ed egualitaria, quindi implicitamente redistributiva, ove finanziati da un sistema fiscale progressivo (o comunque da un sistema in cui il finanziamento è connesso alla capacità fiscale dei diversi cittadini). Coglie bene il punto la comparazione, ad esempio, tra il sistema svedese di sostegno alle responsabilità familiari – basato sulla fornitura diretta di servizi di cura alle famiglie – e il sistema francese – con trasferimenti alle famiglie per l'acquisto sul mercato di quei servizi o per finanziare periodi di temporaneo ritiro dal mercato del

[7] La natura regressiva di queste misure è una regolarità generale (cfr. Antolin P., de Serres A. e de la Maisonneuve C. [2004], *Long-term budgetary implications of tax-favoured retirement plans*, Oecd Economics department Wp, n. 393). Nel caso italiano, il procrastinare al lontano futuro questi vantaggi (presumibilmente per motivi di cassa e di posticipazione al futuro dei relativi oneri per il bilancio pubblico), si è associato ad una accentuata regressività degli stessi. Il risultato è che questi, oltre ad essere regressivi, rischiano di essere percepiti come poco credibili e quindi poco efficaci in quanto incentivo.

[8] Nel già citato Sestito (2006) esplicito meglio la direttrice qui abbozzata.

lavoro. Entrambi raggiungono risultati importanti per quanto concerne la natalità, ché non si registrano i valori incredibilmente bassi dell'Italia (valori bassi rispetto ad una soglia di «equilibrio» demografico e soprattutto rispetto a quelli che paiono essere i livelli «desiderati» di fertilità). Ragguardevoli sono però le differenze redistributive: in un caso si sostiene la capacità di spesa e la domanda di servizi domestici del «ceto medio»; nell'altro si interviene sull'intera popolazione, creando per di più occasioni di lavoro ben retribuito nel comparto pubblico.

Non voglio qui entrare nel merito specifico della comparazione ora esposta, ché evidentemente anche altri aspetti andrebbero tenuti in considerazione. Rimanendo in un ambito piuttosto generale e astratto quale quello qui adoperato, credo però vada innanzitutto sottolineato come, specie oggi in Italia, non sia facile parlare di fornitura di servizi reali in alternativa ai trasferimenti. Una cosa è spendere un determinato ammontare di risorse per la fornitura di servizi reali e un'altra cosa è effettivamente riuscire a fornirli all'utenza. Se non si riesce a intervenire sulle inefficienze della pubblica amministrazione, si rimane «condannati» a politiche basate sui trasferimenti. Questi bene o male li si riesce a porre in essere: i grandi istituti previdenziali riescono infatti con una relativa efficacia ed efficienza a gestire i trasferimenti. Quando si tratta di fare qualcosa di diverso spesso vediamo che l'intervento pubblico invece si arena. Non è perciò possibile ragionare in astratto e pensare di poter contare sulla capacità amministrativa di altri sistemi, il sistema francese, quello svedese o quello britannico, ad esempio, estremamente diversi tra loro, ma tutti e tre caratterizzati da una capacità d'intervento dell'operatore pubblico nettamente superiore al sistema italiano. Gli svedesi quando parlano di politiche di servizio fanno riferimento a circa 200 municipalità, non a 8.000 comuni; i francesi fanno riferimento a grandi agenzie nazionali, i britannici fanno riferimento ad un sistema in cui le politiche attive e passive del lavoro sono fortemente integrate, tutte cose che noi oggi semplicemente non abbiamo[9].

Ma a parte queste considerazioni di realismo, credo vada detto che la superiorità dei servizi, da un punto di vista redistributivo, vada qualificata: vanno infatti considerate le modalità effettive di accesso ai servizi. I servizi che oggi vengono garantiti in Italia spesso non sono

[9] Non averle oggi non significa che non si debba cercare di costruirle. In tema di politiche attive e passive del lavoro rimando alle considerazioni esposte in Pirrone e Sestito, 2006.

universalistici; vi è spesso una fortissima selettività nell'accesso effettivo a quei servizi in base alla conoscenza ed all'informazione, per cui ad essere tagliati fuori sono alle volte proprio i gruppi più deboli. Vi sono poi aree in cui il mito dell'accesso gratuito nasconde il privilegio a una ridotta platea sociale, in cui i più abbienti sono sovrarappresentati: penso ad esempio all'università, nel cui caso il permanere di tasse contenute ha implicazioni redistributive, ma di tipo perverso[10].

Un problema ulteriore concerne il come organizzare la fornitura di servizi. L'idea che il sistema di welfare debba fornire servizi reali, e non solo un sostegno economico (dei trasferimenti) che poi i cittadini liberamente adoperino eventualmente per comprare dei servizi reali sul mercato, presuppone una sorta di finalità tutoria del sistema di welfare. La cosa non deve spaventare o sembrare richiamare principi illiberali: per molti aspetti vi è un parallelo con il principio dell'assicurazione sociale obbligatoria, che anche impone dei limiti alle scelte dei singoli; questi limiti possono inoltre essere liberamente scelti, rappresentare un legarsi le mani a fronte degli stimoli e delle propensioni immediate, razionalmente definiti a livello collettivo.

Questa natura tutoria dei servizi definiti e forniti dal sistema di welfare non necessariamente deve però passare per un servizio pubblico, nel senso letterale del termine. Tanto nel caso dei servizi quanto in quello dei trasferimenti e degli schemi risarcitori-assicurativi, il concetto di obbligatorietà ha a che fare con la imposizione di vincoli rispetto alle scelte individuali, che potrebbero ad esempio essere poco prudenti. Obbligatorietà e funzione tutoria non necessariamente implica però intervento diretto di un operatore pubblico, neppure nel caso dei servizi reali.

Una funzione tutoria, di indirizzo quindi a favore del consumo di determinati servizi e non genericamente di sostegno alla capacità di spesa di determinati soggetti, può anche ottenersi tramite il ricorso a *voucher*, trasferimenti cioè, ma vincolati al consumo di determinati servizi, la cui definizione concreta è poi lasciata alla determinazione del mer-

[10] Tentativi di stima delle implicazioni redistributive dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione sono in Citoni, 2000, nonché in Turati e Sonedda, 2005. Entrambi gli studi peraltro non considerano il problema sottolineato nel testo, ovverosia il fatto che l'accesso effettivo ai servizi può dipendere dalle reti relazionali a cui si appartiene, per cui spesso l'accesso effettivo finisce con l'avere effetti redistributivi perversi (e comunque diversi da quelli sanciti dalle norme formali).

cato e quindi alla «sovranità del consumatore». L'intervento pubblico, di natura tutoria, si limita a sostenere la domanda specifica di determinati servizi, senza però prescriverne nel dettaglio il contenuto. All'estremo opposto si situa la fornitura diretta da parte di un operatore pubblico, che in maniera più pregnante definisce quindi i contenuti del servizio. In una situazione intermedia, vi è poi il ricorso a schemi di *outsourcing*, in cui *provider* privati forniscono servizi o pacchetti integrati di servizi prendendosi in carico soggetti affidatigli da un operatore pubblico.

Non voglio qui sostenere la superiorità dell'una o dell'altra opzione, ma piuttosto segnalare come vantaggi e svantaggi dipendano dalla situazione concreta. È evidente il *trade-off* tra prescrittività (e quindi soddisfacimento delle finalità tutorie) e valorizzazione delle libere scelte dei cittadini e quindi, potenzialmente, adeguatezza alla situazione specifica del singolo individuo. Ha più senso valorizzare queste ultime laddove i beneficiari abbiano la capacità e le informazioni necessarie per esercitare scelte consapevoli; una qualche componente di prescrittività serve laddove si vuole, a monte, imporre determinati comportamenti (e non a caso è questo spesso il caso delle politiche attive pensate come contrasto al rischio di passivizzazione dei beneficiari degli interventi più tradizionalmente risarcitori del welfare)[11].

L'altro aspetto che vorrei sottolineare è il fatto che ciascuna delle diverse opzioni ha le sue criticità. Così il servizio pubblico finisce spesso per essere dominato dalle *lobbies* degli addetti al servizio che perseguono il proprio interesse, più che una qualche *mission* di servizio, e che comunque troppo spesso operano in maniera autoreferenziale. Pur senza ricorrere ad una soluzione di mercato, può perciò esser utile creare dei quasi-mercati all'interno del settore pubblico; comunque è importante impiantare organizzazioni la cui *mission* di servizio sia chiaramente identificata, non carrozzoni tuttofare che sopravvivono all'incarico per cui sono originariamente nati. Il mercato e il quasi-mercato, in particolare laddove si ricorra all'*outsourcing* e non a *voucher* in cui comunque a guidare i processi siano le scelte degli utenti finali (cosa che, come detto, non è peraltro sempre possibile e consigliabile), deve esser ben disegnato. Il rischio è infatti che l'intervento pubblico paghi a piè di lista per i servizi forniti, senza che i *provider* siano chiaramente

[11] Per una più ampia discussione riferita alle politiche attive e passive del lavoro, anche con specifico riferimento al caso italiano, rimando al già citato Pirrone e Sestito, 2006.

orientati alla *performance*. I *provider* possono poi porre in essere meccanismi di *creaming*, di selezione cioè dei clienti più facili e profittevoli. Orientare alla *performance* significa realizzare strutture di compensazione in cui si paghino i *provider* non per i servizi singolarmente posti in essere, ma, almeno in parte, sulla base dell'efficacia di quei servizi nel raggiungimento di certi obiettivi, di integrazione o reintegrazione, ad esempio di ottenimento d'un lavoro. Contrastare il *creaming*, tanto più pervasivo e pericoloso proprio ove si paghi in base alla *performance* e non a piè di lista, significa obbligare i *provider* a fornire servizi anche ai soggetti più difficili, che sono però proprio quelli che più hanno bisogno di un intervento o di un servizio; può essere necessario assegnare i soggetti ai diversi *provider*, senza lasciare il processo di allocazione degli utenti al libero incontro tra questi e i *provider*. Far ricorso a *provider* privati non implica perciò una totale uscita di scena dell'operatore pubblico, ma una più netta separazione tra alcune residue funzioni assegnate allo stesso e quanto fatto dai *provider*, tra chi acquista pacchetti di servizi e chi li fornisce competendo con altri soggetti. Più che sulla retorica del servizio pubblico e della centralità del servizio pubblico, da una parte, o su quella della scelta individuale e dei meccanismi di mercato, è quindi su questi aspetti di disegno concreto delle interazioni tra pubblico e privato che mi pare si debba insistere[12].

[12] Di nuovo rimando a Pirrone e Sestito (2006), dove si trattano tali questioni con specifico riferimento ai servizi per l'impiego ed all'intermediazione nel mercato del lavoro.

Bruno Trentin*
Già segretario generale della Cgil

Vorrei innanzitutto premettere, al di là delle riflessioni che proporrò in questo intervento, che sono molto sensibile alle provocazioni che il presidente di questa sessione ha sollevato introducendo il dibattito: credo che non si tratti di temi estranei alla tematica della riforma del welfare, quanto di un richiamo ad una lettura laica e non mistificata delle trasformazioni con le quali ci stiamo misurando.
Entrando poi più nel merito del tema, intendo innanzitutto affermare che sento l'analisi della portata della crisi del modello fordista come un passaggio ancora non risolto nel dibattito all'interno del mondo politico e del mondo delle organizzazioni sociali. E però non c'è dubbio che – qualsiasi cosa possiamo elaborare in termini di reti di salvaguardia, anche in casi come quello italiano in cui essa generalmente non si accompagna ad un superamento del taylorismo nei criteri di organizzazione del lavoro – la crisi del modello lavorativo e sociale fordista determina modalità sempre più flessibili di gestione dell'impresa e una crescente mobilità del lavoro, dentro o fuori l'impresa. Quello che con ciò voglio dire è che io non credo al mito dei contratti di lavoro a tempo indeterminato come esorcismo contro i pericoli di precarizzazione in atto. Sappiamo benissimo che esistono interi settori regolati dal contratto a tempo indeterminato in cui comunque si praticano il lavoro stagionale e i contratti a termine; basta pensare al mondo dell'edilizia o al mondo dell'industria alimentare. Ma al di là di questo, se davvero crediamo che il mutamento incessante delle tecnologie non possa non incidere sull'organizzazione della produzione, sulla distribuzione delle forze di lavoro e delle competenze all'interno dell'impresa, allora non possiamo pensare che, «scrivendo» che si tratta di un contratto a tempo indeterminato, il problema della precarietà sia risolto. Questa questione va piuttosto affrontata e risolta alla radice, contrapponendo alla precarietà una flessibilità governata. Il che implica anche l'esistenza di una flessibilità interna all'impresa sostenuta da una forte politica di formazione e di riqualificazione. In Germania la flessibilità interna all'impresa è il doppio di quella

* Intervento non rivisto dall'autore.

italiana, ma include anche il governo, il sostegno, di una politica di reinserimento nel mercato del lavoro attraverso la risorsa fondamentale che è sempre più rappresentata dalla formazione. Il contratto a tempo indeterminato – lo ripeto – può esserci o non esserci, senza che per ciò cambi la realtà del problema con il quale ci stiamo confrontando.

La seconda considerazione che intendo sviluppare è che la crisi del fordismo, anche se non sempre determina automaticamente una trasformazione estesa dell'organizzazione del lavoro (il decentramento e l'esternalizzazione dei rapporti di lavoro sono una componente permanente della strategia delle imprese) determina, in ogni caso, un mutamento sostanziale delle relazioni industriali e discopre un sistema di welfare fondato sul perno dell'anzianità e sulla centralità del posto di lavoro stabile dei più privilegiati. Vent'anni fa l'argomento fondante dei rapporti di lavoro nella grande impresa erano ancora la fedeltà, il premio d'anzianità, il culto dell'anziano inteso anche come «trasmettitore» del posto di lavoro ai figli. Oggi si parla di responsabilità, anche se questa non è molto negoziata e concordata con i sindacati. Stiamo, anche per questa via, assistendo all'esaurimento dei vecchi parametri, di valorizzazione, di inquadramento, fondati sull'anzianità; degli scatti di anzianità, una battaglia secolare del movimento sindacale, nessuno parla più. Anche la cosiddetta liquidazione, un «beneficio» che presuppone una lunga permanenza nel posto di lavoro, è – come sappiamo bene – in fase di trasformazione. E mentre così entra in crisi, nelle sue varie forme, una gestione corporativa nel welfare, si discoprono enormi divaricazioni nell'esercizio e nella titolarità dei diritti del lavoro. Penso all'enorme disuguaglianza che si è prodotta in Italia, ma non solo, nella titolarità al trattamento di disoccupazione e nel diritto alla contrattazione collettiva; penso ai problemi delle piccole imprese, al diritto o meno di poter ricorrere alla Cassa integrazione guadagni, alla possibilità di poter usufruire, di accedere ad una forma di contrattazione collettiva che superi il carattere microscopico di certe imprese che costituiscono la maggioranza del sistema produttivo del nostro paese. Ma vediamo che anche in alcune materie tradizionali dell'assistenza, penso ai trattamenti infortunistici, penso alle tutele della disabilità, si riscontrano gradi di disuguaglianza che derivano anche dalle alterne fortune della contrattazione collettiva. Per un certo periodo, lo sappiamo, addirittura l'indennità di invalidità ha rappresentato nel nostro paese una fonte di clientelismo; in altri paesi, come l'Olanda, o la Gran Bretagna, l'indennità di invalidità rappresenta qualcosa di completamente diverso, con centinaia di migliaia di

persone che vivono di un assegno – ad esempio per infermità mentale, perché la maggioranza delle cause di infortuni in Olanda è di carattere mentale – in modo tale da rendere impossibile il calcolo dei disoccupati. Ma questa crisi, come dicevo, sottolinea la natura dei contratti atipici che tendono – la legge 30 sta tutta qui – a cristallizzare condizioni sociali diversificate rispetto alle regole della contrattazione collettiva.
Ben al di là dei ripensamenti dei governi dei paesi mediterranei e di quelli anglosassoni (penso alla Gran Bretagna) i quali, questi ultimi, stanno riducendo le pensioni universali fino a portarle ad un livello prossimo agli indici di povertà e concentrando il loro intervento sui fondi integrativi di pensione (uno strumento che in realtà sancisce una divisione, che sembra insuperabile, fra una quota di percettori di una pensione integrativa che non supera mai il 50% della popolazione lavorativa e coloro che ne restano esclusi per ragioni di reddito, di mobilità occupazionale, di precarietà), in Italia questa strategia, se la vogliamo chiamare così, si è tradotta soltanto in uno «sparare nel mucchio», soprattutto riguardo alle pensioni: penso al congelamento dei tempi delle pensioni di anzianità e penso all'importante passaggio al sistema contributivo, giusto sotto il profilo dell'equità introdotta fra diverse categorie di lavoratori, ma segnato dal limite del disconoscimento degli effetti che un sistema di questa natura avrebbe avuto in un mercato del lavoro segnato dalla flessibilità e dalla precarietà. Una flessibilità e una precarietà congelata, sancita dalla legge 30 e dell'esautoramento della contrattazione collettiva dai grandi temi della condizione lavorativa. Voglio dire che la riforma previdenziale Dini è stata importante, un primo passo nella direzione giusta, ma è mancata nei due punti che a mio avviso la caratterizzavano: la creazione di un fondo permanente per la disoccupazione e l'individuazione dei lavori usuranti, l'altra possibile faccia di una politica dell'invecchiamento attivo. Per uscire da una crisi di queste dimensioni è dunque necessario individuare una strategia capace di trasformare il nostro welfare assistenziale in un welfare di promozione dell'occupazione, fondandolo sulla progressiva unificazione dei diritti individuali in materia di salario, di pensione, di organizzazione del lavoro, di governo condiviso del tempo, di parità e uguale lavoro e uguale formazione per tutti. Il velo di ignoranza, sul quale Rawls costruiva la filosofia dello stato sociale moderno, si è strappato. Oggi siamo in condizioni di poter prevedere perfino le aspettative di vita di un minatore o di un manovale dell'industria meccanica o, dall'altra parte, quelle di un primario o di un alto funzionario; siamo tutti in grado di sapere: ci sono indagini

cliniche sulle probabilità di malattia per tumore per le diverse categorie di lavoratori, e soprattutto sulle quantità di esiti positivi delle cure nelle diverse categorie professionali. Il velo di ignoranza si è strappato, e in questo modo si sono vanificati anche una serie di miti con i quali anche il sindacato, non parliamo delle forze politiche, hanno flirtato a lungo. Io voglio insistere su un argomento che mi è particolarmente caro: la mistificazione delle politiche di sottosalario per i giovani, considerate spesso uno strumento per togliere agli anziani e dare di più ai giovani; per dare ai giovani un'occupazione, una prospettiva di lavoro, ma senza politiche formative. In questo caso, affermando che si è rotto il velo di ignoranza, intendo dire che, semplicemente, le varie forme di sottosalario ai giovani (per non parlare delle varie forme di salario al nero, in cui non vengono pagati né i contributi sociali né le imposte) non hanno portato alla creazione di nessun occupato. E questo è vero non soltanto per l'Italia, ma anche per la Francia e in altri paesi in cui sono stati fatti studi approfonditi. Per ragioni economiche anche elementari, queste forme di occupazione hanno semplicemente accelerato l'uscita dei lavoratori anziani e determinato risparmi sul costo del lavoro; come dice anche un rapporto della Confindustria francese, credo con molta ragione, non è infatti grazie ad un 30% di riduzione salariale che un imprenditore andrà ad assumere a costo pieno un altro occupato. Si tratta allora di riflettere su tutto ciò, e di interrogarci sul significato di uno stato sociale inteso come strumento fondamentale di una politica di piena occupazione e di sviluppo della popolazione attiva.

So che formulerò delle ipotesi radicali, la cui attuazione richiederà un lavoro anche di lungo periodo, dei processi basati su tentativi e correzioni che richiederanno verifiche e aggiustamenti continui. Penso, comunque, che la priorità in tema di politiche attive intese come asse principale di un nuovo welfare debba andare agli occupati e alle persone in cerca di occupazione. Al secondo posto credo debba essere collocata la finalizzazione esplicita, e non soltanto fittizia, di nuovi investimenti rivolti alla creazione di nuova occupazione; l'occupazione e la prospettiva professionale debbono essere infatti la base, il criterio fondamentale di una politica dell'indennità di disoccupazione sempre più personalizzata. E qui mi rivolgo a Massimo Paci, per dire che io adotterei più questo termine, «attivazione», rispetto al termine «individualizzazione». Abbiamo oggettivamente un gran problema a fare i conti con le singole persone e con i loro bisogni, certamente non misurabili con quelli di un altro, e a cercare dunque di costruire uno

stato sociale che possa dialogare con la persona. Questo implica di rendere l'indennità di disoccupazione uno strumento effettivamente finalizzato all'occupazione o, in ogni caso, ad esperienze di formazione di base, di formazione professionale commisurate alle diverse condizioni individuali. Sapendo che dopo alcuni tentativi non riusciti è prevista la sanzione della perdita dell'indennità di disoccupazione stessa; in quest'ottica, chi preferisse andare a passeggio piuttosto che fare i corsi di formazione perderebbe l'indennità di disoccupazione. È in questo modo, dobbiamo essere chiari, che si costruisce un'alternativa logica, politica, ma anche finanziaria alle strategie del reddito minimo di tipo assistenziale, cioè non direttamente e rigorosamente finalizzate all'occupazione e alla formazione. Si tratta, su questa base e con questa chiarezza, di aprire la strada alla creazione effettiva di pari opportunità per i giovani, per le donne, per gli anziani, per gli immigrati, per gli atipici che, con i tempi necessari, consentirebbe di giungere alla parità di salario a parità di formazione e di qualifica.
L'altra faccia di una politica di questo genere è rappresentata dal dare corpo ad un decentramento dello stato sociale che assuma l'agenzia pubblica locale a livello di comune, di quartiere, di piccole unità amministrative capaci di gestire insieme, ricevendo le dovute deleghe dalle autorità regionali e provinciali, una varietà di strumenti: dall'indennità di disoccupazione alla predisposizione di progetti formativi a politiche di assistenza individuali su temi come la casa o la tossicodipendenza. Si tratterebbe di una svolta enorme rispetto allo sfascio a cui oggi assistiamo in termini di modalità di promozione del lavoro nel territorio, dove ormai prevalgono le iniziative private; ma credo che il passo di affrontare una riforma amministrativa, mettendo anche in opera un discreto investimento nella formazione del personale pubblico, sia ormai ineluttabile. In Italia siamo indietro rispetto a tutte le principali esperienze europee, penso al *New Deal* lavoristico della Gran Bretagna, all'esperienza svedese, o alle centinaia di agenzie del lavoro nella Repubblica federale tedesca. È questa, a mio avviso, la svolta che dobbiamo determinare, ed è in questo modo che potrà divenire concreta la nostra rivisitazione critica, radicale in alcuni casi, della legge 30, al fine innanzitutto di ripristinare quelli che sono stati i due principali bersagli di quella legge: il primato della contrattazione collettiva e la possibilità di avviare forme di contrattazione, di concertazione sociale sia a livello nazionale sia a livello d'impresa e nell'organizzazione del lavoro. Un altro punto all'ordine del giorno sarà la parità di contribuzione per tutti i soggetti, e in modo particolare quelli

impiegati nelle occupazioni discontinue; questo dovrà avvenire eventualmente anche attraverso la definizione di contributi figurativi, ma quel che è certo è che non possiamo accettare questa divisione tragica tra lavoratori nel loro diritto a potere contribuire per il raggiungimento di una pensione dignitosa. Ed è in questo contesto che assume senso una politica attiva dell'invecchiamento; di un invecchiamento attivo volontario ma incentivato e modulato sulle diverse possibilità che offre un mercato del lavoro in trasformazione. Si tratta, ne parlava Massimo Paci, di dare corpo ad una politica del diritto all'informazione preventiva sui processi continui di ristrutturazione e di riconversione delle imprese; di dar vita quindi a processi di partecipazione concertata che implichino la difesa dell'occupazione degli anziani e la responsabilità dell'azienda nelle politiche di formazione. Ed è qui che si apre la strada ad un terzo settore dove intravedo, più che nell'assicurazione individuale, una nuova funzione delle cooperative, una nuova funzione di questa forma sociale di associazione del lavoro che ha fatto tanta parte della storia del movimento dei lavoratori nell'altro secolo e in quello ancora precedente.

Concludo dicendo che naturalmente ridisegni di questa portata sono pensabili solo prevedendo tempi adeguati di realizzazione, e non certamente nel giro di pochi mesi. Nell'immediato andremo incontro ad una stretta finanziaria gravissima; di fronte all'imperativo prioritario di risanare la spesa pubblica non ci sarà spazio – dobbiamo saperlo se non vogliamo raccontarci delle favole – per investimenti consistenti nelle direzioni che ho accennato. Ma dobbiamo guardarci dal pericolo che si cada nella logica dei due tempi: un tempo certo che è quello dell'austerità, del rigore, dei sacrifici; e un tempo indeterminato in termini di contenuti e che verrà dopo. Voglio dire che, secondo me, è possibile lanciare fin dai primi momenti della formazione di un nuovo governo un messaggio chiaro che non sia in due tempi, e che perciò contenga anche l'indicazione di una riforma graduale del sistema del *welfare*. Una riforma che, pure se capace di acquisire consistenza economica solo negli anni successivi, possa decollare sul piano normativo e delle politiche amministrative già nelle prime fasi di un nuovo governo. In questo senso, abbiamo bisogno di un disegno ideale dotato anche di una gradualità sperimentale; di una gradualità da verificare criticamente in ogni passaggio di sperimentazione, ma che dia finalmente il segno sia di dove vogliamo incidere, sia di cosa vogliamo raggiungere. Questo soprattutto ci chiede la gente, di sapere cosa c'è alla fine del percorso; e questo, se ci sarà un cambiamento di governo, noi dobbiamo saperlo indicare fin dal primo giorno in cui questo nuovo governo si insedierà.