

---

# indice

<i>Nota del Direttore</i>	7
<b>Sulla specificità del caso italiano</b>	
<i>Elena Granaglia</i>	13
Il welfare mancante. Crisi economica, domande sociali inevase, rischi emergenti	
<i>Giovanni B. Sgritta</i>	33
Nuovi poveri, vecchie povertà	
<i>Angelo Marano</i>	61
I tagli all'assistenza in Italia. Motivazioni e conseguenze	
DISCUSSIONE	
<i>Carlo Donolo</i>	89
Il sociale come materia delle politiche sociali	
<b>Crisi, debito pubblico e governance europea dell'eurozona</b>	
<i>Laura Pennacchi</i>	113
La nuova fase della crisi: il debito pubblico e il ritorno del neoliberismo	
<i>Vincenzo Visco</i>	135
Debiti e risanamento dopo la crisi globale	
<b>Paradigma critico: la Big Society</b>	
<i>Anna Coote</i>	147
La Big Society e la nuova austerità	

<i>Maurizio Franzini</i>	169
La Big Society, il welfare state e la disuguaglianza	
<i>John Clarke</i>	183
Alla ricerca di una Big Society? Conservatorismo, coalizioni e controversie	
PAROLE CHIAVE	
«Privatizzazione»	199
<i>Claudio De Vincenti</i>	
«Ri-familiarizzazione?»	215
<i>Rossana Trifiletti</i>	
<b>Europa: nuovi equilibri di welfare e processi di ricalibratura</b>	
<i>Paolo Borioni</i>	235
Paesi nordici: campi, processi ed effetti delle privatizzazioni in corso	
<i>Andrea Ciarini</i>	257
Alla ricerca di nuovi equilibri. Lavoro di cura, conciliazione e intervento pubblico nei sistemi di welfare europei	
<i>Jan-Kees Helderman, Anton Hemerijck</i>	279
La ricalibratura del sistema sanitario olandese. Un'analisi istituzionale di due decenni di riforme	
<b>Italia: scenari, evidenze, diversificazioni nel rapporto pubblico-privato</b>	
<i>Marco Accorinti</i>	299
Terzo settore: dall'integrazione alla sostituzione del pubblico?	
<i>Sergio Pasquinelli</i>	309
Qualificare il lavoro privato di cura	

---

<i>Katja Avanzini</i>	325
Voucher sociali: un'analisi del caso lombardo	
<i>Massimo Mari</i>	341
Contratti e costi nei nidi e nei servizi d'infanzia: un rapporto da riprogettare	
<i>Davide Botturi, Barbara Curcio Rubertini, Tiziana Lavalle</i>	355
Capitale sociale e strategie per la salute: un'esperienza sul campo	
<b>Il welfare territoriale fra re-istituzionalizzazione e vie alternative</b>	
<i>Massimo Campedelli, Gianni Baccile, Gianni Tognoni, Marta Valerio</i>	373
De-istituzionalizzare il territorio?	
<i>Leopoldo Grosso</i>	405
De-istituzionalizzazione? Le marginalità estreme	
<i>Andrea Morniroli</i>	419
De-istituzionalizzazione? L'immigrazione	
<b>Rubrica</b>	
OSSERVATORIO EUROPA	433
<i>Ose - European social observatory</i> con <i>Osservatorio europeo Inca - Bruxelles</i> Nota periodica di informazione sulle principali notizie relative all'azione sociale della Ue	
<i>Gli autori</i>	449
<i>English abstracts</i>	455

## Nota del Direttore

RPS

Il fascicolo affronta temi di grande rilievo e attualità, determinati da un insieme convergente e contraddittorio di fenomeni connessi ai processi di privatizzazione in corso tanto nel sistema di welfare italiano quanto in quelli europei.

L'impianto del volume ruota intorno ad alcune intenzioni di fondo, riconoscibili nelle diverse sezioni che lo strutturano.

La prima è stata quella di evidenziare le particolarità e l'acutezza del caso italiano che, secondo la lettura proposta, si caratterizza per una combinazione infausta fra le condizioni consolidate di debolezza proprie del nostro sistema di welfare, dove si cumula la duplice incapacità di dare risposta tanto ai rischi sociali classici quanto a quelli che continuiamo a definire «nuovi», e le discutibili opzioni adottate dal governo in carica circa l'entità drammatica e gli ambiti esiziali ed esemplificativi prescelti per i tagli. Questi ultimi rischiano sia di azzerare ogni forma di aiuto verso le fasce più deboli della popolazione, sia di limitare le opportunità educative e sanitarie già offerte al ceto medio, e di fatto contribuiscono a rafforzare la «soluzione» mediterranea dello scaricamento sulla famiglia della protezione sociale e della cura di tutti i soggetti fragili e non autosufficienti, in particolare dell'infanzia, dei giovani, dei disabili e degli anziani. Il tutto tenuto insieme da un'architettura ideologica allo stesso tempo corporativa e liberistica, imperniata su un progetto di welfare differenziale per e fra i soli inclusi, a sua volta corredato dal paradigma consolatorio – e in verità assai rischioso – di una sussidiarietà che si vuole scarsamente integrata e non governata. Di questo tratta soprattutto la prima sezione, ma anche la parola chiave dedicata in prospettiva critica al tema della «ri-familiarizzazione» del welfare e anche – di fatto – il focus dedicato all'analisi dell'esperienza di una Big Society. Quest'ultima – lanciata in Gran Bretagna dal governo conservatore di Cameron senza un chiaro disegno né finora sviluppi effettivi – rappresenta un evidente punto di riferimento per il nostro governo, che a sua volta ha adottato a piene mani la parola d'ordine della sussidiarietà intesa in chiave spontaneistica e spinta fino a una concezione di piena sostitutività da parte della società civile e dei corpi intermedi dell'azione socio-assistenziale pubblica.

Fuori dalle sezioni, ma assolutamente pertinente con esse, la discussione sul «sociale come materia delle politiche sociali» arricchisce e problematizza i termini della riflessione su molti dei temi trattati nel volume in particolare a questi riguardi.

La seconda intenzione è stata di evitare una sottovalutazione dell'impatto della crisi sulla sostenibilità finanziaria del welfare. L'ottica in questo caso è stata duplice: riconoscere e analizzare i condizionamenti della fase economica e della governance europea (e nondimeno le mutate esigenze sociali, così come il cambiamento dei sistemi di offerta in Europa e in Italia), sia pubblicando analisi e proposte elaborate nell'ottica del risanamento europeo del debito, sia esplicitamente rileggendo le possibili (e non sempre rigettabili) declinazioni della nozione stessa di privatizzazione, nonché dei variegati processi in corso riconducibili ad essa. Di ciò trattano la sezione dedicata al debito pubblico e alla governance dell'eurozona, la parola chiave «privatizzazione» e la sezione dedicata ai relativi processi in corso nelle relazioni industriali e nel settore educativo dei paesi scandinavi, nel sistema sanitario olandese e nella ri-regolazione dell'offerta del lavoro di cura esaminata in cinque diversi paesi europei. Obiettivo di questa sezione, benché non tutti i saggi pubblicati vadano interamente in tale direzione, è stato di fornire una panoramica di disegni alternativi alla mera «soluzione» dei tagli alla spesa sociale.

In parte alla luce di ciò, la terza e la quarta intenzione retrostanti il fascicolo sono state originate dall'idea di evidenziare in termini, per quanto possibile, esemplificativi approdi e derive di uno scenario in movimento, all'interno del quale si profilano un'ampia varietà di configurazioni. Di questo trattano le ultime due sezioni, dedicate alla rappresentazione analitica di assetti e profili presenti in Italia. Dopo un'analisi critica dei possibili rischi di un'amplificazione impropria e incontrollata del terzo settore, travalicante la funzione integrativa del pubblico, la prima delle due sezioni sviluppa sia criticamente che con fiducia l'analisi di ambiti diversi di applicazione del mix pubblico-privato. Nella seconda viceversa viene mostrato in chiave necessariamente critica come alle forme più esasperate di arretramento dell'intervento e della cura da parte del pubblico, con processi di abbandono o di privatizzazione pura, possano drammaticamente corrispondere situazioni di abuso umanitario e di grave abbandono, processi di reistituzionalizzazione che arrivano all'estremo della restrizione delle libertà individuali e che possono riguardare una varietà multiforme di figure fragili e marginali. Di queste – e in verità non solo di queste, ma

di tutto quanto riguarda l'interesse generale – solo il pubblico nella pienezza e centralità del suo ruolo nelle governance potrà in effetti continuare a farsi carico secondo modalità rispettose, disinteressate e appropriate, ponendo auspicabilmente sempre più al centro della sua riflessione e della sua azione l'opzione per un welfare delle capacità, dell'autopromozione, dello sviluppo umano.

Si ringraziano per i suggerimenti e il contributo di idee dato, oltre che come autori, alla realizzazione di questo fascicolo: M. Campedelli, C. De Vincenti, C. Donolo, M. Franzini, E. Granaglia, M. Paci, L. Penacchi, G.B. Sgritta.

*Maria Luisa Mirabile*

RPS

Maria Luisa Mirabile



Sulla specificità  
del caso italiano





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

**Elena Granaglia**

RPS

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

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

### 1. Introduzione

Intervenendo ad una conferenza all'Accademia dei Lincei in occasione dei 150 anni dall'Unità di Italia, Paolo Ciocca ha paragonato la recente crisi ad una polmonite che si abbatte su un corpo già debilitato. Il corpo debilitato è quello dell'economia italiana, da oltre quindici anni riluttante a crescere. Come la debilitazione aggrava la malattia e ne rende più difficile la cura, così la debolezza del nostro sistema industriale non solo ha aggravato la crisi – la caduta del Pil è stata la più imponente dal dopoguerra (-6,3% nel biennio 2008-2009) nonché una delle cadute più pronunciate all'interno dei paesi Ocse – ma sta anche causando una delle riprese più lente<sup>1</sup>. Riprendersi richiederebbe una pluralità di cure, poiché non sempre la stessa cura può lenire il malessere cronico della bassa crescita e quello contingente indotto dalla crisi. Basti pensare ai finanziamenti per gli interventi di salvataggio delle banche, indirizzati a tamponare gli effetti della crisi, ma ben poco ri-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ben l'80% del calo occupazionale registratosi nel biennio 2008-2009 ha riguardato soggetti nella classe di età fra i 20 e i 34 anni, presso i quali si concentrano i contratti di lavoro a tempo determinato. Nella classe di età fra i 15 e i 24 anni, la disoccupazione ha raggiunto il 29%, registrando un aumento, sempre rispetto a prima della crisi, di quasi 8 punti. Il numero dei Neet (*Not in education, employment or training*), giovani fra i 15 e i 29 anni non inseriti in un percorso di studio né nel mondo del lavoro, è salito a 2 milioni, con un incremento maggiore fra i maschi residenti al Nord (il 60% dei Neet vive, però, ancora al Sud). Al Nord, l'incremento della disoccupazione è stato più accentuato che non nel Mezzogiorno, mentre nel Mezzogiorno è stato più pronunciato lo scoraggiamento<sup>3</sup>.

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

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

nel tasso di disoccupazione giovanile fra il 2008 e il 2009. L'Italia è il solo paese in cui il tasso di disoccupazione dei giovani con istruzione universitaria supera quello dei giovani che non hanno terminato la scuola secondaria. Il divario è, addirittura, quasi triplo<sup>4</sup>.

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

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

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

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

4,7% delle famiglie e il 5,2% degli individui<sup>5</sup>. La stabilità della povertà non deve però, oscurare alcuni fatti.

Innanzitutto, la stabilità deriva dalla connotazione familiare dei redditi concorrenti alla determinazione della soglia di povertà nonché dalla diffusione, nel nostro paese, delle famiglie estese in cui i giovani coabitano con i genitori. In questo contesto, la salvaguardia almeno di un reddito ha permesso a molte famiglie di non cadere in povertà, così ulteriormente rafforzando il tradizionale ruolo di ammortizzatore sociale giocato dalla famiglia<sup>6</sup>. Se la disoccupazione giovanile non traspare dai dati di povertà, non se ne ignorino, però, i costi. Da un lato, vi sono i costi monetari. I giovani hanno perso entrate proprie e ora sono tra i soggetti più esposti ai rischi di disoccupazione di lunga durata, rappresentando tipicamente i primi ad essere licenziati, in un periodo di crisi, e gli ultimi a trovare lavoro, a seguito dell'accentuata concorrenza da parte dei lavoratori più anziani e più formati. Più l'accesso al mercato del lavoro è ritardato, più rischia di essere altresì penalizzato il profilo successivo delle remunerazioni, con ripercussioni negative pure sulle pensioni, il calcolo contributivo non essendo, nel nostro paese, integrato da schemi di compensazione per i periodi di inattività. In sintesi, il rischio è quello della creazione di vere e proprie «cicatrici permanenti» (Bell e Blanchflower, 2010) nel mercato del lavoro.

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

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

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

Tutto questo si inserisce in un contesto che già prima della crisi non era particolarmente confortante. Rispetto al peso dello svantaggio socio-economico, ad esempio, il 70% dei diplomati da istituto tecnico o professionale aveva un padre con licenza elementare o media mentre il 70% dei figli di laureati otteneva una licenza liceale. Si iscriveva, inoltre, all'università il 95% di chi termina il liceo, meno della metà di chi aveva licenza tecnica e meno di un quarto di chi aveva una licenza professionale. Considerando il reddito, l'elasticità dei redditi dei figli rispetto a quelli dei genitori, una misura diffusa di uguaglianza di opportunità intergenerazionale, si attestava in Italia attorno a 0,51 contro 0,15 della Danimarca e 0,27 della Svezia<sup>7</sup>.

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

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

<sup>7</sup> Sulle disuguaglianze di opportunità intergenerazionale in Italia, cfr. Franzini, 2010.



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

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

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

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

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

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

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

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

Il part-time involontario insieme all'espansione dei lavori a bassa qualificazione/specializzazione, cui si è sopra fatto riferimento, aumentano, infine, i rischi di basse retribuzioni e di complessiva precarietà. Al riguardo, basti ricordare la caduta in termini reali delle retribuzioni degli operai meno specializzati in atto a partire dall'inizio degli anni '90 (e per alcune coorti di età da metà degli anni '80) oppure l'incidenza di povertà nelle famiglie in cui gli occupati sono lavoratori atipici<sup>9</sup>. Ciò pone la domanda, al momento insoddisfatta, di ammortizzatori nella forma di integrazione delle basse retribuzioni. Al contempo, però, i primi scaglioni dell'Irpef sono gravati da aliquote particolarmente elevate per i primi scaglioni (23% fino a 15.000 euro e 27% fino a 28.000 euro).

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

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

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

<sup>10</sup> Cfr. anche Figari, Salvatori e Sutherland, 2010.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RPS

Elena Granaglia

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

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

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

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

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

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

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

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

RPS

Elena Granaglia

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

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

Si pone, inoltre, il rischio di una scissione fra welfare e crescita, come se il welfare, anziché caratterizzare la crescita, qualificando composizione e distribuzione dei beni e servizi prodotti, ne sia semplicemente un input di produzione<sup>11</sup>. Queste considerazioni hanno alcune implicazioni anche per la difesa del welfare per il lavoro. Il lavoro, ovviamente, è un'opportunità cruciale, ma lo stato sociale ha potenzialità insostituibili per lo star bene di tutti, ben oltre l'obiettivo, per quanto importante, del sostegno al lavoro.

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

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

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

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

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

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

Il che non significa, ovviamente, difendere il monopolio dell'offerta pubblica ed essere ciechi nei confronti delle carenze attuali. Al contrario, spazio può e deve essere attribuito all'offerta privata, in particolare, al privato-sociale e anche alle famiglie (opportunamente sostenute), nell'erogazione dell'attività di cura. In questa prospettiva, potremmo anche essere di fronte ad una di quelle onde lunghe descritte da Paci (1982) di sostanziale riaggiustamento nel welfare mix. Il punto è che l'offerta pubblica ha, anch'essa, potenzialità e peculiarità che vanno riconosciute<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Per argomentazioni a difesa della privatizzazione dell'offerta, nella prospettiva



RPS

IL WELFARE MANCANTE. CRISTECONOMICA, DOMANDE SOCIALI INEVASE, RISCHI EMERGENTI

La seconda osservazione concerne la difesa del livello nazionale nelle funzioni di sostegno alle buone pratiche, monitoraggio e controllo dei livelli essenziali e delle modalità della loro soddisfazione. La struttura federale non può poggiare unicamente sulla «gamba» locale, come troppi sembrano credere. A livello locale, la vicinanza con i regolati potrebbe, infatti, rendere più difficile il controllo, amplificando il potere dei gruppi di interesse, secondo l'argomentazione classica dei *Federalist papers* e comunque potrebbero esservi diseconomie di scala in diverse funzioni. Il pungolo della ri-elezione, d'altro canto, rappresenta un incentivo assai più debole di quanto spesso sostenuto. Proprio per realizzare un sistema che al meglio cerchi di ottenere le finalità desiderate, occorre ri-irrobustire anche la «gamba» statale, in questi ultimi anni progressivamente indebolitasi. In sintesi, oltre che per ragioni di giustizia, è anche nostro interesse essere «cittadini col trattino», appartenenti sia allo stato nazione sia alle comunità territoriali locali<sup>13</sup>.

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

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

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

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

tiva, di rifondazione del senso di comunanza nazionale, in cui, come ai tempi tragici della Seconda guerra mondiale, si chiede a ciascuno di fare la propria parte<sup>14</sup>. Infine, può sembrare retorico, ma non è certo colpa di chi continua a ricordarlo, l'evasione sottrae 8 punti di Pil di gettito all'anno (Nens, 2010).

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

RPS

Elena Granaglia

### Riferimenti bibliografici

- Atkinson A., 2009, *Stress-Testing the Welfare State*, in Ofstad B. e al. (a cura di), *Rettferd og politik Festskrift til Hilde Bojer*, Emiliar Forlag, Oslo.
- Banca d'Italia, 2008, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, Banca d'Italia, disponibile sul sito internet: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).
- Barth E. e Moene K., 2008, *The Equality Multiplier*, disponibile all'indirizzo internet: [www.ces.fas.harvard.edu/conferences/nordic/papers/emulteba.pdf](http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/nordic/papers/emulteba.pdf).
- Bell D. e Blanchflower D., 2010, *Youth Unemployment: Dejà Vu?*, Iza Discussion Papers, n. 4705.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S. 2009, *Quanti sono i lavoratori senza tutele*, «[www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)», 15 giugno, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001153-351.html>.
- Brandolini A., 2009, *L'evoluzione recente della distribuzione del reddito in Italia*, in Brandolini A., Saraceno C. e Schizzerotto A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna.
- Bripi F., Carmignani A. e Giordano F., 2011, *La qualità dei servizi pubblici in Italia*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) n. 84, Banca d'Italia, Roma, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest\\_ecofin\\_2/QF\\_84/QEF\\_84.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_84/QEF_84.pdf).
- Brown P., Lauder H. e Ashton D., 2010, *The Global Action*, Oxford University Press, Oxford.
- Cies - Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2010, *Rapporto sulle Politiche contro la Povertà e l'Esclusione Sociale*, disponibile all'indirizzo internet: [www.commissione-poverta-cies.eu/Archivio/rapporto2010.pdf](http://www.commissione-poverta-cies.eu/Archivio/rapporto2010.pdf).

<sup>14</sup> Sul riferimento alla lezione della Seconda guerra mondiale, cfr. Roemer, 2011.

- Cingano F., Torrini R. e Viviano E., 2010, *Il mercato del lavoro italiano durante la crisi*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) n. 68, Banca d'Italia, Roma, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest\\_ecofin\\_2/QF\\_68/QEF\\_68.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_68/QEF_68.pdf).
- Cohen G., 2008, *If You Are an Egalitarian, How Come You Are So Rich?*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Draghi M., 2009, *I motivi dell'assicurazione sociale. Lezione Onorato Castellino*, Collegio Carlo Alberto, Cerp, Torino, disponibile sul sito internet: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).
- Fellini I. e Zaccaria D., 2010, *Effetti della crisi e dinamiche occupazionali in Italia e in Europa*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 163-203.
- Figari F., Salvatori A. e Sutherland H., 2010, *Economic Downturn and Stress Testing European Welfare Systems*, Dondena Working Papers 28, Università Bocconi.
- Franzini M. e Raitano M., 2009, *Disuguaglianze economiche. Tendenze, meccanismi e politiche*, rapporto Nens, novembre, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.nens.it/\\_public-file/Diseguaglianze%20BIS291009.pdf](http://www.nens.it/_public-file/Diseguaglianze%20BIS291009.pdf).
- Franzini M., 2010, *Ricchi e poveri*, Egea, Università Bocconi, Milano.
- Granaglia E., 2010a, *Contro la povertà*, «Il Mulino», n. 6, pp. 912-921.
- Granaglia E., 2010b, *In difesa dell'offerta pubblica in ambito sociale*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune*, Ediesse, Roma.
- Istat, 2010, *La povertà in Italia nel 2009*, Roma.
- Kenworthy L., 2008, *Jobs with Equality*, Oxford University Press, Oxford.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2009, *Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma, disponibile al sito internet: [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).
- Mocetti S., Olivieri E. e Viviano E., 2010, *Le famiglie italiane e il lavoro: caratteristiche strutturali e effetti della crisi*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), n. 75, Banca d'Italia, Roma, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest\\_ecofin\\_2/QF\\_75/QEF\\_75.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_75/QEF_75.pdf).
- Nens - Nuova economia nuova società, 2010, *Prospettive di riforma fiscale in Italia*, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.nens.it/\\_public-file/DOCUMENTO%204.10.pdf](http://www.nens.it/_public-file/DOCUMENTO%204.10.pdf).
- Oecd, 2009, *Employment Outlook. Tackling the Jobs Crisis*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2010a, *Employment Outlook: Moving Beyond the Jobs Crisis*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2010b, *Education at a Glance*, Oecd, Parigi.
- Paci M., 1982, *Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di welfare*, «Stato e mercato», n. 6, pp. 345-400.
- Pierson P. e Hacker J., 2010, *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer and Turned Its Back on the Middle Class*, Simon and Schuster, New York.
- Polanyi K., 1944, *The Great Transformation*, Beacon Hill Press, Boston; trad. it. 2000, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino.

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

RPS

Elena Granaglia



## Nuovi poveri, vecchie povertà

**Giovanni B. Sgritta**

RPS

*Il saggio esamina le ragioni alla base della conversione concettuale dalle vecchie alle nuove povertà. Al contempo si evidenziano le conseguenze di tale impostazione che delinea di fatto una sorta di scomparsa della povertà, perché se è vero che l'approccio economico tradizionale allo studio della povertà presenta dei limiti d'interpretazione e rappresentazione della realtà, in cui non sono più solo i beni essenziali che giocano un ruolo decisivo nella definizione delle scelte di vita e delle condizioni di benessere e/o privazione, è altrettanto vero che ponendo tutto sullo stesso piano, si corre il serio pericolo di una paralisi dell'azione correttiva. Alla luce di tali considerazioni, l'attenzione si concentra sullo stato*

*della povertà in Italia, mettendone in evidenza da un lato la relativa stabilità in un intervallo temporale medio-lungo, dall'altro la relazione che intercorre tra la versione «hard» della povertà economica e le sue espressioni «soft». Si giunge così a delineare un modello italiano della povertà, fondato su una elevata diseguaglianza nella distribuzione dei redditi, la sua relativa persistenza e l'elevata correlazione intergenerazionale, a cui si sommano due altre caratteristiche: il divario territoriale fra Nord e Sud e il ruolo strategico della famiglia. La crisi che dall'autunno 2008 ha colpito l'Italia rafforza questa conclusione, e con essa la critica del carattere ideologico della tesi delle nuove povertà.*

### 1. Premessa

La questione delle vecchie e nuove povertà tiene banco ormai da qualche decennio. Quando fu sollevata, intorno agli anni settanta-ottanta, puntava ad avvalorare la tesi che le vecchie povertà fossero sparite o quasi, lasciando il posto ad altre forme di disagio, non più rappresentate dalle espressioni più tradizionali, antiche, d'indigenza e miseria, mancanza di un reddito sufficiente a soddisfare un pacchetto essenziale di bisogni primari; quando quel dibattito prese piede, dunque, era percezione condivisa da molti che effettivamente le cose fossero cambiate o stessero rapidamente mutando.

Già allora, tuttavia, in nessuno dei paesi europei e d'oltreoceano inda-

gini e statistiche davano sostegno a questa visione, spacciata per moderna, di una povertà tradizionale in rapida ritirata. I corifei delle nuove povertà si limitavano difatti ad assecondare l'immagine di una società dell'opulenza in cui, con la crescita della possibilità di consumo e delle aspettative, si intravedevano prospettive di maggior benessere per fasce di popolazione che ancora ne erano escluse. Forse così era, ma con molti distinguo; sennonché, con poche eccezioni, erano proprio questi che sparivano dal quadro. Peter Townsend, che verso la metà degli anni sessanta metteva in cantiere la sua monumentale inchiesta sulla povertà nel Regno Unito, poi pubblicata nel 1979, prendeva di petto la questione nelle primissime pagine di prefazione, dove, esaminando per l'appunto i cambiamenti che avevano riguardato i paesi occidentali, nell'occupazione e nelle retribuzioni, nei consumi, nella moda, nella tecnologia, osservava che essi non avessero cambiato nella sostanza la struttura della società. L'attento esame della disuguaglianza, della distribuzione salariale e del reddito disponibile – scriveva – suggeriva piuttosto «a stable structure, with no marked changes taking place in the distribution of resources between different household types or in the distribution around the mean or the median within any of the types or groups». Per maggior evidenza, riportava le parole di un ricercatore del *Central statistical office*, che sosteneva che «although there are variations over the years, particularly for the upper ranges of income, there is no significant trend either towards or away from more equality, the net effect being a distribution very similar in 1975 to that in 1961» (Townsend, 1979, pp. 18-19).

Neppure in Italia, dove però non vi sono serie storiche anteriori agli anni ottanta, esclusa la grande inchiesta parlamentare sulla miseria del 1951 (1953) e poco altro di fonte Istituto centrale di statistica, vi erano del resto pezze d'appoggio bastanti a nutrire un giudizio così affrettato e *tranchant* sulla riduzione o la trasformazione della natura della povertà; da una povertà tutta materiale – come emergeva dall'indagine sulla miseria (1.357.000 famiglie per un complesso di 6.200.000 persone) – che oggi diremmo «assoluta», a una povertà di secondo ordine, comunque meno severa, che sarebbe stato sin d'allora opportuno rubricare sotto la voce più appropriata di «disagio» (Cao Pinna, 1953, p. 46).

Anzi, l'incidenza della povertà, misurata rispetto a una prefissata soglia di reddito e quindi relativa, dagli inizi degli anni ottanta in avanti se mai era aumentata, comunque non diminuita. Nel 1980 è all'8,3% in media nazionale – e vale esattamente il doppio nelle regioni del Sud

– per salire al 10-11-12% intorno alla metà del decennio, poi al 14% alla fine, e al 10% e poco più alla metà del seguente; lasciando immutato il divario tra la media nazionale e il Meridione (Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione, 1996, p. 15).

Da dove dunque veniva il convincimento che le cose stessero cambiando, che non fosse più il caso di parlare di povertà *sans phrases*? Che si dovesse insomma cambiare registro, incamminarsi per una strada in cui alla mancanza di reddito, all'insufficienza dei mezzi che avrebbero consentito di mantenere un tenore di vita all'altezza della società d'appartenenza, si accostavano le privazioni (anche del superfluo), le invidie comparative e le percezioni soggettive di una varietà di espressioni di disagio?

Difficile rispondere a questo interrogativo; probabilmente le risposte sono più d'una, ciascuna a suo modo pertinente e in grado di intercettare una porzione più o meno ampia della realtà.

## 2. *Gli effetti e le cause*

Su questo punto merita fermarsi un momento, compiere un passo indietro, indispensabile per capire la situazione attuale. A ben vedere, in effetti, quelle posizioni, diciamo revisionistiche, risalgono a qualche anno prima. Risalgono alla formazione dello stato del benessere nel secondo dopoguerra e alla «riscoperta», di lì a poco, di sacche di povertà e diseguaglianze che nell'euforia della ricostruzione erano state ampiamente tralasciate, affidate all'azione livellatrice della crescita economica e della piena occupazione, e all'estensione delle funzioni di controllo tipiche dei sistemi di welfare. Non a caso, sorprendentemente simili furono allora le misure adottate nei diversi paesi per contrastare quei fenomeni. Nel Regno Unito come negli Usa, pressoché ovunque i programmi d'intervento miravano a sradicare la povertà in particolari gruppi sociali anziché a risolvere alla radice le condizioni strutturali che rappresentavano la causa efficiente di condizioni di vita e comportamenti differenziali da parte di settori sociali marginali rispetto alle fasce economico-sociali già integrate o in via di integrarsi nel sistema allora prevalente di valori e comportamenti (Sgritta, 1984).

Del resto, era la stessa natura ambivalente e compromissoria dei sistemi di welfare a spingere in questa direzione, nel senso che forniva una giustificazione a un approccio alla povertà che, fatte salve le esi-

RPS

Giovanni B. Sgritta



genze del mercato, a quelle subordinava l'integrazione e la sicurezza sociale. Il rispetto di questo vincolo poneva comunque un limite insormontabile all'azione della sfera pubblica nel campo della povertà, in questo come in altri, sicché le possibili varianti degli interventi necessari per combatterla ne erano corrispondentemente limitate. Gouldner scolpì allora questa diagnosi in una formula lapidaria, osservando che nei sistemi di welfare state le soluzioni debbano essere cercate «all'interno della stessa cornice delle istituzioni fondamentali che sono la causa del problema» (Gouldner, 1972, p. 124). E la povertà non sfugge di certo alla regola.

Individuare le soluzioni all'interno della cornice istituzionale presente equivaleva in buona sostanza a non mettere in discussione quelle istituzioni ovvero a mantenere le forme della protezione sociale nell'alveo stretto della logica economica, «lasciando liberi i mercati di compiere i loro miracoli» (Giddens, 1999, p. 29). In altri termini, significava limitarsi a intervenire sugli effetti che essa produce senza aggredirne le cause. Se si prendono in esame i programmi di lotta alla povertà messi in campo tra la fine degli anni sessanta e il decennio successivo sulle opposte sponde dell'Atlantico, è esattamente di questo che si trova riscontro.

Risale ad allora la rivalutazione teorica della tesi della «cultura della povertà», che riduce la povertà alla riproduzione, nel corso delle generazioni, di comportamenti, atteggiamenti e orientamenti valoriali trasmessi dalla famiglia attraverso il processo di socializzazione (Lewis, 1966; 1973); e soprattutto rientrano a pieno titolo in questa casistica quell'insieme di programmi d'intervento, anch'essi riconducibili alla tesi accattivante di Lewis, che si proponevano di controllare gli effetti psicosociali della disorganizzazione familiare e dell'indigenza, nonché gli atteggiamenti negativi verso il lavoro o la dipendenza dall'apparato assistenziale presenti in taluni, per definizione limitati, e perciò marginali, settori della società. Conservazione dello status quo, ricorso ai servizi e ai trasferimenti monetari usati come strumenti di coercizione e controllo, diffusione dei modelli della cultura dominante come etica sociale, furono non a caso i principali veicoli di quei programmi politico-sociali di contrasto alla povertà; quanto allo scopo, stava in questo: riuscire a inculcare un atteggiamento positivo nei soggetti destinatari rispetto alle opportunità offerte *erga omnes* dal sistema, nel campo del lavoro, della scuola, della salute, delle strutture di tipo comunitario. Il tutto fondato sulla presunzione, non meno teorica che pratica, «che la povertà si trovi nella gente piuttosto che nella società» (Rein, 1976, p. 33).

L'obiettivo dell'intervento, quali che fossero le ragioni che lo giustificavano, era dunque irrimediabilmente «dimostrativo», con poche o nessuna possibilità di incidere sul complesso delle circostanze strutturali che stavano alle radici della povertà; in sostanza, al centro dell'azione pubblica figuravano i soli risvolti culturali del problema, un'azione di mera cosmesi politico-sociale che metteva d'un canto l'assetto stratificato del sistema sociale, gli squilibri nella distribuzione delle risorse, la disegualianza dei redditi e della ricchezza, le carenze della politica abitativa, l'esistenza di quote di popolazione non sufficientemente tutelate dalle vigenti misure della protezione sociale.

Per ovvia conseguenza, la possibilità di recare a soluzione il problema della povertà finì per transitare pressoché esclusivamente per l'illuministica fiducia nell'azione educativa, cui si affidava il compito di compensare, a livello sintomatico, e in ogni caso *ex post*, gli effetti della deprivazione materiale e di riattivare il senso di responsabilità degli stessi assistiti. Del resto, l'enfasi posta sulla «famiglia problema» equivaleva implicitamente ad accogliere la tesi che le cause della povertà non travalicassero i confini della dimensione biografica, familiare e strettamente comunitaria, per manifestarsi semplicemente in una varietà di forme di «disadattamento».

### 3. *Cambio di paradigma*

Con il senno di poi, è agevole cogliere nella varietà di queste esperienze i prodromi di una trasformazione che avrebbe investito da lì a qualche anno l'intero panorama geo-politico delle società occidentali. In effetti, con la grande crisi petrolifera della metà degli anni settanta, si avvertono i primi inequivocabili segni della crisi dei sistemi di welfare state e, con essi, di concerto, il tentativo di adattare la ricetta socialdemocratica – che di quei sistemi costituiva lo scheletro ideologico e politico – a una realtà che era nel frattempo mutata in maniera profonda. Almeno in Occidente, globalizzazione e individualismo spingevano sinergicamente verso un cambio sostanziale di paradigma, sia sul piano istituzionale sia su quello degli schemi interpretativi della teoria economica e sociale.

La prima, la globalizzazione, come opportunamente notava Giddens, non riguardava «soltanto l'interdipendenza economica, ma la trasformazione del tempo e dello spazio delle nostre vite», cioè tutto. Mentre per quanto attiene all'individualismo, si poneva la questione di un

«nuovo equilibrio tra le responsabilità collettive e quelle individuali» (Giddens, 1999, pp. 44 e 49). Per di più, si affacciava il tema del rischio, che univa molte aree della politica, tra queste la riforma del welfare state, le risposte allo sviluppo delle tecnologie, i problemi ambientali, la qualità della vita, e l'emergere di una nuova categoria concettuale, quella dell'esclusione, che nel dibattito politico e culturale veniva poco a poco soppiantando quella di povertà, intesa nel senso tradizionale del termine come privazione o insufficienza di mezzi economici per mantenere una vita dignitosa.

A livello simbolico, queste categorie riflettevano il bisogno di incorporare nella conoscenza le trasformazioni che avevano avuto luogo nell'osatura della società nei primi tre decenni del dopoguerra, i «trenta gloriosi». Il rilievo accordato alle relazioni e alle forme della solidarietà primaria, il riconoscimento delle reti inter-familiari, il lavoro di riproduzione e di cura, lo stesso ruolo dell'economia informale e dell'azione volontaria, esprimevano compiutamente l'esigenza di esplorare nuovi percorsi e di rappresentare in modo più adeguato il mutamento sociale. Detto *à l'envers*, l'emergenza di queste categorie sanciva il superamento dei paradigmi interpretativi tradizionali, ritenuti incapaci di spiegare la complessità della nuova realtà sociale. Rientra legittimamente in questa casistica anche il tema di cui ci stiamo occupando, cioè la comparsa della categoria interpretativa delle nuove povertà in contrapposizione al paradigma della povertà economica; che al dunque è essenzialmente povertà materiale, riconducibile alla struttura fondamentale della società, alla distribuzione diseguale dei redditi, alle dispari opportunità di partenza d'individui, famiglie e gruppi sociali. Oggi questa contrapposizione è rifiutata da molti teorici della povertà, e tuttavia continua a informare numerose politiche o visioni interventistiche di matrice liberista, erroneamente ritenute in grado di contrastare le cause del fenomeno.

Comunque si giustifichi la messa in campo della formula delle nuove povertà, dovunque essa attinga la sua legittimazione teorica, è un fatto che finisca in sostanza per svolgere una funzione di occultamento e distrazione della rappresentazione della povertà nella sua essenza di povertà strettamente economica. Sicché, rompere questo concetto, scomporlo in una pluralità di espressioni e sfumature possibili, significa ridurre la «diseguaglianza» che è posta a fondamento della prima (la povertà economica) alla molteplicità delle «differenze» che sta alla base delle seconde (le nuove povertà); con il risultato di confondere le cause strutturali con il ventaglio delle ragioni e delle motivazioni individuali, per definizione irriducibili a un unico denominatore. Con que-

sta nuova impostazione, s'impone anche l'idea che i conflitti non riguardino più, o non prevalentemente, la sfera della distribuzione delle risorse, bensì genericamente la «riproduzione simbolica dei mondi vitali» (Habermas, 1982, p. 549); in chiaro: l'ambito della riproduzione culturale, dell'integrazione sociale e della socializzazione, e dunque gli spazi di raccordo tra il sistema sociale e i *Lebenswelten* individuali. Come teorizzò Habermas, «i nuovi conflitti non sorgono con riferimento a problemi di tipo distributivo, ma in rapporto a questioni che riguardano la grammatica delle forme di vita» (1982, p. 576); sicché, per conseguenza traslata, l'offerta politica in grado di rispondere a questi problemi non si esprime più sul versante della sicurezza economica e sociale degli individui, quanto piuttosto su programmi e misure d'intervento capaci di affrontare i temi della qualità della vita, dei diritti umani, dell'autorealizzazione individuale e della partecipazione.

Alla luce di queste riflessioni, si spiega il perché della conversione concettuale dalle vecchie alle nuove povertà. Queste ultime riflettono l'ambiguo e sconfinato spazio delle forme del disagio personale, sociale e culturale, stemperano fino a dissolverle le diseguaglianze e la privazione dei mezzi necessari alla soddisfazione di bisogni ritenuti socialmente adeguati nella indistinta configurazione di una società «liquida» priva di parametri di riferimento, in cui la diseguaglianza è ridotta al solo simulacro della differenza, con il risultato di mescolare e confondere i veri poveri con una variegata compagine di soggetti portatori di bisogni affatto diversi. Lo descriveva bene Sarpellon nel *Secondo rapporto sulla povertà in Italia* (1992), osservando che «le carenze nel campo dei bisogni "post-materiali" non sono proprie esclusivamente delle persone in condizioni di povertà, ma colpiscono anche chi si trova al di fuori di quest'area. Questo insieme, per molti aspetti vago ed eterogeneo, di bisogni comprende, fra i tanti possibili, la solitudine degli anziani, le difficoltà dei non autosufficienti, i problemi delle persone colpite da menomazioni fisiche o psichiche, l'istituzionalizzazione dei minori [...]», quindi i bisogni «legati alla frustrazione, alla perdita di senso, all'incapacità di autorealizzazione, per arrivare a situazioni nelle quali la difficoltà maggiore è rappresentata dalla mancanza di relazioni sociali» (Sarpellon, 1992, pp. 23-24).

#### 4. La scomparsa della povertà?

Quali le conseguenze, è agevole immaginare. Nell'arbitraria congerie di circostanze che riempiono questa rappresentazione delle condizioni

RPS

Giovanni B. Sgritta

di vita, la «povertà» semplicemente scompare, comunque sia scende sotto il livello dell'attenzione collettiva. In primo piano, in luogo della struttura sociale e dei processi economici che determinano l'insorgere delle diseguaglianze, subentrano i singoli individui, le loro biografie e le vicende che le accompagnano nel corso del ciclo di vita. Di più, venendo meno le gerarchie, si dissolvono anche le priorità paralizzando così ogni efficace azione di contrasto.

Guardando oltre, alla base di quest'operazione c'è la separazione della sfera economica da quella sociale; l'economia non è più il principio della costruzione della società. Il che segna la fine dello stato sociale e del tentativo di trovare un compromesso, la quadratura del cerchio fra crescita economica, democrazia e coesione sociale. In un testo recente, Touraine giunge addirittura a teorizzare questo risultato affermando che «la seule réponse spontanée au triomphe de l'économie globalisée sera un communautarisme défensif» (Touraine, 2010, p. 99), una politica difensiva che equivale di fatto a un «recul en matière de protection sociale» (*ivi*, p. 119). Onestamente, l'analisi del sociologo francese è più complessa e articolata, non priva di passaggi sui quali sarebbe difficile non concordare. E tuttavia, rischia di avvalorare le medesime conclusioni cui perviene quel movimento che, partito dagli Usa, sull'onda del processo di *welfare retrenchment* è giunto anche in Europa sotto gli stilemi consolatori dello Stato compassionevole e della «Big society».

Ne è prova, da noi, il *Libro bianco* su *La vita buona nella società attiva* che il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali ha varato, in piena crisi, nel maggio del 2009. Con la prospettiva di cambiare domani le logiche cui si è finora ispirata l'azione pubblica nel campo delle politiche sociali, va in scena in questo documento la visione di una nuova politica ancorata alla sussidiarietà e al «valore della famiglia, dell'impresa profittevole e non, come di tutti i corpi intermedi che concorrono a fare comunità»; una politica ritenuta dal ministro «idonea a intervenire su situazioni di solitudine ed emarginazione, con particolare attenzione alle persone più anziane e ai diversamente abili» (Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2009, p. 6). Quanto alla povertà, se ne riconoscono di sfuggita le sole forme estreme e rare, quelle che non trovano facilmente rappresentazione sociale e politica, come la povertà assoluta. Così, nell'apoteosi di un welfare detto delle «responsabilità [...] destinato progressivamente a sostituire il modello attuale di tipo prevalentemente risarcitorio», il ruolo dello Stato arretra e cede il passo «all'impeto della carità», «alle

iniziative generose della società [...] [e] alla possibilità per i contribuenti di disporre liberamente di una parte del prelievo fiscale a loro carico indirizzandolo a soggetti meritevoli opportunamente selezionati» (*ivi*, p. 67); il tutto nell'indimostrato convincimento che dalla carità possa nascere una capacità di costruzione sociale.

A parte la mancanza di ogni operatività e scala di priorità, ciò che soprattutto colpisce in questo documento è il richiamo al ruolo della cultura e una palese inversione delle cause e degli effetti rispetto ai processi che producono e alimentano le disuguaglianze. Così, osserva Ascoli, «non sono le forme dello sviluppo e le scelte di policy a produrre determinati fenomeni nel mercato del lavoro o nei principali comparti del welfare [...]. Non le pressioni del mondo produttivo e delle imprese, le scelte compiute dalla politica, l'insufficiente attenzione per i processi [...] in atto nel lavoro e in altre sfere della vita, così come per il manifestarsi di importanti disuguaglianze, vecchie e nuove» (Ascoli, 2010, pp. 32-33). Nulla di questo, bensì – com'è dato leggere nelle pagine del *Libro bianco* – l'atteggiamento delle giovani generazioni nei confronti della società, la deresponsabilizzazione, l'incapacità a mettere in relazione le proprie aspirazioni con le esigenze sociali del momento e un profondo senso di distacco dalla collettività. Testuale: «Il precariato diffuso, la mancanza di un lavoro, il difficile accesso alla casa, la crisi delle sedi dell'educazione e della formazione non sono le cause, ma semmai le inevitabili conseguenze di un silenzioso mutamento sociale che ha fatto dell'Italia un paese bloccato» (Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2009, p. 28).

Con la sola eccezione della povertà assoluta, il resto passa dunque in secondo piano. Eppure anche stavolta l'eccezione risponde a una regola. Perché la povertà assoluta, come giustamente nota Franzini, «non riconosce il disagio che può derivare dall'ampliarsi delle distanze tra la propria condizione e quella prevalente nella comunità di riferimento», e per questo è «privilegiata da chi ritiene che quel disagio non discrimini, di per sé, tra una vita dignitosa e una che non lo è» se non eventualmente per l'indolore e forzata rinuncia a beni considerati non essenziali (Franzini, 2010, p. 35). Il che vale, per estensione, per tutte le posizioni che mettono in luce l'emergere di nuove povertà; poiché anch'esse non riconoscono alle disuguaglianze un carattere oggettivo e sistematico, cioè la capacità di produrre conseguenze sulla vita delle persone e sul funzionamento della società indipendentemente dalla consapevolezza soggettiva della loro esistenza.

La diversità dei due approcci si chiarisce ancor meglio in un passaggio

RPS

Giovanni B. Sgritta

di Saraceno e Schizzerotto dell'introduzione a un recente volume sulle disuguaglianze. Secondo i due autori, «sostenere che le disuguaglianze hanno natura sistemica vuol dire che esse sono socialmente strutturate, ossia riguardano tutti i portatori [...] di una data caratteristica o proprietà socialmente rilevante e, al contempo, che esse sono indipendenti dai tratti idiosincratici, quali ad esempio, elementi caratteriali o psicologici, preferenze personali di qualsiasi ordine, variazioni individuali dei lineamenti somatici e così via» (Saraceno e Schizzerotto, 2009, p. 10). Vale a dire, che esse producono nel complesso chance e percorsi di vita diseguali, non suscettibili di variazioni casuali, che ordinariamente si manifestano in, e incidono su, una pluralità di ambiti dell'esistenza: la distribuzione del reddito, la ricchezza posseduta, le capacità di spesa e consumo, l'accesso alla formazione, le condizioni di salute, le prospettive occupazionali, le forme di sicurezza, l'esposizione al rischio, il capitale sociale, ecc.; disparità, dunque, di risorse, di opportunità e potere, che svolgono un ruolo comunque importante nella collocazione di individui, famiglie e gruppi nei piani sfalsati della società stratificata.

Che la povertà sia un fenomeno multidimensionale che non riguarda soltanto la distribuzione del reddito ma anche altre caratteristiche essenziali per il benessere degli individui, non v'è dubbio; ed è una tesi che raccoglie sempre più adesioni. E non vi sono dubbi che fra queste caratteristiche rientrino a pieno titolo anche gli aspetti relazionali e soggettivi. Ne è prova il fatto che, a un certo punto, nell'analisi sociale e non meno in quella economica si sia avvertita la necessità di ricorrere a concetti alternativi come quello di deprivazione materiale, di esclusione, vulnerabilità, marginalità, fino alla povertà soggettivamente percepita e naturalmente alle nuove povertà; un ventaglio che trova un parallelo riscontro anche nello strumentario statistico delle misure di povertà. Non è dunque questo il nocciolo della questione.

Il punto è che questi approfondimenti analitici delle dimensioni della povertà non sono neutrali rispetto all'azione da intraprendere. Questo perché, proponendo una «narrazione» basata su immagini limitate ad aspetti marginali o comunque riduttivi della povertà, e fornendo la cornice di riferimento all'interno della quale si collocano i fatti sociali rilevanti ai fini dell'azione politico-sociale, questi schemi interpretativi finiscono di fatto per distogliere l'attenzione dei policy-maker e della pubblica opinione dalla natura e dalle cause reali del problema.

### 5. *Limiti e possibilità*

Nella teoria economica e sociale recente, la tesi delle povertà di nuovo conio si serve di argomenti di per sé sensati, utilizzati di volta in volta per completare il puzzle di un fenomeno indubbiamente complesso, che rischierebbe altrimenti di fornire troppe limitate indicazioni sulle sue dimensioni e caratteristiche. E non c'è dubbio che le sole variabili di reddito e consumo, su cui fanno leva le classiche misure della povertà, siano insufficienti a rappresentare un fenomeno per sua natura sfaccettato o multidimensionale. Il che apre, tuttavia, un ampio ventaglio d'interrogativi. Dove si arresta il processo ovvero qual è il limite entro il quale è ancora possibile parlare di povertà senza ricorrere ad aggettivi che ne stravolgano il significato? Fin dove, cioè, è lecito correre il rischio che la pluralità delle versioni della povertà non equivalga alla semplice cancellazione del problema? Tante povertà, nessuna povertà! E, soprattutto, quali le ricadute politiche di questa elasticità concettuale sull'efficacia delle azioni di contrasto? In che modo stabilire delle priorità in termini di grado di privazione di risorse ritenute essenziali per una vita dignitosa?

Perché, altro è riconoscere che l'approccio economico tradizionale allo studio della povertà presenta dei limiti d'interpretazione e rappresentazione della realtà in una società complessa in cui non sono più solo i beni essenziali che giocano un ruolo decisivo nella definizione delle scelte di vita e delle condizioni di benessere e/o privazione; altro è porre tutto ciò sullo stesso piano, mancare di definire una scala ordinale di priorità, correndo il serio pericolo di una paralisi dell'azione correttiva, di uno sfilacciamento in mille rivoli dell'allocazione di risorse per definizione scarse.

Vale perciò la pena di riprendere per sommi capi una descrizione della realtà della diseguaglianza e della povertà nel nostro paese che, proprio in una fase nella quale gli studi e le statistiche su questi temi parrebbero conoscere una stagione di forte ripresa, rischia di finire tra le quinte di uno scenario in cui tutto appare confuso e indistinto.

### 6. *Stazionarietà e interdipendenza*

Due considerazioni aiutano ad avviare la riflessione sullo stato della povertà in Italia. La prima riguarda la sua relativa stabilità in un intervallo temporale medio-lungo. La seconda, la relazione che intercorre tra la

RPS

Giovanni B. Sgritta



versione «hard» della povertà economica e le sue espressioni «soft». Rileva sul primo punto una considerazione di Brandolini che, analizzando i dati campionari della distribuzione dei redditi negli ultimi quindici anni, non riscontra apprezzabili variazioni. Malgrado vi siano stati «movimenti redistributivi orizzontali che hanno modificato le posizioni relative delle classi sociali», i livelli di disuguaglianza e povertà aggregati non sono stati alterati e «la distribuzione presa nel suo complesso appare piuttosto stabile» (Brandolini, 2009a, p. 60). Questa conclusione si presta a diverse interpretazioni. Dando per scontato che i valori aggregati non riflettano che malamente i cambiamenti che hanno interessato i singoli gruppi sociali, identificati in base alla condizione occupazionale del principale percettore di reddito da lavoro o pensione, essa tuttavia non esclude che si possa assumere come un grossolano indicatore d'invarianza della disuguaglianza e della povertà economica nella popolazione presa nel suo complesso. Se così fosse, il dato rifletterebbe la presenza di uno «zoccolo resistente» e permanente nella ripartizione del reddito e della ricchezza, perlomeno per quanto concerne la distribuzione sull'ordinata tra le quote di popolazione collocate nelle posizioni estreme.

Una conclusione che possiamo assumere solo con qualche cautela. Per due ragioni specifiche, che trovano ampio riscontro in letteratura. Primo, è provato che la quota di individui e famiglie che sperimentano una situazione di povertà stabile è inferiore a quella degli individui e delle famiglie che sono povere solo in un determinato momento; secondo, è dimostrato che proporzioni variabili di popolazione attraversano nei due sensi la linea della povertà. Ora, è lecito pensare che ciò riguardi soprattutto quelle frange di popolazione che si situano in un intorno della linea della povertà, e non quelle più lontane che vi rimarrebbero per periodi relativamente prolungati. Se questa ipotesi fosse confermata, avvalorerebbe la tesi che la povertà economica sia un fenomeno ad alto grado di persistenza dinamica, relativamente «vischioso», che annovera una quota entro limiti invariante della popolazione; ossia, essere poveri in un determinato anno, accrescerebbe la probabilità di esserlo anche in anni successivi a quello di riferimento. Sebbene vi siano orientamenti contrari su questo punto (Giraldo, Rettore e Trivellato, 2007), un indicatore comunitario, il «tasso di povertà persistente»<sup>1</sup>, attribuisce all'Italia il valore più elevato in Europa su tredici

<sup>1</sup> L'indicatore della «povertà persistente» misura la percentuale di popolazione che, essendo a rischio di povertà in un determinato anno, lo era anche in almeno due dei tre anni precedenti.

paesi per i quali è disponibile la misura: «il tasso di povertà persistente è massimo (15%), e riguarda il 75% della popolazione a rischio di povertà, segno che la condizione di povertà si concentra su una specifica parte della popolazione per la quale risulta estremamente difficoltoso migliorare la propria situazione economica» (Cies, 2010, pp. 26-27).

La seconda considerazione, come si diceva, riguarda l'interdipendenza delle diverse forme di povertà, quelle di natura economica, misurate in base al reddito, e le nuove povertà, individuate da un ventaglio più ampio di *functionings* non direttamente o non immediatamente riconducibili alla mancanza di risorse monetarie. Anche in questo caso, troviamo in letteratura interessanti elementi di orientamento. Il problema della correlazione tra povertà economica ed esclusione sociale, che qui assumiamo implicitamente come *proxy* delle nuove povertà, è stato studiato da Devicienti e Poggi, i quali riscontrano la presenza di una correlazione positiva, statisticamente significativa, «tra povertà di reddito e ciascuna delle manifestazioni non monetarie di deprivazione», che nella fattispecie includono l'accesso a beni e servizi di largo consumo, condizioni abitative adeguate e criticità dello stato di salute, rilevate dai microdati dell'indagine Eu-Silc per il biennio 2004-2005 (Devicienti e Poggi, 2009, p. 77).

Un altro interessante risultato di quest'analisi riguarda l'individuazione dei fattori personali e familiari correlati con le suddette dimensioni di privazione. Merita riportarli in dettaglio, perché confermano che alla base dei fattori di disagio vi sono le stesse caratteristiche che stanno a fondamento della tradizionale privazione di reddito. E cioè, il dualismo territoriale Nord-Sud, l'ampiezza familiare, la presenza di figli minori, la mancanza di lavoro, i bassi livelli d'istruzione, l'assenza del partner, cui si aggiunge il fatto di vivere in un'abitazione in affitto anziché di proprietà. La conclusione degli autori è che «l'insufficienza di reddito al tempo *t-1* aumenta sensibilmente la probabilità di essere in deprivazione economica (non solo monetaria) e sociale nei due anni successivi (*odd ratio* pari a 2,68, statisticamente significativo)», mentre «la probabilità di deprivazione economica e sociale per coloro che hanno un reddito inferiore alla linea della povertà è 1,3 volte quella di coloro con reddito al di sopra della soglia» (*ivi*, p. 84).

Anche questi risultati sono da prendere con una certa prudenza; una maggiore affidabilità, richiederebbe il supporto di osservazioni seguite sugli stessi soggetti su orizzonti temporali più lunghi. Nell'arco di un breve periodo, tuttavia, sorreggono la tesi che le cause della povertà economica non siano sostanzialmente diverse da quelle che stanno

RPS

Giovanni B. Sgritta

alla base delle manifestazioni del disagio, dell'esclusione sociale, dell'esposizione al rischio e della vulnerabilità ovvero che la povertà economica e le cosiddette «nuove povertà» siano *en gros* due facce della stessa medaglia.

### 7. *La riproduzione delle diseguaglianze*

Sarebbe quanto mai affrettato estendere senz'altro questa tesi ad altri paesi, diversi dal nostro in termini di sistemi di welfare sia di politiche di contrasto alla povertà. In ogni caso, la questione esula da questa riflessione. C'è invece un altro dato, che va nella medesima direzione dei precedenti, e dunque contribuisce a rafforzare l'idea di un modello italiano della povertà. Si tratta della trasmissione delle diseguaglianze economiche da una generazione all'altra. Anche in questo caso, in effetti, è lecito parlare di una situazione di relativa stazionarietà delle diseguaglianze, che tendono a protrarsi nel corso del tempo, attestano una forte influenza delle condizioni di partenza, alla nascita e trovano inoltre riscontro nell'elevato livello della povertà minorile nel nostro paese.

La persistenza delle diseguaglianze è misurata dall'elasticità intergenerazionale, un indicatore sintetico che riflette quanta parte delle differenze di reddito nella generazione dei genitori si ripresentano, in media, in quella dei figli. Calcolato con riferimento ai redditi da lavoro, questo indicatore rappresenta anche una stima indiretta della mobilità sociale. In generale, i paesi in cui la distribuzione dei redditi in un determinato momento è più egualitaria sono anche quelli, con poche eccezioni, in cui più elevata è la mobilità attraverso le generazioni e minore la trasmissione delle ineguaglianze dalla generazione dei genitori a quella dei figli. Su dodici paesi nei quali l'Oecd ha stimato la mobilità intergenerazionale mediante il coefficiente di Gini calcolato sul reddito familiare equivalente disponibile, l'Italia, con la Gran Bretagna e subito dopo gli Usa, è il paese in cui l'elasticità è più elevata, pari a circa il 50%; il che significa che quasi la metà della differenza relativa dei redditi d'una generazione passa mediamente alla successiva. In Danimarca, Norvegia, Finlandia, ma anche in Canada e Australia, la correlazione è notevolmente più ridotta, tra il 10 e il 20% (Oecd, 2008, p. 213, fig. 8.2).

Il punto è che la persistenza delle diseguaglianze nel corso del tempo deriva da cause che non è agevole rimuovere e, soprattutto, tende a cumularsi ad altre forme di svantaggio sociale. Da questo punto di vi-

sta, l'Italia annovera ben due primati negativi: è il paese che coniuga un'elevata ineguaglianza nella distribuzione dei redditi alla più alta trasmissione di vantaggi e svantaggi nel corso delle generazioni e, per giunta, quello nel quale alla più elevata elasticità nell'ereditarietà delle posizioni si somma una scarsa redditività dei titoli di studio. Come si esprime il rapporto Oecd, «l'ineguaglianza dei redditi in un determinato momento e una forte correlazione dei redditi da lavoro da una all'altra generazione si rinforzano vicendevolmente tramite l'effetto della prima sulle opportunità di accesso ai livelli d'istruzione superiori» (*ivi*, p. 214), con inevitabili conseguenze sul livello di vita delle future generazioni, in forza di un circolo vizioso secondo il quale la povertà si accompagna a minori investimenti in istruzione, più precarie condizioni abitative, cattiva alimentazione e cattiva salute.

RPS

Giovanni B. Sgritta

### 8. *Un modello italiano di povertà?*

L'elevata diseguaglianza nella distribuzione dei redditi, la sua relativa persistenza e l'elevata correlazione intergenerazionale formano, prese assieme, i tratti essenziali di una «sindrome», di una singolare anomalia del nostro paese; sulla quale insistono, per completare il quadro, due altre caratteristiche: il divario territoriale fra le regioni del Nord e quelle meridionali e il ruolo strategico della famiglia.

Le disparità territoriali fra il Nord e il Sud sono molto importanti per comprendere la struttura della diseguaglianza e della povertà. Brandolini dimostra che il divario tra l'incidenza delle persone a basso reddito nelle due grandi ripartizioni geografiche del Centro-Nord e del Mezzogiorno è decisamente ampio e, anche in questo caso, senza apprezzabili variazioni nel periodo 1993-2006; precisamente, intorno all'8-9% nella prima e al 40% nella seconda. Quanto alla quota delle persone a basso reddito nelle due aree, solo poco meno del 30% risiede in una delle regioni del Centro-Nord, la stragrande maggioranza vive al Sud (Brandolini, 2009b, p. 33). E già questo, anche tenuto conto delle differenze regionali del costo della vita, basterebbe a segnalare l'esistenza di enormi disparità nella distribuzione dei redditi all'interno del territorio nazionale.

Confermano appieno questo quadro anche gli indicatori della povertà relativa di fonte Istat (Cies, 2010, tab. 1.1.). Su 2.657 famiglie povere stimate in Italia nel 2009, oltre il 67%, più del doppio del totale delle famiglie residenti, risiedono nel Mezzogiorno (31,9%). Idem se il cal-

colo è effettuato sugli individui, con l'inevitabile aggravio di qualche punto percentuale: 68,4% sono i poveri relativi del Mezzogiorno (5,3 milioni su 7,8) e solo 34,8% i residenti sul totale della popolazione italiana. In termini d'incidenza della povertà relativa, calcolata su una linea della povertà attestata a 983 euro, il Sud fa registrare nello stesso anno valori dell'ordine del 22,7% e del 25,7%, rispettivamente per le famiglie e le persone, contro percentuali notevolmente più contenute per la ripartizione Centro (5,9% e 7,6%) e Nord (4,9% e 5,8%).

Le disparità territoriali restano sostanzialmente immutate anche rispetto alla misura della povertà assoluta, che l'Istat calcola con riferimento a una soglia stabilita in base alla spesa mensile necessaria per l'acquisto di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per uno standard di vita minimamente accettabile. In questo caso, su 1.162 famiglie italiane (il 4,7% delle famiglie residenti) che nel 2009 si collocano sotto quella soglia, 608 mila, cioè circa il 54%, sono residenti al Sud. E anche stavolta l'incidenza della povertà (assoluta), sia per le famiglie sia per gli individui, fa registrare valori da due a tre volte più elevati nel Mezzogiorno che nelle due restanti ripartizioni (*ivi*, tab. 1.10). A margine di questi dati, è interessante notare che la povertà assoluta, benché calcolata con una diversa metodologia, sia rimasta sostanzialmente stabile nel quinquennio 1997-2002 (Freguja e Pannuzi, 2007, p. 5).

L'altro elemento è la famiglia. Date le caratteristiche del nostro sistema di welfare, anch'essa assume un'importanza cruciale nella determinazione dei livelli di povertà. La relazione fra le caratteristiche della famiglia e la povertà è sempre statisticamente significativa, indipendentemente dal criterio di misura adoperato. Al Sud come al Nord e al Centro, l'incidenza della povertà, relativa o assoluta poco importa, aumenta costantemente al crescere della dimensione della famiglia. Nel 2009, ultimo dato disponibile, l'incidenza della povertà relativa nelle regioni del Mezzogiorno passa dal 15,1% per i nuclei con un solo componente, al 27,3% in quelli con quattro componenti e al 37,1% con cinque o più. Il dato del Mezzogiorno «trascina» naturalmente quello nazionale, che per le stesse dimensioni familiari varia dal 6,5% al 15,8% e al 24,9% (Cies, 2010, tab. 1.3). Nord e Centro presentano valori inferiori, ma comunque crescenti in ragione dell'ampiezza della famiglia. E lo stesso vale, a scala più ridotta, per la povertà assoluta.

La dimensione non è tuttavia che una delle caratteristiche della famiglia che incidono sul profilo della povertà. Importa anche la sua composizione. È diverso se la famiglia è composta solo di persone adulte

e anziane o se vi sono figli a carico. Sono in particolare i nuclei familiari con tre o più figli minorenni ad accusare i livelli più elevati di povertà. Anche da questo punto di vista il Sud assume un ruolo di protagonista negativo. Sempre nel 2009, tra le famiglie con figli minori, l'incidenza di povertà relativa quando vi è un solo figlio è pari al 25%, con due sale al 30,1%, con tre o più al 36,7%; e, sia pure con valori di qualche punto percentuale più contenuti, la sequenza resta nondimeno impressionante anche al Nord (4,9%, 8,7% e 14,2%).

Entrambi, territorio e famiglia, giocano dunque un ruolo di rilievo nella definizione dei livelli di povertà; sistematicamente più elevati nelle regioni del Mezzogiorno ma variabili in funzione delle caratteristiche della famiglia. Il combinato disposto di questi due elementi genera distinti profili di povertà, uno caratteristico delle regioni meridionali, l'altro tipicamente presente al Nord. In entrambi i casi, la principale causa della povertà economica è l'insufficienza di reddito. Ma mentre nel Mezzogiorno la scarsità di denaro si coniuga con una relativa abbondanza di «carichi familiari», che contribuisce ad aggravare la situazione economica dell'intero nucleo familiare, e in particolare quella dei figli, al Nord è invece particolarmente elevata, in proporzione, la quota dei poveri che si trovano nella condizione di pensionati, soprattutto donne anziane sole con basso livello d'istruzione e senza una storia contributiva sufficiente a garantire loro un trattamento di pensione dignitoso (Sgritta, 2009, p. 70).

La disponibilità di reddito dipende in primo luogo dall'occupazione. Nell'anno preso a riferimento, il 2009, il tasso di occupazione della popolazione in età 15-64 anni è pari al 64,5% nelle regioni del Centro-Nord, ma è di ben 20 punti percentuali più basso in quelle del Mezzogiorno (44,6%); tale divario si riduce a 15 punti percentuali per i maschi (73,8% vs. 59%), ma sale a 25 punti per quanto riguarda l'occupazione femminile (55,1% vs. 30,6%); mentre ben 16 punti percentuali (20,1% vs. 36%) separano la disoccupazione giovanile nelle due ripartizioni (Cies, 2010, tab. 2.2). Nelle regioni meridionali, inoltre, la percentuale di famiglie con un solo percettore di reddito, da lavoro o da trasferimento, è notevolmente più elevata che al Nord e al Centro; circa la metà si trova in questa condizione. E non è tutto. Esaminando i tassi di occupazione per ripartizione e il ruolo degli occupati all'interno della famiglia, si osserva che mentre al Nord il 72,5% dei «genitori» è occupato, al Sud il dato crolla letteralmente al 53,2%; per giunta, appena il 29,1% dei giovani occupati meridionali ricopre il ruolo di «figlio» in famiglia contro il 49,5% del Nord e il 44,6% del

RPS

Giovanni B. Sgritta

Centro. E lo stesso vale per quanto concerne i «monogenitori»; gli occupati in questo stato sono il 69,8% al Nord, il 67,7% al Centro e appena il 44,2% nel Mezzogiorno (Istat, 2010, tav. 3.18). Per tutte queste ragioni, il reddito delle famiglie che vivono nel Mezzogiorno è notevolmente più ridotto, pressappoco i tre quarti, di quello delle famiglie del Nord. Visto da un'altra angolatura, dal 35% al 45% delle famiglie residenti nelle regioni del Sud occupa il quinto inferiore della distribuzione dei redditi contro valori che oscillano dal 7% al 13% in quelle del Nord (Istat, 2008, tav. 4.28).

Questi dati spiegano perché la povertà colpisca prevalentemente i minori, in particolare nelle regioni meridionali. Misurata in base al «rischio di povertà»<sup>2</sup>, in effetti, l'Italia è il paese europeo con la più alta incidenza di povertà minorile (25%), preceduto nell'ordine soltanto dalla Romania e dalla Bulgaria (Cies, 2010, fig. 1.8). La stragrande maggioranza dei minori non partecipa al mercato del lavoro, per cui la loro condizione economica dipende dalle caratteristiche della famiglia, che in determinate circostanze esercita un perverso effetto «moltiplicatore» sulla povertà. Vale certamente per le famiglie numerose, e s'è detto; ma la povertà è particolarmente diffusa anche tra le famiglie in cui convivono due o più generazioni – nonni, figli e nipoti, pensionati, percettori di reddito da lavoro, disoccupati, giovani in cerca di lavoro, precari – costrette a condividere in solido le poche risorse disponibili (Istat, 2007, tav. 5.42).

### 9. Scenari della crisi

Questo, dunque, a grandi linee è il quadro delle disuguaglianze e delle povertà; descritto in modo schematico, con inevitabili mancanze e approssimazioni, senz'altro meritevoli di maggiori approfondimenti. È un quadro frastagliato e frammentato, che tuttavia si ricompone intorno a due parametri strutturali fondamentali: la frattura territoriale, caratterizzata da livelli di reddito e occupazione più bassi al Sud rispetto al Centro-Nord; e il ruolo centrale della famiglia che, per ragioni legate a peculiari caratteristiche di ampiezza, composizione, bassa

<sup>2</sup> Il «rischio di povertà», secondo la definizione comunitaria, misura la percentuale di persone che vivono in famiglie in cui il reddito disponibile equivalente (calcolato con la scala Ocse modificata) è sotto la «linea di povertà», posta al 60% del valore mediano del reddito disponibile equivalente nazionale.

occupazione e bassi salari, aggrava sistematicamente il rischio di povertà nelle regioni del Mezzogiorno. Altri elementi fanno da contorno, ampliando o riducendo, direttamente o indirettamente, le diseguaglianze e la povertà: il maggior sviluppo economico del Nord e l'immobilismo ormai cronico del Sud, le dinamiche demografiche, la qualità della formazione, la condizione femminile, il ritardo con cui i giovani lasciano la famiglia d'origine, e quant'altro insista sul risultato complessivo delle diseguaglianze e della povertà nelle due aree.

I dati che abbiamo illustrato bastano e avanzano per comprendere le cause che stanno alla base della diseguaglianza e della povertà, e a giustificare un'azione politica di rimozione e superamento di quelle cause. E l'Italia, è noto, non ha mai messo in campo una vera e propria politica di contrasto alla povertà, né ha attivato strumenti di sostegno al reddito nelle condizioni di maggiore difficoltà economica. Di regola, solo misure temporanee e, soprattutto, selettive, categoriali e assistenziali e, per giunta, implicite; misure di per sé insufficienti ad aggredire il fenomeno alla radice, come dimostra il fatto che la spesa sociale specificamente destinata dal nostro paese al contrasto della povertà determina una riduzione del rischio di povertà pari ad appena 4,7 punti percentuali (dal 23,4% al 18,7%, tra prima e dopo), uno dei valori più bassi dell'Ue-15 (Cies, 2010, pp. xxx-xxxi). In linea di principio, non è da escludere che sulle diseguaglianze e sulla povertà intervengano e interagiscano anche altri fattori; tra i quali, quelli che secondo i partigiani della tesi delle «nuove povertà» ne avrebbero gradualmente modificato nel corso degli anni la natura e il profilo, dalle basilari ragioni economiche a quelle culturali e personali. Rientrano anch'essi nel quadro, fanno parte delle condizioni, delle opportunità e degli stili di vita, individuali e collettivi. E tuttavia, è verosimile svolgano un ruolo marginale e del tutto complementare.

La crisi che dall'autunno 2008 ha colpito l'Italia rafforza questa conclusione, e con essa la critica del carattere ideologico della tesi delle nuove povertà. Perché il quadro che emerge dalla crisi conferma se mai la permanenza delle vecchie povertà, delle solite diseguaglianze di reddito, aggravate nella circostanza dalla difficile situazione del mercato del lavoro; che, in questi ultimi anni, ha registrato una forte flessione del tasso di occupazione, già patologicamente basso nel nostro paese, dal 58,7% del 2008, inizio della crisi, al 57,5% del 2009, al 56,7%, ultimo dato del febbraio 2011 (Istat, 2011). E tuttavia, la crisi non ha colpito le diverse fasce della popolazione in maniera uniforme e indifferenziata; le ricadute, com'era da attendersi, sono state piutto-

RPS

Giovanni B. Sgritta



sto selettive. Larga parte della riduzione degli occupati, riconducibile soprattutto al blocco del turnover e alla diminuzione delle posizioni lavorative a termine, ha riguardato l'industria manifatturiera, in particolare le imprese sotto i 10 addetti e quelle oltre i 50, oltre il settore del commercio, alberghi e pubblici esercizi, dove maggiore è stato l'effetto del calo dei consumi. Più della metà della flessione si è concentrata nel Mezzogiorno (-3% nel 2009 rispetto al -1,1% del Centro-Nord), nelle regioni in cui l'occupazione era già in calo nel 2008. E parimenti rilevante è stata nel corso dello stesso anno la riduzione del tasso di occupazione degli stranieri (-2,5 punti contro 1,2 punti degli italiani).

Più in generale, gli effetti della crisi riepilogano le debolezze strutturali del paese. Al di fuori di queste, non si registrano particolari elementi di novità. A risentirne maggiormente sono state, in effetti, le aree del Mezzogiorno, già gravate da più elevati livelli di diseguaglianza e povertà, relativa e assoluta, le famiglie e i soggetti sociali più esposti. In particolare, i giovani; quelli che si apprestavano a entrare nel mercato del lavoro e quelli occupati in lavori temporanei e con bassi profili professionali. Adulti e giovani sono stati colpiti in misura diversa dagli effetti della crisi. I dati longitudinali dell'indagine Eu-Silc consentono di ricostruire, a grandi linee, il carattere differenziale della recessione. Per i genitori il calo dell'occupazione si è concentrato nel Mezzogiorno, dove risiede una maggiore percentuale di famiglie vulnerabili con un solo percettore di reddito e più elevata è la quota di famiglie che si collocano nei livelli inferiori della distribuzione dei redditi; le peculiarità della struttura produttiva di queste regioni hanno fatto sì, inoltre, che l'intervento della cassa integrazione sia stato meno intenso che nel Centro-Nord. Così, tra il 2008 e il 2009 sono percentualmente aumentate le famiglie in cui non vi è alcun percettore e quelle con un solo percettore, mentre sono diminuite quelle nelle quali i percettori di reddito sono due o più (Istat, 2011, tab. 2.4).

Assai più gravi sono state le ricadute della crisi sulla popolazione giovanile. In particolare, la riduzione dell'occupazione e la crescita della disoccupazione hanno riguardato soprattutto i giovani che non si erano ancora affrancati dalla famiglia di origine. Mentre «per i genitori in età attiva la riduzione non arriva al punto percentuale (dal 65,4 al 64,8 per cento) [...] il tasso di occupazione dei figli 15-34enni si riduce, tra 2008 e 2009, di 3,3 punti percentuali (dal 39,4 al 36,1 per cento)» (*ivi*, p. 44). Nel quarto trimestre del 2010, ultimo dato disponibile, il tasso di disoccupazione dei giovani in età 15-24 anni raggiunge il 29,8%,

quasi due punti percentuali in più di un anno prima (27,9%). Ma è un tasso alquanto differenziato per genere e territorio, poiché vale 32,9% per le giovani donne e sale complessivamente al 39,5% nel Mezzogiorno (42,4% per le giovani di queste regioni; +2 punti rispetto allo stesso periodo del 2009) (Istat, 2011, prospetto 12).

La condizione giovanile offre, peraltro, ottimi spunti per quanto riguarda il tema delle nuove povertà. Non c'è dubbio, in effetti, che l'aggravamento della situazione lavorativa dei giovani comporti dei costi sia per l'economia, sia per la società nel suo complesso, per i soggetti coinvolti e le loro famiglie. La mancanza di un lavoro e del relativo reddito in giovane età rischia di compromettere la futura carriera lavorativa e frequentemente induce modelli comportamentali negativi e permanenti. Secondo l'*International labour office*, è dimostrata l'esistenza di un «legame tra disoccupazione giovanile e esclusione sociale. La difficoltà di accedere al mercato del lavoro crea un senso d'inutilità e indolenza tra i giovani da cui può derivare un aumento della criminalità, problemi di salute mentale, conflitti violenti e dipendenza da sostanze d'abuso» (ILO, 2010, p. 6). L'elenco esemplifica alcune delle conseguenze che concorrono a formare il campionario delle espressioni che, di regola, si associano alle nuove povertà. *Prima facie* è così, e ciò parrebbe dunque avvalorare quella tesi. Il punto è, come avverte correttamente il Rapporto dell'Ilo, che in fondo si tratta di manifestazioni secondarie di un fatto primario che le ingloba e le sovrasta. Effetti che, se da un lato sono il prodotto della struttura delle disegualianze e della mancanza di opportunità di lavoro, dall'altro generano ricadute e costi rilevanti sulla stessa struttura economica della società: in termini di mancata crescita, minore risparmio, riduzione della domanda aggregata, mancati introiti contributivi e fiscali, aggravamento dei costi di mantenimento da parte delle famiglie, maggiori servizi socio-assistenziali, pesanti sprechi negli investimenti in istruzione, ecc. (*ibidem*).

### 10. Nuovi poveri e vecchie povertà

Una ricerca condotta nell'ambito delle attività conoscitive della Commissione d'indagine sull'esclusione sociale consente di spingere un po' più a fondo quest'analisi (Sgritta, 2010). Oggetto dell'indagine erano tre aree metropolitane: una realtà del Nord caratterizzata da una forte presenza industriale manifatturiera, come Torino; quindi l'area napo-

RPS

Giovanni B. Sgritta

letana e quella della capitale. Comunque, un mosaico composito di realtà urbane con storie e caratteristiche economico-produttive distinte, che si riteneva avessero risentito e reagito in modi distinti agli effetti della recessione economica. La ricerca si proponeva anche di valutare quanta parte della reazione alla crisi fosse riconducibile alla presenza nelle tre aree di forme di povertà tradizionale e quanta, invece, fosse eventualmente da addebitare al sopravvenire di nuove povertà, espressioni di disagio sociale solo indirettamente collegate alla mancanza di lavoro e di reddito.

L'indagine conferma che la crisi non ha attraversato il paese in modo indifferenziato; piuttosto, le cause che hanno determinato l'intensità e la durata dei processi di impoverimento o la caduta in uno stato di vera e propria povertà non sono affatto indifferenti e indipendenti dai luoghi in cui questi fenomeni si sono prodotti. Ciascuno di questi luoghi esprime, in altri termini, una sua particolare vocazione a favorire l'emergere di specifiche manifestazioni della povertà, al di là di una virtuale media generale. Le tipologie della povertà e le figure dei poveri che si incontrano passando da un contesto all'altro, da una città all'altra, variano in relazione al tessuto economico di quella particolare realtà territoriale, alla sua struttura economica e occupazionale, alla composizione delle attività produttive che in essa si svolgono, alla loro tipicità rispetto alla congiuntura e alle dinamiche dell'economia e del mercato globale.

Povertà e poveri dipendono, dunque, da una pluralità di fattori economici e sociali. Dipendono dai livelli di occupazione, disoccupazione e inoccupazione distinti per genere, dalla stabilità o precarietà del posto di lavoro, dal numero di percettori di reddito per famiglia e, più in generale, dalle caratteristiche del mercato del lavoro di quel particolare territorio. Sono legati alla sua demografia, alla struttura per età della popolazione, alla dimensione e composizione delle famiglie, ai livelli di istruzione, al capitale umano; o alla presenza in quelle realtà di gruppi di popolazione immigrata. Fatto sta che, scendendo lo stivale da Nord a Sud, la povertà cambia volto; si presenta con prevalenze e incidenze diverse, s'incarna in figure e forme distinte. Cambiano i soggetti, le famiglie e le categorie che ne sono colpiti, cambiano le modalità e le occasioni che innescano i processi di impoverimento, gli itinerari, i calendari dei tempi di ingresso e di uscita dalla povertà, le prospettive di recupero e di reinserimento. E cambia di conseguenza l'efficacia dei provvedimenti a scala nazionale e locale con cui si cerca, con diverso successo, di fronteggiare i problemi.

L'indagine compie anche un tentativo di mettere ordine nelle traietto-

rie d'impoverimento e nei motivi che le generano, ponendo nelle posizioni inferiori della scala i disagi materiali e sociali che hanno un carattere più contingente, effetti di una congiuntura negativa o di una crisi improvvisa come l'attuale, e le cui cause sono da rintracciare appunto in un evento imprevisto e dirompente; e collocando invece in quelle superiori, in ordine crescente di gravità, le povertà più consolidate e cronicizzate, che derivano dall'accumularsi di eventi negativi nel ciclo di vita delle persone e pertanto più vicine al modello della «cultura della povertà», cioè alle nuove povertà. Nel panorama delle povertà e dei processi d'impoverimento compaiono naturalmente entrambe, i nuovi poveri della crisi e i poveri della tradizione, gli emarginati gravi, gli ultimi, i classici homeless, i *clochards* di strada, gli esclusi cronici, i malati di mente, quanti hanno ormai perduto il sostegno delle famiglie e sono da tempo precipitati in una condizione destinata ad avvitarci in una spirale di degrado inarrestabile.

Ma sono vicende che si pongono in maniera nettamente diversa rispetto alla crisi. E che soprattutto pongono problemi diversi alla politica. Le povertà tradizionali nulla hanno di «nuovo» e nulla a che vedere con la crisi in atto; ci sono sempre state, rappresentano il precipitato di vicende che sono da addebitare agli incerti dell'esistenza, alla disgregazione dei rapporti primari, a episodi d'abuso, al sopravvenire, secondo i casi, di gravi problemi di salute e incidenti di percorso che affondano radici molto indietro nel tempo, spesso ai primi anni di vita. Si tratta di persone ormai «fuori gioco», senza casa, senza lavoro, senza famiglia, senza niente e nessuno cui aggrapparsi in un ultimo, disperato tentativo di risalire la china e tornare a una parvenza di normalità. La loro condizione risale pressoché sempre a una povertà che si tramanda per generazioni ovvero alla progressiva solidificazione, anno dopo anno, esperienza dopo esperienza, di un'inenarrabile serie di eventi critici che alla fine fa massa e zavorra; che, nelle storie di vita di queste persone, si esprime in una narrazione declinata al passato, indice di una realtà ormai irreversibile e consolidata. Sicché, non c'è un solo evento, per quanto rilevante, in grado di spiegare il loro stato; conta piuttosto l'intera sequenza di avvenimenti sparsa casualmente nel corso della loro biografia, se non prima, nella generazione che li precede. E tuttavia, se questa diagnosi farebbe propendere per l'inclusione di queste vicende nel modello antropologico della «cultura della povertà», delle nuove povertà, non è da escludere che quella catena negativa poteva forse essere spezzata tramite una tempestiva ed efficace azione di contrasto, nelle prime fasi della socializzazione fa-

RPS

Giovanni B. Sgritta

miliare, nel successivo percorso formativo e nella precarietà della carriera lavorativa, che avrebbe permesso quantomeno di attenuarne gli effetti.

Non sono questi, dunque, i poveri della crisi. Meo e Romito ne descrivono i caratteri essenziali nell'area torinese (Meo e Romito, 2010); e lo stesso vale, fatte le debite differenze, per Roma e Napoli. Nella stragrande maggioranza dei casi, le persone che con lo scoppio della crisi entrano a far parte della schiera dei nuovi poveri, sono persone «normali», operai fino ad allora stabilmente inseriti nel mercato del lavoro con contratti a tempo indeterminato e che per questa stessa ragione si ritenevano relativamente protetti dal rischio di cadere in povertà, ma che a causa della grave recessione economica subiscono una brusca e inaspettata riduzione delle loro entrate. I nuovi poveri, i poveri della crisi, sono soprattutto i *working poors*. Agli operai sono da aggiungere gli impiegati, i tecnici con la laurea in tasca, la cui condizione li metteva un tempo ben più di quelli al riparo dalla perdita del posto di lavoro e dai rischi di un improvviso declino o tracollo economico. A peggiorare ancor più le cose, c'è che di crisi come questa, di questa gravità, né gli uni né gli altri hanno mai avuto memoria diretta nella loro storia lavorativa. E le cose si complicano quando, e succede a molti, in famiglia di redditi ne entra uno solo, e ci sono di mezzo mogli che non lavorano e figli che studiano o ancora alla ricerca di una occupazione.

E non è ancora tutto. La loro condizione è resa se possibile più grave dal fatto che sono del tutto impreparati ad affrontare questa esperienza, sono disorientati, non sanno muoversi nelle reti degli aiuti, sviluppano sentimenti di ansia, provano vergogna, si sentono abbandonati, privi di sostegni adeguati e per di più incapaci di trovare una via d'uscita dalla condizione in cui si trovano. Le interviste a questi «nuovi poveri» raccontano di individui impauriti e rassegnati: la sensazione, che affiora nelle parole di molti, è quella di trovarsi a un punto di svolta e, forse, di non ritorno. Solo i più anziani possono almeno sperare di essere accompagnati alla pensione, una volta usciti dall'intermezzo della cassa integrazione. Alcuni di loro sono colpiti «in corsa», in una fase della loro vita che prima della crisi inclinava verso l'alto, con la prospettiva di piccoli miglioramenti economici e speranze di mobilità per i figli; per cui, avevano sottoscritto un mutuo, acceso un prestito, fatto progetti di miglioramento del loro tenore di vita, spinto i figli a proseguire gli studi. Insomma, come scrivono Meo e Capponi, sono persone «che non appartengono all'area della grave emargina-

zione, non si presentano in stato di estremo degrado, né sembrano manifestare sradicamento dal tessuto sociale o forme di cronicità» (Meo e Capponi, 2010, p. 145). Semplicemente, sono saltate le sicurezze e c'è chi rischia di restarne schiacciato.

Per tutti costoro, che sono «nuovi poveri» investiti da forme di povertà di vecchio conio, è pur sempre la banale e improvvisa mancanza di denaro che prevale su tutto il resto: del denaro in sé e per sé, per quello che rappresenta nella società del benessere e cui dà accesso sul mercato dei beni di consumo, per ciò che consente di acquisire per sé e per i propri familiari. Delle cosiddette «nuove povertà» non c'è traccia in queste storie; se mai, al limite, inedite sono le esperienze che da quest'assenza sono generate: la difficoltà di accedere a servizi che non ne contemplano l'esistenza e non sono perciò in grado di fornire alcun aiuto nella lotta alla povertà.

### Riferimenti bibliografici

- Ascoli U., 2010, *Il welfare italiano secondo il Libro Bianco: riduzione dello spazio pubblico, largo agli accordi categoriali e al privato*, «La Rivista delle politiche sociali», n. 1, pp. 31-46.
- Brandolini A., 2009a, *L'evoluzione recente della distribuzione del reddito in Italia*, in Brandolini A., Saraceno C. e Schizzerotto A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna.
- Brandolini A., 2009b, *Indagine conoscitiva sul livello dei redditi di lavoro nonché sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008*, XI Commissione (Lavoro, Previdenza sociale), Senato della Repubblica, 21 aprile.
- Cao Pinna M., 1953, *Le classi povere*, in *Atti della Commissione parlamentare di Inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. II, Camera dei deputati, Roma.
- Cies - Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2010, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2010*, Luglio.
- Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, 1996, *La povertà in Italia 1980-1994*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma.
- Devicienti F. e Poggi A., 2009, *Povertà e privazione economica e sociale: nuove analisi dinamiche in Italia*, in Brandolini A., Saraceno C. e Schizzerotto A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, il Mulino, Bologna.
- Franzini M., 2010, *Ricchi e poveri. L'Italia delle disuguaglianze (in)accettabili*, Università Bocconi Editore, Milano, 2010.

RPS

Giovanni B. Sgritta

- Freguja C. e Pannuzi N., 2007, *La povertà in Italia: che cosa sappiamo dalle varie fonti?*, in Brandolini A. e Saraceno C., 2007, *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Giddens A., 1999, *La terza via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, Il Saggiatore, Milano.
- Giraldo A., Rettore E. e Trivellato U., 2007, *Gli episodi di povertà causano ulteriori episodi di povertà? Evidenze dal panel sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia*, in Brandolini e Saraceno C., *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Gouldner A.W., 1972, *La crisi della sociologia*, Il Mulino, Bologna.
- Habermas J., 1982, *Theories des kommunikativen Handelns. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*, II vol., Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Ilo - International labour office, 2010, *Global Employment Trends for Youth. Special Issue on the Impact of the Global Economic Crisis on Youth*, Ginevra.
- Istat, 2007, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2006*, Roma.
- Istat, 2008, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2007*, Roma.
- Istat, 2010, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2009*, Roma.
- Istat, 2011, *Occupati e disoccupati. Statistiche Flash*, 1 aprile.
- Lewis O., 1966, *The Culture of Poverty*, «Scientific American», vol. 215, n. 4, pp. 19-25.
- Lewis O., 1973, *La cultura della povertà e altri saggi di antropologia*, Il Mulino, Bologna.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2009, *Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, Roma.
- Meo A. e Capponi A., 2010, *Torino, Senza casa*, in Sgritta G.B. (a cura di), *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane*, Franco Angeli, Milano.
- Meo A. e Romito M., 2010, *Torino. Cassa integrazione e processi di impoverimento*, in Sgritta G.B. (a cura di), *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane*, Franco Angeli, Milano.
- Oecd, 2008, *Growing Unequal. Income Distribution and Poverty in Oecd Countries*, Oecd, Parigi.
- Rein M., 1976, *Social Science and Public Policy*, Penguin, Harmondsworth.
- Saraceno C. e Schizzerotto A., 2009, *Introduzione. Dimensioni della disuguaglianza*, in Brandolini A., Saraceno C. e Schizzerotto A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna.
- Sarpellon G., 1992, *La povertà in Italia nel 1988*, in Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione, *Secondo rapporto sulla povertà in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Sgritta G.B., 1984, *Emarginazione, dipendenza e politica sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Sgritta G.B., 2009, *Il ritorno della povertà: vecchi problemi, nuove sfide*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 61-77.

- Sgritta G.B. (a cura di), 2010, *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane*, Franco Angeli, Milano.
- Touraine A., 2010, *Après la crise*, Éditions du Seuil, Parigi.
- Townsend P., 1979, *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Penguin Books, Harmondsworth.

RPS

Giovanni B. Sgritta





## I tagli all'assistenza in Italia. Motivazioni e conseguenze

**Angelo Marano\***

RPS

*L'articolo discute motivazioni ed effetti della riduzione, fino all'azzeramento, del finanziamento nazionale alle politiche socio-assistenziali che va prefigurandosi nel 2011-2012, anche in relazione al delinearsi di modalità di attuazione del federalismo fiscale che rivolgono a tali politiche scarsa attenzione. L'azzeramento degli stanziamenti nazionali sembra destinato a provocare un ulteriore restringimento delle prestazioni offerte, già meno sviluppate rispetto agli altri paesi, e rischia di far*

*tramontare il progetto originario della legge 328/2000 di costruire un autonomo sistema socio-assistenziale, strutturato sul territorio nazionale, professionale e rivolto alla totalità dei cittadini. Piuttosto, sembra delinearsi un sistema in parte ricondotto nell'ambito delle politiche sanitarie e delle politiche del lavoro, per il resto residuale, differenziato territorialmente e rivolto prevalentemente a soggetti marginalizzati.*

### *1. Introduzione*

Il biennio 2011-2012 si prefigura come un momento critico per le politiche socio-assistenziali in Italia: vengono infatti meno i finanziamenti nazionali alla spesa sociale dei livelli decentrati di governo, senza una corrispondente devoluzione di risorse. Se pure il finanziamento nazionale è arrivato a coprire complessivamente una quota minoritaria (attorno al 20%) della spesa sociale degli enti locali, la dipendenza da tale finanziamento è molto differenziata territorialmente; inoltre, i tagli andranno necessariamente ad incidere sulla parte di spesa più comprimibile (i servizi all'utenza, piuttosto che il personale), mentre sarà estremamente difficile compensare le risorse che vengono meno, stanti gli ulteriori, e più generali, obblighi di contenimento della spesa imposti a Regioni e Comuni.

Il taglio dei finanziamenti, unito al delinearsi di modalità di attuazione

\* Le opinioni espresse nell'articolo sono personali e non attribuibili ad alcuna istituzione.

del federalismo che, in ambito socio-assistenziale, da un lato rinviano al futuro la definizione dei livelli essenziali, dall'altro ventilano una provvisoria individuazione di «obiettivi di servizio» senza corrispondente finanziamento, rischia di far tramontare definitivamente il disegno originale della legge quadro sull'assistenza (l. 328/2000) di costruire un autonomo sistema socio-assistenziale, strutturato sul territorio nazionale, professionale e rivolto alla totalità dei cittadini. Quello che sembra delinearsi è piuttosto un sistema in parte riassorbito nell'ambito delle politiche sanitarie e delle politiche del lavoro, per il resto residuale, differenziato territorialmente e rivolto prevalentemente a soggetti marginalizzati.

L'articolo illustra il processo di azzeramento del finanziamento nazionale delle politiche sociali e ne discute motivazioni e conseguenze, anche in relazione alla riforma federale del 2000, alla mancata definizione dei livelli essenziali in ambito sociale e all'attuazione del federalismo fiscale. La sezione 2, dopo aver riassunto i termini dell'arretratezza del sistema socio-assistenziale italiano nel confronto internazionale, illustra le dimensioni dei tagli. La sezione 3 ne richiama alcune motivazioni di fondo: il prevalere di un'impostazione teorica che, in ambito macroeconomico, nega l'efficacia delle politiche fiscali e considera la spesa per il welfare di bassa qualità e, in ambito microeconomico, sottolinea sistematicamente il rischio morale, piuttosto che i benefici sociali delle tutele; il tradizionale problema della scarsità di risorse finanziarie, accentuatosi con la crisi economica. La sezione 4 discute il ruolo giocato dalla riforma federale del 2000 e dalle modalità con le quali si sta dando attuazione al federalismo fiscale, sulla base delle deleghe conferite dalla legge 42/2009. La sezione 5 discute il modello di assistenza che sembra delinearsi, evidenziando, oltre al generalizzato ridimensionamento delle prestazioni offerte, l'aumento delle disomogeneità territoriali e i caratteri di residualità delle prestazioni socio-assistenziali e marginalità dei soggetti protetti che sembrano destinate a prevalere. La sezione 6 conclude.

## *2. L'azzeramento del finanziamento nazionale delle politiche sociali*

Le anomalie della spesa sociale italiana sono ben note. Ad una spesa complessiva in linea con quella degli altri paesi europei, fa da contraltare una sua concentrazione prevalentemente nel comparto pensionistico e dei servizi sanitari; in comparti come famiglia/minori, casa, al-

tra esclusione sociale, così come nei servizi agli invalidi, l'Italia appare, nel confronto internazionale, fortemente arretrata (tabella 1). In termini monetari (tabella 2), basti notare che dei 432 miliardi di spesa complessiva nel 2009, il 59% era costituito da spesa pensionistica e il 24% da servizi sanitari, per complessivi 359 miliardi; se sottraiamo anche Tfr, prestazioni sanitarie in denaro, cassa integrazione e disoccupazione, assegni familiari e di maternità, ne risulta una spesa residuale, per tutte le altre prestazioni e comparti della protezione sociale, inferiore a 15 miliardi (il 3,4% del totale, l'1% del Pil), che si riduce a meno di 10 miliardi considerando solo la spesa delle amministrazioni pubbliche.

Andando a concentrarci sulla rete delle prestazioni sociali offerte sul territorio, delle quali sono attori principali i Comuni (singoli o associati) a livello di produzione e le Regioni a livello legislativo e programmatico, l'indagine sulla spesa sociale dei Comuni indica una spesa di 6,6 miliardi nel 2008, cui si sommerebbero una compartecipazione degli utenti e una quota a carico del Ssn, per complessivi 2 miliardi (tabella 3). Si tratta delle prestazioni sociali effettivamente erogate sul territorio, direttamente o per il tramite del privato sociale, per la maggior parte in servizi o finanziamento di strutture, ma anche, per circa un quarto, in denaro (figura 1). Sono rivolte prevalentemente a famiglie e minori, anziani e disabili (per più dell'80%, complessivamente) e, per il rimanente 20%, ad adulti in condizioni di disagio, immigrati, persone affette da dipendenze e alla categoria, residuale, della multiutenza (figura 2).

Come viene finanziata questa spesa? Incrociando i dati dell'indagine sulla spesa sociale dei Comuni con i questionari di monitoraggio del Fondo nazionale per le politiche sociali (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2010), pur con una notevole approssimazione, causata dall'incompletezza dei dati delle due indagini, si può quantificare l'autofinanziamento da parte dei Comuni in circa 3 miliardi, il finanziamento mediante fondi nazionali ritrasferiti dalle Regioni in 1,2 miliardi, il finanziamento mediante fondi regionali in circa 900 milioni, cui si aggiunge una componente non specificata di circa 1,6 miliardi (parte inferiore della tabella 3)<sup>1</sup>.

I fondi nazionali, ripartiti dall'autorità centrale alle Regioni e da queste

<sup>1</sup> Istat (2011) fornisce una stima diversa da quella qui presentata (15% Fondo politiche sociali, 14,9% fondi regionali, 62,5% risorse proprie), ma anche tale stima sconta una forte incompletezza e disomogeneità territoriale dei dati.

a loro volta ai Comuni, finanziavano dunque, nel 2008, circa il 20% della spesa sociale degli enti locali. Questa componente di finanziamento nazionale è, tuttavia, destinata a venir meno nel prossimo futuro. Come mostra la tabella 4, dal 2001 al 2004 l'ammontare del finanziamento nazionale, concentrato nel Fondo nazionale per le politiche sociali istituito nel 1998, è stato sostanzialmente costante, attorno a un miliardo. Si è, poi, quasi dimezzato nel 2005, per tornare a salire negli anni del governo di centro-sinistra (2006-2008) sfiorando, fra Fondo politiche sociali e altri fondi, istituiti con la Legge finanziaria 2007, 1,6 miliardi. Nella legislatura corrente vi è stata una erosione dei finanziamenti nel 2009-2010, cui è seguito un crollo nell'anno corrente, quando il finanziamento si è ridotto a poco meno di 400 milioni, destinati a diventare 193 e 144 milioni, rispettivamente, nel 2012 e 2013. In particolare, nel 2011 non è stato rifinanziato il Fondo per le non autosufficienze, istituito nel 2007, che era arrivato a 400 milioni, mentre si è dimezzato il Fondo per le politiche sociali e sono stati ridimensionati gli altri stanziamenti.

A completare il quadro, vanno considerati tre ulteriori elementi: *a*) il Fondo politiche sociali era inizialmente (nel disegno di legge di stabilità 2011) destinato a ridursi di altri 200 milioni nel 2011 e solo la pressione delle Regioni ha determinato uno stanziamento aggiuntivo, limitato, comunque, al solo anno corrente; *b*) eccezion fatta per il Fondo infanzia e adolescenza, destinato direttamente a 15 città fra le maggiori del paese, e per lo stanziamento aggiuntivo appena richiamato, la parte residua degli stanziamenti per gli anni a venire corrisponde, sostanzialmente, ai fondi gestiti direttamente dall'autorità centrale; *c*) a marzo 2011 un provvedimento del Ministro dell'Economia ha reso indisponibile parte delle risorse riportate in tabella, in via cautelativa, per l'eventuale resa inferiore alle aspettative dell'asta delle nuove frequenze destinate alla banda larga.

Dunque, per il 2011 le Regioni sono riuscite a ottenere un finanziamento integrativo di 200 milioni ma, ciò malgrado, i fondi loro destinati si ridurranno a un terzo rispetto al 2010. Per il 2012 sembra delinearsi il definitivo esaurimento del finanziamento nazionale delle politiche sociali.

Si potrebbe obiettare che, nel contesto dell'attuazione del federalismo fiscale, è naturale che vengano azzerati i fondi nazionali, prevedendo il nuovo articolo 119 della Costituzione l'integrale finanziamento con risorse proprie delle funzioni di Regioni ed enti locali. Si tratterà di federalismo nella sezione 4, tuttavia si può anticipare che l'azzeramento

Tab 1

RPS

Angelo Marano

Tab 1

RPS

I TAGLI ALL'ASSISTENZA IN ITALIA. MOTIVAZIONI E CONSEGUENZE

del finanziamento nazionale delle politiche sociali non è compensato dalla devoluzione di equivalenti risorse tributarie, essendo piuttosto vero l'opposto, ovvero che mediante l'azzeramento preventivo dei trasferimenti nazionali vanno a ridursi le risorse fiscali da devolvere.

Vero è anche che, come detto, gli stanziamenti nazionali contribuivano per una quota limitata a circa il 20% della spesa sociale decentrata, e che Regioni e Comuni, insieme agli stessi utenti, già finanziavano con risorse proprie buona parte dei servizi. D'altra parte, tale dato medio rappresenta una realtà fortemente differenziata a livello nazionale, con alcune aree dipendenti più di altre dai finanziamenti nazionali (vedi oltre, sezione 5). In ogni caso, anche quelle più autonome troveranno dal 2011 oltremodo difficoltoso compensare i tagli, stante che questi si accompagnano alla diminuzione anche degli altri trasferimenti a Regioni e enti locali. Basti ricordare che la manovra correttiva 2011-2012 (articolo 11 del decreto legge 78/2010) comporterà (al netto della spesa sanitaria), nel biennio, tagli ai trasferimenti per complessivi 8,5 miliardi alle Regioni a statuto ordinario, 1,5 miliardi alle Regioni a statuto speciale, 4 miliardi ai Comuni e 800 milioni alle Province. Dunque, ai tagli al finanziamento nazionale potranno, anzi, sommarsi ulteriori riduzioni degli stanziamenti destinati autonomamente al sociale da Regioni e Comuni.

*Tabella 2 - Maggiori componenti della spesa sociale italiana (anno 2009)*

Miliardi di euro e % del totale e del Pil	Spesa delle amm. pubbliche	Spesa totale	In % del totale	In % del Pil
<i>Spesa di protezione sociale</i>	402,2	432,4	100,0	28,5%
di cui: prest. monetarie: Pensioni Ivs e assistenziali	254,7	256,5	59,3	16,9%
di cui: prest. in natura: sanità	102,8	102,8	23,8	6,8%
di cui: prest. monetarie: Tfr	8,8	24,3	5,6	1,6%
di cui: prest. monetarie: malattia	3,5	8,6	2,0	0,6%
di cui: prest. monetarie: disoccupazione	10,0	10,0	2,3	0,7%
di cui: prest. monetarie: assegni familiari previdenziali	6,4	6,4	1,5	0,4%
di cui: altri trasferimenti monetari ex legislazione nazionale*	6,1	9,03	2,1	0,6%
<i>Altre prestazioni di protezione sociale (saldo)</i>	9,9	14,8	3,4	1,0%

\*Assegni di maternità, altri assegni previdenziali di vecchiaia, assegni familiari assistenziali e altre prestazioni in denaro alle famiglie.

Fonte: Istat, 2011b.

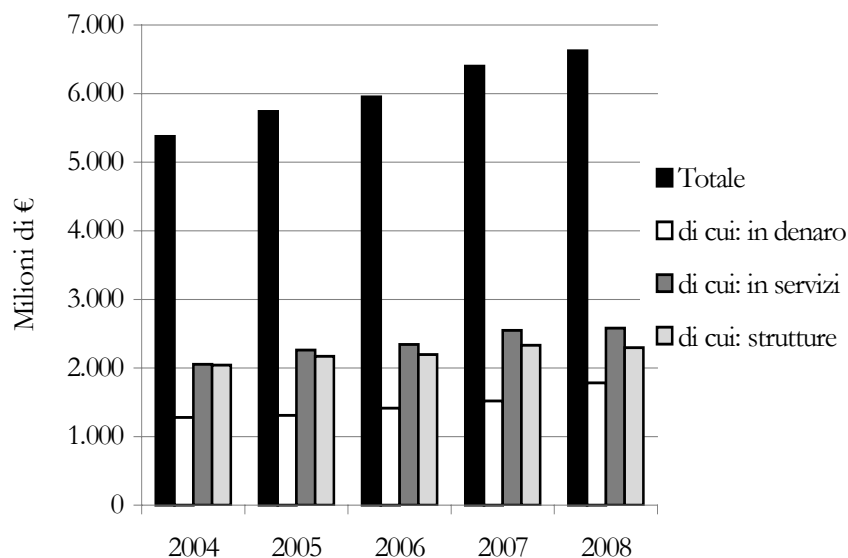


Tabella 3 - Finanziamento della spesa sociali dei comuni singoli e associati (anno 2008)

	Milioni di euro	in %	in %
Spesa pubblica e degli utenti	8.709	100,0%	
di cui: a carico utenti	932	10,7%	11%
di cui: a carico Ssn	1.115	12,8%	13%
di cui: a carico Comuni	6.662	76,5%	77%
Finanziamento della spesa a carico dei Comuni:			
Risorse proprie	3.000	45,0%	
Fondi nazionali	1.200	18,0%	
Fondi regionali	900	13,5%	
Altro o non specificato	1.562	23,5%	

Fonte: Istat, 2011a ed elaborazioni a cura dell'autore sulla base dei questionari di monitoraggio del Fondo nazionale per le politiche sociali (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2010).

Figura 1- Spesa sociale dei Comuni: totale e per tipologia di spesa (anni 2004-2008)



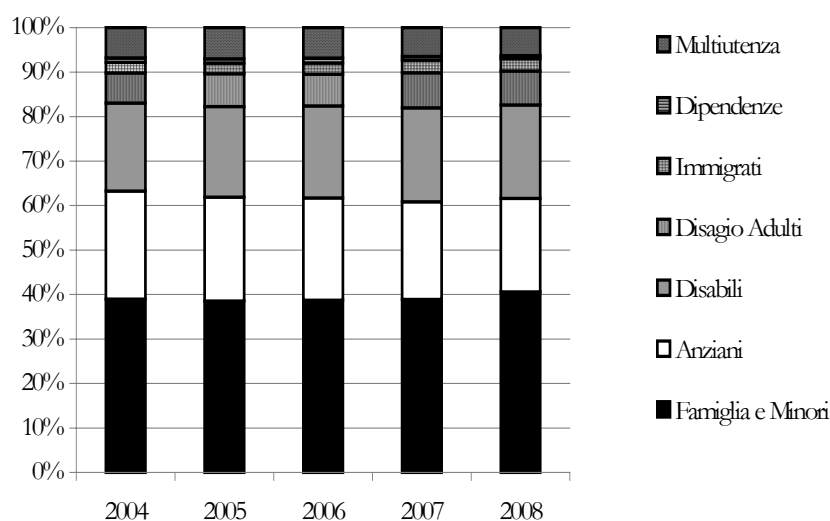
Fonte: Istat, 2011a.

*Tab 4*

RPS

Angelo Marano

Figura 2 - Spesa sociale dei Comuni singoli e associati: composizione percentuale per area di intervento (anni 2004-2008)



Fonte: Istat, 2011a.

### 3. Le cause di fondo

L'erosione, fino all'azzeramento, del finanziamento nazionale delle politiche sociali trova le sue radici nell'interagire di motivi di varia natura. Di fondo, vi è il generale prevalere di un approccio economico non favorevole agli istituti del welfare, in particolare quelli assistenziali, sia dal punto di vista macroeconomico che microeconomico. Vi è poi il vincolo di risorse, reso ancora più stringente dagli effetti della crisi economica. Infine, un ruolo importante, come si vedrà nella prossima sezione, hanno giocato la riforma costituzionale del 2001 e le specifiche modalità con le quali si sta dando attuazione al federalismo fiscale, in un contesto di forte carenza di risorse e mancata individuazione dei livelli essenziali.

#### 3.1 Il downsizing del pubblico e la qualità della spesa

Considerando, innanzitutto, gli aspetti macroeconomici, sicuramente

ha contribuito a creare un clima poco favorevole al rafforzamento del welfare il graduale riaffermarsi, a partire dagli anni '80, dell'ortodossia neoclassica, dunque di una visione che vede l'economia di mercato tendere automaticamente al pieno impiego e l'intervento pubblico spiazzare l'investimento privato. Tuttavia, rileva in questa sede, per la capacità che ha avuto di influenzare gli atti e le istituzioni comunitarie, una specifica qualificazione della visione neoclassica, quella, sviluppata a partire dagli anni '90, che sottolinea come la politica fiscale possa avere effetti *non-keynesiani*, opposti a quelli tradizionalmente considerati dalla teoria economica, cosicché un aumento della spesa potrebbe avere effetti recessivi, mentre una stretta fiscale effetti espansivi<sup>2</sup>.

In una prima fase, la visione non-keynesiana ha argomentato che il *downsizing* del pubblico è spesso tutto quanto necessario per la crescita economica. Soprattutto in Europa, la spesa pubblica sarebbe eccessiva e poco produttiva, dunque spiazzerebbe investimenti e consumi privati, mentre elevate aliquote fiscali ridurrebbero gli incentivi; il tutto minerebbe la credibilità delle politiche economiche, generando incertezza e la possibilità di crisi finanziarie, che verrebbe scontata, fra l'altro, nei rendimenti dei titoli pubblici. D'altra parte, una riduzione delle dimensioni del bilancio e del deficit, specialmente se consistente e concentrata nel tempo, aumenterebbe la credibilità, riducendo il carico fiscale atteso dagli individui nel corso della loro vita e alimentando la domanda privata.

In una seconda fase, l'approccio non-keynesiano si è concentrato sulla «qualità» del bilancio pubblico, spesso intesa, più che in termini di efficacia ed efficienza, come funzionalità della composizione delle entrate e della spesa alla crescita. Una stabilizzazione perseguita attraverso un aumento del carico fiscale rischia di rivelarsi velleitaria, soprattutto se aumenta il carico fiscale diretto, in particolare sul capitale; fra le spese, andrebbero tutelati gli investimenti pubblici in infrastrutture e le spese in istruzione, ricerca e sviluppo, mentre andrebbe ridotta con decisione la spesa per il personale e la spesa per il welfare, in particolare quella pensionistica, a causa delle sue dimensioni, della possibile dinamica prospettica, anche in riferimento all'invecchiamento della popolazione, perché spiazza l'attività dei fondi pensione e disincentiva il risparmio privato e, infine, perché il costo grava sugli attivi mentre i benefici vanno a soggetti non più attivi. Quanto alle altre

<sup>2</sup> Cfr., fra gli altri, Giavazzi e Pagano, 1988, Bertola e Drazen, 1993, Alesina, Perotti e Tavares, 1998, Perotti, 1999, Blanchard e Perotti, 2002, Alesina, 2010.

componenti del welfare, esse troverebbero giustificazione solo nella misura in cui finalizzate a ridurre i tempi di inattività o disoccupazione, o ad aumentare la flessibilità del mercato del lavoro.

In effetti, non è difficile razionalizzare in questi termini i vincoli sul deficit e sul debito contenuti nel Trattato di Maastricht (1991) e nel Patto di stabilità e crescita (1997), così come l'attenzione dedicata in ambito comunitario alla dinamica della spesa per il welfare e alla composizione della spesa pubblica, fino alla formazione di appositi gruppi di lavoro (*Working group on ageing* e *Working group on the quality of public finances*) del Comitato di politica economica (Marano, 1999, Economic policy committee, 2008)<sup>3</sup>.

Vero è che tale impostazione non sempre è stata fatta propria da tutta la Commissione e dai paesi. Ad esempio, nel 1997 la Francia ha ottenuto che il Patto di stabilità facesse anche riferimento alla crescita; dal 2000 la competenza su pensioni e welfare è stata affidata, oltre che ai ministri dell'economia, anche a quelli del lavoro; una prima volta nel 2002-2005 e una seconda 2008-2010 la Commissione ha dovuto accettare che i paesi oltrepassassero i limiti sul deficit e aumentassero la spesa. Vero è anche, tuttavia, che proprio la dimensione dei deficit e l'eventualità di default da parte di alcuni paesi sta contribuendo a rafforzare ulteriormente l'impostazione restrittiva sulla politica fiscale, con il conferimento alla Commissione europea di una autorità di indirizzo delle politiche di bilancio degli Stati membri ancora maggiore di prima.

### 3.2 Diritti e responsabilità individuale

A livello microeconomico, il ridimensionamento degli istituti dello stato sociale passa attraverso l'assolutizzazione del problema del ri-

<sup>3</sup> La seguente citazione appare ben rappresentativa della posizione prevalente in sede comunitaria: «Large and persistent adjustment efforts tend to be more successful, and deficit reductions which take place through cuts in current primary expenditure rather than tax increases are less likely to be reversed in the future. Budgetary adjustments strongly based on cuts in current primary expenditure are often more difficult to implement and their adoption is therefore a clear sign of the government's commitment to budgetary discipline and of its determination to maintain these efforts in the future» (European Commission, 1998, p. 105).

<sup>4</sup> Tale richiamo avrebbe dovuto creare le premesse per ridiscutere l'impostazione strutturalmente deflazionistica del target sul deficit pubblico, laddove si palesasse un *trade-off* fra crescita e stabilità.

schio morale, i cui costi sociali sono considerati inevitabili e, il più delle volte, prevalenti sui benefici offerti dalle tutele e dalle forme assicurative pubbliche o private<sup>5</sup>. Ne discende la prescrizione di valorizzare la «responsabilità individuale» dei soggetti, riducendo le reti di protezione e trasferendo i rischi dalla collettività al singolo, secondo un'impostazione che rappresenta la negazione dei tradizionali modelli assicurativi (Hacker, 2006, Artoni, 2007, Solow, 2008, D'Antoni e Marano, 2008).

In ambito assistenziale, l'enfasi è posta soprattutto sull'evitare trappole della povertà, ovvero che individui in condizioni di bisogno ricevano prestazioni disincentivanti lo svolgimento di attività che, eliminando il bisogno, farebbero loro anche perdere i relativi benefici. Conseguentemente, le prestazioni offerte dovrebbero essere di entità limitata e condizionate alla messa in atto da parte del soggetto bisognoso di comportamenti virtuosi (tipicamente l'attivazione lavorativa, la partecipazione ad attività di riqualificazione, l'accettazione di tutte le offerte ricevute).

Tali considerazioni sono state poste al centro dell'attenzione soprattutto in ambito anglosassone e nei paesi nordici, dove gli istituti assistenziali sono più sviluppati:

«In Northern Europe [long-term unemployment and non-participation] [...] result mainly from the dysfunctional structuring of the welfare system. Huge sums are spent on long-term benefits which encourage inactivity and exclusion» (Boeri, Layard e Nickell, 2000).

Tuttavia, le stesse tesi sono echeggiate anche con riferimento al caso italiano, malgrado gli indicatori segnalino, nel nostro caso, una ridotta rilevanza delle trappole della povertà (almeno per coloro che non godono della Cassa integrazione), soprattutto a causa dell'anomalia costituita dall'assenza di un reddito minimo assistenziale. Ad esempio nel *Libro bianco sul welfare* del Ministro del Lavoro si afferma che: «Istituzioni e famiglie devono offrire ai giovani un modello di comportamento fondato sulla responsabilità [...] sostenendolo con forme di protezione che [...] garantiscano non gratuite e deresponsabilizzanti sicurezze ma ricorrenti opportunità di inclusione. [...] [È necessaria una] accurata selezione degli aventi diritto e di meccanismi incentivanti i comportamenti dello stesso destinatario utili a rimuovere

<sup>5</sup> Le tutele offerte dal sistema assistenziale possono comunque essere ricondotte a quelle di tipo assicurativo facendo riferimento al concetto rawlsiano di velo di ignoranza.

lo stato di bisogno. Prestazioni troppo generose determinano l'intrappolamento dei bisognosi in una condizione di esclusione sociale» (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2009, pp. 18, 30).

Incidentalmente, va rilevato che l'enfasi sulla patologia rischio morale, piuttosto che sui benefici sociali delle prestazioni offerte, tende ad assumere una portata che, dal cercare di evitare comportamenti opportunistici, passa a volere attivamente stimolare comportamenti ritenuti virtuosi tramite l'indebolimento delle tutele offerte dal welfare, non solo nel campo dell'assistenza, ma anche delle pensioni e della sanità. È emblematico, in proposito, quanto scriveva Tommaso Padoa Schioppa: «Nell'Europa continentale, un programma completo di riforme strutturali deve oggi spaziare nei campi delle pensioni, della sanità, del mercato del lavoro, della scuola e in altri ancora. Ma dev'essere guidato da un unico principio: attenuare quel diaframma di protezioni che nel corso del ventesimo secolo hanno progressivamente allontanato l'individuo dal contatto diretto con la durezza del vivere, con i rovesci della fortuna, con la sanzione o il premio ai suoi difetti o qualità» (Padoa Schioppa, 2003).

### 3.3 Il vincolo di risorse e la crisi economica

Il vincolo di risorse ha condizionato fortemente le politiche di bilancio e, in particolare, la spesa per il welfare negli ultimi venti anni. La crisi finanziaria del 1992, i vincoli del trattato di Maastricht e del Patto di stabilità, la necessità, anche a prescindere dai vincoli comunitari, di ridurre l'enorme debito pubblico italiano, hanno determinato, in un contesto di bassa crescita economica, obiettivi molto ambiziosi in termini di avanzo primario, che non hanno lasciato spazio ad una espansione duratura degli stanziamenti per le politiche socio-assistenziali, continuamente a rischio, anzi, di erosione allorquando si è resa necessaria una manovra correttiva.

La rilevanza del vincolo di risorse emerge netta, fra l'altro, dai lavori della Commissione Onofri, chiamata, nel 1997, a delineare la riforma strutturale del welfare, con un nome già di per sé rivelatore: «Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale». In effetti, come scrive Onofri: «La Commissione aveva interiorizzato l'obiettivo di risanamento dei conti pubblici che il governo stava perseguendo. Se ciò dovesse tradursi in stabilità della spesa sociale nel suo rapporto con il Pil, oppure nella riduzione, sia pur temporanea, di tale rapporto, è stato oggetto di ampia di-

scussione. La conclusione, formulata in modo deliberatamente generico, fu di ammettere che “la riforma della spesa sociale, qui delineata, possa contribuire, in misura limitata e nel breve periodo, alla riduzione della quota di spesa primaria corrente sul Pil”» (Onofri, 2007, p. 2).

Con queste premesse, la Commissione, nell'evidenziare, da un lato, la concentrazione della spesa sociale italiana su pensioni e sanità e, dall'altro, l'esiguità degli stanziamenti nei campi dell'assistenza e degli ammortizzatori sociali, non trova altra soluzione che proporre la riallocazione di una parte della spesa dai primi due ambiti agli altri. Ma una simile prospettiva non trova realizzazione, sia perché la dinamica sottostante la spesa pensionistica e sanitaria – anche in relazione al progressivo invecchiamento della popolazione – è tale da rendere estremamente ambizioso anche il mero obiettivo di una stabilizzazione del rapporto spesa/Pil, che richiederà interventi sofferti e ripetuti nel corso degli anni, sia perché, anche laddove risorse aggiuntive si rendono disponibili, dentro o fuori l'ambito del welfare, le esigenze di sviluppo dei servizi socio-assistenziali finiscono per essere subordinate alle priorità di riduzione del debito pubblico e di rilancio della crescita.

È così che la legge quadro sull'assistenza (l. 328/2000), una volta approvata, si trova davanti un ostacolo quasi insormontabile: laddove essa è volta a costruire un sistema socio-assistenziale strutturato e professionale che si incentra sull'identificazione a livello statale dei livelli essenziali delle prestazioni, da assicurare (e conseguentemente finanziare) sull'intero territorio nazionale, la mancanza di adeguate risorse impedisce di procedere in tal senso. Così, a differenza che in ambito sanitario, in campo assistenziale non viene reso operativo un elenco di prestazioni costituenti diritti soggettivi, garantiti su tutto il territorio nazionale, che vada oltre i tradizionali trasferimenti monetari erogati dall'Inps. Una situazione che non migliora – anzi, per certi versi, si deteriora ulteriormente – con la riforma del titolo V della Costituzione nel 2001, come si vedrà nella prossima sezione.

Facendo un salto temporale alla situazione corrente, è evidente come la crisi accentui ulteriormente la pressione sui sistemi di welfare. Anche prescindendo dalle politiche discrezionali, da un lato la riduzione dell'occupazione e del livello di attività economica riduce le entrate fiscali e contributive, dall'altro aumenta la pressione sugli ammortizzatori sociali in prima, e sugli istituti assistenziali in seconda battuta. Inoltre, la mera riduzione del livello del Pil, che nel 2009 è calato in

RPS

Angelo Marano



Italia del 5,2%, determina, di per sé, un aumento – purtroppo permanente – di quasi 1 punto di Pil della spesa pensionistica, di 1,5 punti della spesa sociale complessiva, di quasi 6 punti del rapporto debito/Pil. In effetti, se si confrontano i dati della tabella 1, riferiti al 2008, con quelli della tabella 2, riferiti al 2009, si nota che la spesa sociale in Italia aumenta di 2 punti di Pil, un aumento molto significativo, per quanto inferiore a quello medio Ue-27 (2,7 punti). Questi dati, uniti al dato sul deficit pubblico, sempre superiore nel triennio 2009-2012 al 6,5% nella Ue-27 e al 5% in Italia, bastano da soli ad evidenziare la crescente pressione che, non solo in Italia, si scarica sul bilancio pubblico e, in particolare, sulle componenti considerate meno direttamente funzionali alla crescita, fra le quali, per le ragioni sopra illustrate, la spesa socio-assistenziale (Marano, 2010, Social protection committee, 2011).

#### 4. Il federalismo

##### 4.1 Dalla riforma costituzionale del 2001 alla legge 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale

Ritornando al periodo di inizio secolo, nel contesto descritto, di strutturale mancanza di risorse, si inserisce, ad appena un anno dall'approvazione della legge quadro sull'assistenza, la riforma costituzionale che, nella nuova formulazione dell'articolo 117, riconosce alle regioni la potestà legislativa esclusiva sulle politiche sociali, rimanendo in capo all'autorità centrale solo la definizione dei livelli essenziali. Questa non è, di per sé, poca cosa, e si potrebbe ritenere che, invero, lì stia la sostanza, risultando addirittura opportuno poi che, in un quadro di garanzie uniformi, ciascuna regione decida autonomamente modalità di organizzazione e produzione dei servizi che è tenuta ad assicurare e delle eventuali prestazioni aggiuntive che ritiene di garantire. Tuttavia, in assenza di livelli essenziali, le Regioni si trovano assegnate competenze esclusive, senza altri vincoli; la riforma del titolo V senza individuazione dei livelli essenziali si traduce così, di fatto, in un «liberi tutti», aprendo la porta alla creazione di 19 sistemi regionali e 2 sistemi provinciali distinti, spesso inconciliabili l'uno con l'altro e, sovente, inefficienti.

In realtà, anche dopo la riforma dell'articolo 117, l'autorità centrale cerca di mantenere un proprio ruolo nella definizione delle politiche sociali, provando a vincolare e indirizzare le, pur contenute, risorse

nazionali destinate al loro finanziamento. Ma tale tentativo è frustrato dalla Corte costituzionale, che considera il nuovo articolo 117 pienamente operante, a differenza del nuovo articolo 119, sul federalismo fiscale, che dovrà aspettare la legge attuativa del 2009. In particolare, la Corte dichiara esplicitamente che: «non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale; d'altronde [...] il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato» (Corte costituzionale, sentenza n. 423/2004).

Dunque, lo strumento attraverso il quale lo Stato deve intervenire in ambito sociale nel nuovo contesto costituzionale è la definizione dei livelli essenziali, e solo in subordine può stanziare risorse aggiuntive, esclusivamente a fini di perequazione o per la realizzazione di interventi volti alla rimozione degli squilibri economici e sociali, ai sensi dei commi 2 e 4 dell'articolo 119. Ma l'autorità centrale procrastina tale definizione, in quanto, costituendo i livelli essenziali diritti esigibili, richiederebbe un significativo incremento della spesa.

Ne segue la marginalizzazione, di fatto, delle politiche sociali a livello nazionale. Infatti, il politico nazionale, non potendo o intendendo intraprendere un progetto impegnativo di largo respiro, qual è quello associato alla determinazione dei livelli essenziali, e non potendo finalizzare altrimenti le risorse disponibili, riduce drasticamente il proprio interesse per la materia. Negli anni successivi la riforma del titolo V, con la parziale eccezione della legislatura governata dal centro-sinistra nel 2006-2008, le risorse disponibili sono conseguentemente erose laddove è necessario contenere la spesa pubblica e per il resto distribuite alle Regioni senza grande interesse per le modalità di utilizzo e i risultati. D'altra parte, il disinteresse dell'autorità centrale permette alle Regioni di gestire con la massima autonomia le, pur limitate, risorse disponibili, a volte anche distraendole dal finanziamento della rete dei servizi sociali. La stessa autonomia si estende ai Comuni, ai consorzi, agli attori del privato sociale, a fronte delle difficoltà che tutte le Regioni hanno ad attivare i necessari meccanismi di pianificazione, monitoraggio e valutazione della spesa e dei servizi.

Di fatto, si crea una situazione nella quale, dall'opacità generale del sistema, ciascun attore trae spunto per gestire in autonomia, senza obblighi di rendicontazione sostanziale, le risorse affidategli. Ma in tale contesto generale, si rafforza la tendenza a considerare la spesa sociale come improduttiva e di cattiva qualità, il che alimenta ulteriormente la spinta alla riduzione, nel corso degli anni, degli stanziamenti.

RPS

Angelo Marano

#### 4.2 La legge 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale

È sulla situazione descritta che interviene la legge attuativa del federalismo fiscale (l. 42/2009 e relativi decreti attuativi, cfr. anche Zanardi, 2011). Ai sensi del comma 3 del nuovo articolo 119 della Costituzione, Regioni ed enti locali devono essere messi in condizione di finanziare integralmente le proprie funzioni. Coerentemente, l'articolo 8 della l. 42 prevede la soppressione dei trasferimenti statali alle Regioni finalizzati ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni, e la devoluzione di risorse proprie che ne assicurino il finanziamento secondo il principio dei costi standard, ovvero dei costi a cui è prodotta la prestazione nelle Regioni più efficienti. Analogo meccanismo è previsto, all'articolo 11, per gli enti locali, con corrispondente abolizione sia dei trasferimenti statali che regionali. Verrebbero mantenuti, ai sensi dell'articolo 119, solo fondi perequativi (nazionale e regionali) e fondi aggiuntivi destinati a interventi per la rimozione degli squilibri economici e sociali. Il tutto, con la clausola che ciò non debba comportare maggiori oneri per la finanza pubblica.

Gli ambiti di devoluzione sono diversamente declinati per i vari livelli di governo. Tuttavia, è evidente che l'attuazione del federalismo fiscale viene realizzata pensando soprattutto alla sanità, che assorbe la parte di gran lunga maggioritaria delle risorse coinvolte e per la quale si sta delineando un dettagliato modello di riferimento, mentre per gli altri ambiti, in particolare, ai nostri fini, l'assistenza sociale, il quadro presenta notevoli margini di incertezza e ambiguità.

a) *Le competenze sul sociale.* Laddove, come visto nella sezione 2, sono rilevanti i flussi di risorse dall'autorità centrale alle Regioni, e da queste ai Comuni, per il finanziamento delle politiche sociali, la legge 42, nel dettare la soppressione di tali trasferimenti, non chiarisce esattamente quali componenti devolvere alle Regioni e quali ai Comuni. Da un lato, l'articolo 8 della legge esplicita che, per le materie legate alla garanzia dei livelli essenziali, sulle quali le Regioni esercitano competenze amministrative e fra le quali, nel decreto attuativo sull'autonomia tributaria di Regioni e Province, è esplicitamente indicata l'assistenza sociale (articolo 14), il finanziamento è assicurato attraverso le risorse devolute alle Regioni. Dall'altro lato, l'articolo 21 della legge e il decreto attuativo sui costi e fabbisogni standard dei Comuni comprendono, fra le funzioni fondamentali proprie dei Comuni, da finanziare integralmente con risorse devolute, con contestuale soppressione dei trasferimenti statali e regionali, le funzioni del settore

sociale e gli asili nido (ricompresi nell'istruzione). Questa ambiguità della norma può dar luogo a due risultati opposti: in un'ipotesi, probabilmente più coerente con lo spirito della legge, verrebbero devolute ai Comuni, che erogano concretamente i servizi, le risorse sul sociale, di fatto azzerando (salvo per l'allocazione dei fondi perequativi regionali) la gestione di risorse e il controllo a livello regionale; nell'ipotesi opposta, laddove in qualche modo i servizi attualmente svolti fossero ricondotti entro qualche nozione di livello essenziale, potrebbe rimanere salvaguardata una competenza regionale importante.

*b) I livelli essenziali.* L'ambiguità sopra richiamata è strettamente collegata a quella relativa alla definizione dei livelli essenziali in ambito sociale. In effetti la legge, così come la prima versione del decreto attuativo sull'autonomia tributaria di Regioni e Province, rinviava, per i livelli essenziali non già definiti, ad una apposita, futura, legge ad hoc, di fatto limitando l'attuazione del federalismo fiscale in ambito sociale alla devoluzione ai Comuni di entrate commisurate ai fabbisogni standard relativi ai servizi già offerti. Già nel decreto sui costi e fabbisogni standard dei Comuni, tuttavia, si faceva riferimento anche a degli «obiettivi di servizio» da individuare ai fini di «un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni». Tale richiamo è ulteriormente sviluppato nella versione definitiva del decreto attuativo sull'autonomia finanziaria di Regioni e Province, stante che sia la Conferenza unificata che il Parlamento hanno a ciò condizionato il proprio parere positivo, cosicché è ora previsto che «fino alla determinazione, con legge, dei livelli essenziali delle prestazioni, tramite intesa conclusa in sede di Conferenza unificata sono stabiliti i servizi da erogare, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, e il relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica» (articolo 13, comma 5). Tale norma, sembrerebbe prefigurare un lavoro ricognitorio dell'esistente, con l'identificazione di una serie di servizi e prestazioni sociali da assicurare sul territorio nazionale, che, in qualche modo, anticipi i livelli essenziali.

*c) Il finanziamento.* L'identificazione di pseudo-livelli essenziali come servizi, o obiettivi di servizio, da erogare, da parte di Comuni e/o Regioni, non potrà, tuttavia, non fare i conti col vincolo di risorse. Già allo stato delle cose, l'identificazione di tali servizi sull'intero territorio nazionale comporterebbe problemi probabilmente insormontabili, posto che le differenze territoriali sono tali che qualunque servizio individuato dovrebbe, in un certo numero di enti, essere finanziato *ex*

RPS

Angelo Marano

*novò*, con risorse aggiuntive, contraddicendo la clausola di salvaguardia finanziaria della norma, mentre altri enti potrebbero vedersi costretti a terminare alcuni servizi per attivare quelli individuati. Ancora più, è prevedibile, tali ostacoli si presenteranno nel prossimo biennio, posto che nel 2011 e 2012, anni da prendere a riferimento per la devoluzione di risorse che dovrebbe scattare dal 2013, i fondi nazionali assegnati al sociale sono destinati a ridursi drasticamente, come visto nella sezione 2. Invero, se la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ha identificato molti dei fondi nazionali riportati nella tabella 4 fra quelli da considerare ai fini della devoluzione (Governo italiano, 2010, allegato 2, tavole 3 e 5), il prossimo azzeramento di tali fondi sembra prefigurare una situazione nella quale non si avrà devoluzione di risorse (a favore delle Regioni o dei Comuni, poco importa) semplicemente perché i trasferimenti sono stati preventivamente azzerati.

In definitiva, se la logica vorrebbe che si identificassero i livelli essenziali in ambito sociale, si calcolassero i relativi costi standard ai sensi della legge 42 e, conseguentemente, si devolvessero a Regioni ed enti locali fonti adeguate al loro finanziamento, quello che sembra delinearsi è, invece, radicalmente diverso: nel sociale si azzerava il finanziamento nazionale, riducendo così l'ammontare di risorse da devolvere. Per i livelli essenziali, la norma originale propendeva per un rinvio che avrebbe, di fatto, rimandato *sine die* l'applicazione del federalismo fiscale all'ambito sociale, ma anche l'impegno, strappato in sede parlamentare e di Conferenza unificata, per l'individuazione provvisoria di servizi minimi rischia di rivelarsi velleitario, posto che ad esso non corrispondono gli stanziamenti necessari, in un quadro, anzi, di ulteriore contenimento delle risorse a disposizione.

### 5. Le conseguenze

In qualche modo, l'azzeramento del finanziamento nazionale delle politiche sociali segna l'epilogo del tentativo, impostato alla fine degli anni '90 e tradottosi nella legge quadro sull'assistenza, di costruire anche in Italia, come nei paesi più avanzati della Ue, un sistema strutturato e professionale, universalistico e in grado di assicurare un livello minimo di prestazioni sull'intero territorio nazionale. Un tentativo analogo a quello realizzato, in precedenza, con la l. 883/1978, istitutiva del sistema sanitario nazionale. Nello specifico, quello che sembra

prefigurarsi è, da un lato, l'ulteriore ridimensionamento delle prestazioni socio-assistenziali offerte dagli enti locali, dall'altro, l'ulteriore aumento dei differenziali territoriali, infine, un'accentuazione della marginalità delle politiche assistenziali, rispetto sia agli altri ambiti del welfare che ai soggetti cui sono rivolte.

a) *Il ridimensionamento del sistema socio-assistenziale.* È evidente che, laddove il sistema socio-assistenziale soffre in Italia di una cronica insufficienza di risorse, che ha impedito la definizione dei livelli essenziali e la costruzione di un sistema di tutele e servizi riconosciuti su tutto il territorio nazionale, l'ulteriore riduzione degli stanziamenti non potrà non avere conseguenze. Come detto, anche l'impegno a individuare almeno livelli minimi di servizio da garantire non potrà che rivelarsi velleitario, nel contesto delineato dai tagli. Complessivamente, ci si deve dunque attendere un generalizzato *downsizing* delle prestazioni sociali offerte a livello locale e regionale, e un aumento della compartecipazione degli utenti ai costi. Come ricordato, risulterà molto difficile da parte di Regioni ed enti locali bilanciare la riduzione dei finanziamenti nazionali, perché, in parallelo, dovranno dare corso ad ulteriori riduzioni di spesa, quali quelle previste dal patto di stabilità interno e dal decreto legge 78/2010. Peraltro, i tagli necessariamente andranno a scaricarsi sulle componenti più flessibili della spesa sociale decentrata, dunque, piuttosto che sulla spesa per il personale, sulle prestazioni all'utenza e, in particolare, sui servizi erogati per conto dei Comuni da soggetti esterni, in particolare gli enti del privato-sociale, che, quindi, verosimilmente, soffriranno in misura più che proporzionale dei tagli.

b) *L'aumento dei differenziali territoriali.* Pur in un contesto di generale *downsizing*, ci si deve attendere un aumento dei già forti differenziali territoriali (Guerra, 2011) nelle prestazioni socio-assistenziali offerte. Regioni ed enti locali si differenziano già fortemente per le modalità organizzative e di finanziamento adottate, per la rilevanza attribuita alle politiche sociali, per la disponibilità di risorse. La tabella 5 mostra alcune delle differenze regionali: è variabile la quota di compartecipazione degli utenti (dal 30% nella provincia autonoma di Bolzano al 2% in Campania) e la quota a carico del Ssn (addirittura del 51% in Veneto, sostanzialmente nulla nel Centro-Sud); è molto variabile la spesa pro capite (dai 281 euro annui nella provincia autonoma di Trento ai 30 euro della Calabria), così come la misura dell'auto-finanziamento dei Comuni (oltre il 65% in Liguria e Toscana), la dimensione dei fondi sociali

RPS

Angelo Marano

regionali (assenti in alcune Regioni, di dimensioni significative in altri) e, infine, la quota dei fondi nazionali e regionali che vengono trasferite dalle Regioni ai Comuni (da un minimo del 65% in Calabria al 100% in Piemonte). Evidentemente, in Regioni che dipendono meno dai finanziamenti nazionali, ovvero nelle quali viene data maggiore importanza alla spesa sociale, le prestazioni socio-assistenziali potranno subire minore pressione. Tuttavia, un'accentuazione delle differenze territoriali potrebbe anche emergere, almeno fino alla definizione dei livelli essenziali, dal venir meno di uno strumento, pur minimo, di coordinamento da parte dell'autorità centrale qual è il riparto dei fondi nazionali, così come dell'analogo strumento di cui dispongono le Regioni nei confronti degli enti locali.

- c) *La marginalizzazione delle politiche socio-assistenziali.* Infine, quello che sembra delinarsi è la marginalizzazione e residualizzazione delle politiche socio-assistenziali, tanto rispetto agli altri comparti del welfare, che rispetto ai soggetti destinatari. Con riferimento al primo aspetto, in un contesto volto a reindirizzare il più possibile le componenti del bilancio pubblico verso la crescita economica e nel quale vengono sottolineati soprattutto gli effetti disincentivanti di un'eccessiva tutela pubblica (cfr. sezione 3), gli aspetti socio-assistenziali tendono naturalmente ad essere riassorbiti da un lato nella sfera sanitaria, dall'altro nelle politiche del lavoro. L'attività produttiva viene ad essere identificata come strumento non solo necessario, ma anche sufficiente di inclusione sociale, da cui consegue che l'azione pubblica dovrebbe limitarsi alla rimozione degli impedimenti al lavoro (malattia) e a rendere disponibili efficienti servizi all'impiego. Da questo punto di vista le politiche socio-assistenziali diverrebbero residuali e dovrebbero indirizzarsi non verso la totalità della popolazione (compresi gli occupati), bensì esclusivamente verso quei soggetti marginali che non vogliono, o non possono, rientrare nelle politiche di attivazione, che la comunità nazionale e quella locale aiuterebbero in un'ottica sostanzialmente volontaristica, con risorse sottratte ad impieghi produttivi e, perciò, necessariamente residuali e subordinate alle altre componenti del bilancio pubblico<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> In tal senso può anche essere interpretato il focalizzarsi del più rilevante intervento di politica sociale nazionale perseguito nel corso della corrente legislatura, l'istituzione della carta acquisti, sulle povertà estreme, e l'attiva ricerca della mediazione degli enti di volontariato nella gestione del programma, formalizzata nella l. 10/2011 di conversione del decreto legge 225/2010.

Tab. 5

RPS

Angelo Marano



Tab 5

RPS

I TAGLI ALL'ASSISTENZA IN ITALIA. MOTIVAZIONI E CONSEGUENZE

## 6. Conclusioni

Vaso di coccio fra i vasi di ferro della sanità, della previdenza, degli interventi sulla cassa integrazione, il sistema delle prestazioni socio-assistenziali offerte dai livelli decentrati di governo rischia un sostanziale ridimensionamento nel prossimo futuro e l'aumento delle disparità regionali, come effetto dell'azzeramento dei finanziamenti nazionali al sociale e della più complessiva riduzione dei trasferimenti a Regioni e enti locali.

Le motivazioni del processo in atto possono essere ritrovate, da un lato, nel prevalere di impostazioni economiche volte al *downsizing* del pubblico e a sottolineare l'urgenza di responsabilizzare l'individuo, piuttosto che i benefici della condivisione dei rischi; dall'altro nel vincolo di risorse, reso ancora più stringente dalla crisi. Tuttavia, un ruolo importante è stato anche giocato dalla riforma federalista del 2000 che, devolvendo la competenza sulle politiche sociali alle Regioni in assenza di livelli essenziali e delle risorse necessarie a definirli, ha drasticamente ridotto l'interesse dell'autorità centrale allo sviluppo del sistema socio-assistenziale e causato una perdita di trasparenza e una bassa qualità della spesa sociale decentrata, che hanno rafforzato l'idea che essa sia, fondamentalmente, improduttiva.

La legge attuativa del federalismo fiscale del 2009 e i relativi decreti legislativi, da questo punto di vista, non sembrano offrire prospettive in positivo. Finora, le norme sembrano elaborate con riferimento prevalentemente all'ambito sanitario, mentre, per quanto riguarda l'ambito socio-assistenziale, si riscontrano rilevanti ambiguità nei testi, soprattutto per quanto riguarda l'attribuzione di competenze e il rinvio della definizione dei livelli essenziali (anche nell'accezione adottata dal legislatore, basata sui costi standard). Forse, rispettando l'indicazione di Parlamento, Regioni ed enti locali, si perseguirà l'individuazione di alcuni servizi/obiettivi di servizio da garantire comunque, ma, nel contesto delineato di assenza di risorse aggiuntive e, anzi, sostanziale riduzione degli stanziamenti destinati al sociale, tale obiettivo non potrà che rivelarsi velleitario.

In prospettiva, l'area socio-assistenziale tende a venire svuotata dalle politiche sanitarie e da quelle del lavoro, salute e lavoro essendo ritenute condizioni necessarie e sufficienti di partecipazione e inclusione sociale. Le politiche socio-assistenziali cessano di essere concepite come ambito di esercizio di diritti e attività rivolte alla totalità dei cittadini, per ridursi ad ambito residuale di prestazioni volte ad assicura-

re un qualche standard minimo a soggetti marginalizzati e non in grado altrimenti di partecipare attivamente alla società, con conseguenti finanziamenti pure marginali e residuali, collegati più alle risorse che la comunità nazionale e le comunità locali sono disposte a devolvere ai più sfortunati, che al finanziamento di diritti.

### Riferimenti bibliografici

- Adema W. e Ladaique M., 2009, *How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the Oecd Social Expenditure Database*, Social, Employment and Migration Working Papers, n. 92, Ocse, Parigi.
- Alesina A., Perotti R. e Tavares J., 1998, *The Political Economy of Fiscal Adjustments*, «Brookings Papers on Economic Activity», n. 1/1998, pp. 197-266.
- Alesina A., 2010, *Fiscal Adjustments: Lessons from Recent History*, Rapporto presentato al meeting Ecofin del 15 aprile 2010 a Madrid, disponibile all'indirizzo internet: [www.economics.harvard.edu/faculty/alesina](http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina).
- Artoni R., 2007, *Due libri importanti*, Econpubblica Short Notes Series, n. 10, Università Bocconi, Milano.
- Bertola G. e Drazen A., 1993, *Trigger Points and Budget Cuts: Explaining the Effects of Fiscal Austerity*, «American Economic Review», vol. 83, n. 1, pp. 11-26.
- Blanchard O. e Perotti R., 2002, *An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output*, «Quarterly Journal of Economics», vol. 117, n. 4, pp. 1329-1368.
- Boeri T., Layard R. e Nickell S., 2000, *Welfare-to-Work and the Fight against Long-Term Unemployment. Report to Prime Ministers Blair and D'Alema*, Report n. 205, Nottingham, DfEE Publications.
- D'Antoni M. e Marano A., 2008, *L'incertezza pervasiva – La tendenza al trasferimento dei rischi su individui e famiglie*, in Pizzuti R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale 2008*, Utet, Torino, pp. 27-64.
- Economic policy committee, 2008, *The Quality of Public Finances. Findings of the Economic Policy Committee Working Group*, European Economy Occasional Papers, n. 37, Bruxelles.
- European commission, 1998, *Convergence Report*, Bruxelles, disponibile al sito internet: [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- Eurostat, 2008, *European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)*, disponibile all'indirizzo internet: <http://epp.ec.europa.eu/eurostat>.
- Giavazzi F. e Pagano M., 1988, *The Advantage of Tying Ones Hands. EMS Discipline and Central Bank Credibility*, «European Economic Review», vol. 32, n. 5, pp. 1055-1082.
- Governo italiano, 2010, *Relazione sul federalismo fiscale*, Roma, disponibile al sito internet: [www.governo.it](http://www.governo.it).

- Guerra C., 2011, *Audizione davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, Parlamento italiano, Roma.
- Hacker J., 2006, *The Great Risk Shift. The Assault on American Jobs, Families, Health Care, and Retirement and how You Can Fight Back*, Oxford University Press, Oxford.
- Istat, 2011a, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati – Anno 2008*, Statistiche Report, Istat, Roma.
- Istat, 2011b, *Conti della protezione sociale – Anni 1990-2010*, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.istat.it/dati/dataset/20110517\\_00/](http://www.istat.it/dati/dataset/20110517_00/).
- Marano A., 1999, *The Road to Sound Public Finances: Economic Growth versus Primary Surplus*, Thematic Network «Full Employment for Europe» (Tser-Programme of the European Commission), Wp n. II/20, disponibile all'indirizzo internet: [www.memo-europe.uni-bremen.de/downloads/Marano\\_Papier.PDF](http://www.memo-europe.uni-bremen.de/downloads/Marano_Papier.PDF).
- Marano A., 2010, *El impacto de la crisis a corto y largo plazo sobre los sistemas de seguridad social y fondos de pensiones*, «Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración», numero speciale: seminario «El impacto de la crisis en el sistema de protección social», Santander 2009, disponibile all'indirizzo internet: [www.mtin.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/documentos/Revista\\_Extra\\_Seguridad\\_Social.pdf](http://www.mtin.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/documentos/Revista_Extra_Seguridad_Social.pdf).
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2009, *Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma, disponibile al sito internet: [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2010, *Quaderni della ricerca sociale 1. Il Fondo nazionale per le politiche sociali. Monitoraggio annualità 2007*, Roma, disponibile al sito internet: [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).
- Onofri P., 2007, *Le politiche sociali dieci anni dopo*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», vol. 37, nn. 19-20, pp. 1-7.
- Padoa Schioppa T., 2003, *Berlino e Parigi: ritorno alla realtà*, «Corriere della Sera», 26 agosto.
- Perotti R., 1999, *Fiscal Policy in Good Times and Bad*, «The Quarterly Journal of Economics», vol. 114, n. 4, pp. 1399-1436.
- Social protection committee, 2010, *Joint Assessment by the SPC and the European Commission of the Social Impact of the Economic Crisis and of Policy Responses*, Unione europea, Bruxelles, disponibile al sito internet: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).
- Solow R., 2008, *Trapped in the New «You're on Your Own World»*, «The New York Review of Books», vol. 55, n. 18, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2008/nov/20/trapped-in-the-new-youre-on-your-own-world/>.
- Zanardi A., 2011, *Federalismo fiscale: prove di attuazione*, in Guerra C. e Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2011*, Il Mulino, Bologna.



*Tabella 1 - Spesa sociale per trasferimenti monetari e servizi nelle varie funzioni (anno 2008)*

Rapporti al Pil	Tutte le prestazioni di protezione sociale				Invalidità				Vecchiaia e Superstiti				Salute			
	Tot.	In denaro	In servizi	In natura come % del totale	Tot.	In denaro	In servizi	In natura come % del totale	Tot.	In denaro	In servizi	In natura come % del totale	Tot.	In denaro	In servizi	In natura come % del totale
Ue-27	25,3	16,5	8,8	34,9%	2,0	1,6	0,4	21,5%	11,5	11,1	0,4	3,4%	7,5	0,9	6,6	87,9%
Ue-15	26,0	16,8	9,2	35,3%	2,1	1,6	0,5	22,3%	11,7	11,3	0,4	3,5%	7,7	0,9	6,8	88,0%
Danimarca	28,9	16,7	12,2	42,2%	4,4	3,0	1,4	32,0%	11,1	9,3	1,8	16,3%	6,7	1,1	5,7	84,2%
Germania	26,7	17,8	8,8	33,1%	2,1	1,5	0,6	26,6%	11,5	11,4	0,0	0,2%	8,1	1,3	6,8	83,6%
Spagna	22,2	14,2	8,0	36,0%	1,6	1,3	0,2	15,7%	8,8	8,3	0,5	5,8%	6,8	1,1	5,7	83,8%
Francia	29,3	19,0	10,3	35,0%	1,7	1,2	0,5	31,1%	13,4	13,1	0,3	2,6%	8,7	0,7	8,0	91,9%
Italia	26,5	19,2	7,3	27,4%	1,6	1,5	0,1	4,5%	16,1	15,9	0,1	0,8%	7,0	0,6	6,4	91,9%
Svezia	28,8	15,7	13,1	45,5%	4,3	2,3	2,0	46,4%	12,0	9,6	2,4	20,1%	7,5	1,3	6,2	83,1%
Regno Unito	22,7	12,9	9,8	43,1%	2,5	2,1	0,4	16,5%	9,0	8,5	0,5	6,0%	7,6	0,6	7,0	92,0%

segue *Tabella 1 - Spesa sociale per trasferimenti monetari e servizi nelle varie funzioni (anno 2008)*

Rapporti al Pil	Disoccupazione				Famiglia/Minori				Casa				Altra esclusione sociale			
	Tot.	In denaro	In servizi	In natura come % del totale	Tot.	In denaro	In servizi	In natura come % del totale	Tot.	In denaro	In servizi	In natura come % del totale	Tot.	In denaro	In servizi	In natura come % del totale
Ue-27	1,3	1,2	0,1	7,6%	2,1	1,4	0,7	32,1%	0,5	–	0,5	100,0%	0,3	0,2	0,1	32,7%
Ue-15	1,4	1,3	0,1	7,5%	2,1	1,4	0,7	32,9%	0,6	–	0,6	100,0%	0,4	0,2	0,1	32,7%
Danimarca	1,4	1,3	0,1	5,6%	3,8	1,5	2,3	60,5%	0,7	–	0,7	100,0%	0,8	0,5	0,2	30,6%
Germania	1,4	1,4	0,1	5,1%	2,8	2,0	0,8	27,8%	0,6	–	0,6	100,0%	0,2	0,1	0,0	18,4%
Spagna	3,0	2,7	0,3	9,1%	1,5	0,6	0,9	57,0%	0,2	–	0,2	100,0%	0,3	0,1	0,2	65,1%
Francia	1,7	1,7	0,0	1,1%	2,5	2,0	0,5	20,2%	0,8	–	0,8	100,0%	0,4	0,4	0,0	8,4%
Italia	0,5	0,5	0,0	2,8%	1,3	0,7	0,5	42,9%	0,0	–	0,0	100,0%	0,1	0,0	0,1	93,7%
Svezia	0,9	0,7	0,2	20,7%	3,0	1,5	1,5	50,0%	0,5	–	0,5	100,0%	0,6	0,3	0,3	47,7%
Regno Unito	0,6	0,5	0,1	19,7%	1,7	1,1	0,5	31,2%	1,2	–	1,2	100,0%	0,2	0,2	0,0	11,7%

Fonte: Eurostat.

Tabella 4 - Gli stanziamenti complessivi dei fondi sociali negli anni 2001-2013<sup>a</sup>

Milioni di euro	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fondo nazionale per le politiche sociali al netto della quota Inps <sup>b</sup>	1.071	1.091	995	1.032	557	825	1.000	712	578	435	274	70	45
Fondo infanzia e adolescenza (destinato a 15 città)	44	44	44	44	44	44	44	44	44	40	39	40	40
Fondo non autosufficienza (comma 1264 Finanziaria 2007)	0	0	0	0	0	0	100	300	400	400	0	0	0
Fondo inclusione sociale immigrati (comma 1267 Finanziaria 2007) <sup>c</sup>	0	0	0	0	0	0	50	0	0	0	0	0	0
Fondo politiche giovanili (comma 1290 Finanziaria 2007)	0	0	0	0	0	3	130	130	130	81	13	13	11
Fondo politiche della famiglia (comma 1250 Finanziaria 2007) <sup>d</sup>	0	0	0	0	0	3	220	330	239	174	51	53	31
Fondo pari opportunità (comma 1261 Finanziaria 2007)	0	0	0	0	0	3	50	44	30	3	17	17	17
Totale	1.115	1.136	1.039	1.076	601	878	1.594	1.559	1.420	1.134	394	193	144

<sup>a</sup> Come previsto nella Legge di stabilità 2011.

<sup>b</sup> Stanziamento totale, ivi comprese le integrazioni in corso d'anno, dove rintracciabili. Nel valore indicato è compresa la quota gestita a livello ministeriale, mentre sono escluse le somme destinate, fino al 2009, all'Inps per il finanziamento dei diritti soggettivi e le somme del Fondo infanzia (di queste ultime si dà separata evidenza); sono comprese le somme stanziare per il reddito minimo di inserimento nel 2001 e per il piano asili nido nel 2004.

<sup>c</sup> Il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati è stato dichiarato incostituzionale nel 2008 e lo stanziamento 2008, pari a 100 milioni di euro, è stato riassorbito nel bilancio dello Stato.

<sup>d</sup> Finanzia anche il piano straordinario asili nido; nel 2009 riassegnate risorse a valere sul 2008 per 52,094 milioni.



Tabella 5 - Differenze regionali nella spesa e nel finanziamento della spesa sociale di Comuni e Regioni (anno 2008)

	Totale spesa pubblica e degli utenti	Compartecipazioni alla spesa			Spesa a carico dei Comuni singoli o associati	Valore pro capite della spesa a carico dei comuni	Fonti di finanziamento della spesa a carico dei Comuni singoli o associati (anno 2007)				Fonti di finanziamento della spesa regionale e trasferimenti ai Comuni (anno 2007)*			
		Quota a carico degli utenti	Quota a carico del Ssn	Quota a carico dei Comuni			Fondi sociali naz., regionali, europei e altri enti pubblici	Risorse proprie o comunali se in associazione	Privati	Non indicato	Fondo naz. politiche sociali	Fondi sociali reg.	Altri fondi naz. o reg.	Somme trasferite agli enti locali
	Milioni di euro	In %	In %	In %	Milioni di euro	Euro	In %	In %	In %	In %	In %	In %	In %	In %
Piemonte	792	12	10	79	622	141	33	55	1	10	39	61	0	100
Valle d'Aosta	47	25	4	72	33	263	51	18	0	31	10	0	90	9
Lombardia	1.405	13	4	83	1.165	120	15	63	1	22	59	39	2	81
Prov. aut. Bolzano	232	30	25	45	104	209	0	0	0	100				
Prov. aut. Trento	166	13	0	87	145	281	85	8	0	6	7	93	0	100
Veneto	1.302	8	51	41	539	111	20	57	1	22	66	34	0	65
Friuli - Venezia Giulia	324	18	2	80	259	211	58	39	1	2	21	63	16	98
Liguria	250	10	1	89	222	138	26	72	0	1	45	34	21	86
Emilia-Romagna	996	15	12	73	723	168	18	57	4	22	50	33	17	70
Toscana	673	13	16	72	481	130	18	67	2	13	59	22	19	77

segue *Tabella 5 - Differenze regionali nella spesa e nel finanziamento della spesa sociale di Comuni e Regioni (anno 2008)*

	Totale spesa pubblica e degli utenti	Compartecipazioni alla spesa			Spesa a carico dei Comuni singoli o associati	Valore pro capite della spesa a carico dei comuni	Fonti di finanziamento della spesa a carico dei Comuni singoli o associati (anno 2007)				Fonti di finanziamento della spesa regionale e trasferimenti ai Comuni (anno 2007)*			
		Quota a carico degli utenti	Quota a carico del Ssn	Quota a carico dei Comuni			Fondi sociali naz. regionali, europei e altri enti pubblici	Risorse proprie o comunali se in associazione	Privati	Non indicato	Fondo naz. politiche sociali	Fondi sociali reg.	Altri fondi naz. o reg.	Somme trasferite agli enti locali
	Mln. di euro	In %	In %	In %	Milioni di euro	Euro	In %	In %	In %	In %	In %	In %	In %	In %
Umbria	93	7	2	91	85	95	32	54	1	14	67	32	1	96
Marche	210	18	3	79	166	107	16	44	0	40	76	24	0	87
Lazio	781	3	0	96	751	134	7	9	0	84	47	0	53	99
Abruzzo	93	6	1	92	86	65	30	38	1	31	57	43	0	57
Molise	14	7	0	93	13	41	18	17	0	65	92	8	0	78
Campania	319	2	0	98	312	54	25	36	0	38	100	0	0	83
Puglia	236	4	1	96	225	55	18	35	0	46	59	40	0	83
Basilicata	37	8	0	91	34	58	35	31	0	34	28	57	15	99
Calabria	63	3	1	97	61	30	17	21	0	62	69	31	0	65
Sicilia	373	4	1	95	354	70	12	16	1	70	100	0	0	na
Sardegna	305	8	0	92	281	168	58	13	0	29	12	88	0	98
Italia	8.709	10,7	12,8	76,5	6.662	111	23	44	1	32	48	41	10	82

\* Gli ammontari sono calcolati in modo tale da evitare duplicazioni fra le somme convogliate nei tre tipi di fondi.

Fonte: Istat, 2011a e, per le fonti di finanziamento della spesa regionale e trasferimenti ai Comuni, elaborazioni a cura dell'autore sulla base dei questionari di monitoraggio del Fondo nazionale per le politiche sociali (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2010).

## Il sociale come materia delle politiche sociali\*

**Carlo Donolo**

*L'autore riflette sull'essenza dell'idea di «sociale» nelle analisi sociologiche e nell'analisi delle politiche pubbliche. Il sociale è interpretato come «stati del mondo che sono effetti indiretti di altri» originati dall'agire sociale. Nel saggio è tra l'altro presentato un breve commento sul concetto*

*di sociale di B. Latour e un excursus dell'idea di capitale sociale e del principio di sussidiarietà (ancora più cruciale per ogni futura politica sociale). A partire dalle peculiarità del sociale evidenziate sono, infine, tratte e commentate alcune implicazioni per l'analisi e per le politiche sociali.*

RPS

discussione

### 1. Il sociale come stato sottoprodotto

Gli oggetti tipici delle politiche sociali sono problemi urgenti, per lo più anche cronici, stabilizzati nelle loro definizioni formali (handicap, tossicodipendenze, anziani, ecc.). Sono problemi sociali, in quanto sono radicati nella vita e nei processi sociali, attengono a condizioni della vita, e non per esempio specificamente alla sfera del lavoro, della tecnica, o della finanza. Molte materie o sfere sono state scorporate dal sociale, dove comunque di fatto restano incardinate, per diventare autonome, lungo le linee di un processo di differenziazione tipico della modernità. Così il sociale tende a diventare una specie di scarica residuale di tutto quello che non ha trovato una collocazione specializzata in una sfera autonoma. La politica e l'economia per prime, evidentemente. Diventate prima eticamente neutre, poi neutre o indifferenti anche socialmente. Ciò si riflette nel fatto che anche nelle politiche pubbliche il sociale venga considerato un impiccio, qualcosa di frenante o preoccupante, proprio perché sfida le formattazioni (tipi-

\* In queste pagine prosegue la riflessione avviata a proposito di sociale e società meridionale («Rps» n. 3/2010). Si tratta di osservazioni poco sistematiche e incomplete, dato che il sociale per definizione è proteiforme e sfuggente. Esse vogliono semplicemente contribuire a tener desta l'attenzione di operatori e analisti sulla difficile materia di cui si occupano.

camente: razional-utilitaristiche) egemoni e ammesse. È possibile dimostrare che il fallimento relativo delle politiche di sviluppo locale, in contesti difficili, è dovuto principalmente a questa scotomizzazione. Spesso, come nelle politiche integrate o nei progetti a carattere strategico, si cerca di reincorporare il sociale, almeno in parte, come nelle procedure di ascolto, ma certo non per dargli retta. Porterebbe troppo lontano e fuori strada. Ciò però non è solo dovuto alla malvagità e ottusità dei policy-maker, che pure esiste, ma al sociale stesso.

Il sociale, a fini euristici, lo possiamo vedere come l'insieme degli effetti cumulati a valle delle azioni sociali. Tali effetti – nella modesta misura in cui siano voluti e determinati – emergono dal sociale come una configurazione «di scopo», che trova per lo più in se stessa la propria giustificazione, a partire dall'autonomia degli attori. Ma la maggior parte degli effetti non è voluta, resta spesso implicita, e assume configurazioni imprevedibili. Il sociale è l'*ingens sylva* (un'espressione di Vico) che deriva dall'intreccio lussureggiante degli effetti. Molti di questi sono – come è noto – esternalità, positive o negative, ovvero fatti che avvantaggiano o costano a qualcuno, ma in genere essi non sono del tutto previamente individuati. Avviene così una redistribuzione degli impatti, dei loro costi e benefici, lungo linee di difficile decifrazione. Naturalmente, quanto più l'azione si svolge in contesti strutturati, tanto più tali effetti sono in qualche modo calcolabili e prevedibili (cioè, se prendo il Raccordo anulare do per scontato che ci saranno code, intasamenti, incidenti, perdite di tempo e altro). Di ciò si stilano anche statistiche. Ma la maggior parte del sociale è fuori da ogni conteggio. In parte i tentativi di arricchire informativamente il Pil o di sostituirlo con altre misure è un modo per arrivare a «tener conto» degli insiemi di effetti. Non è facile, come si sa.

Diciamo allora che *il sociale è uno stato sottoprodotto di livello macroscopico, costruito con tutti i pensabili livelli e scale degli effetti composti dell'azione sociale* (sull'idea di *essentially by-product states*, ovvero stati del mondo che sono effetti indiretti di altri; cfr. Elster, 1981). Lo consideriamo qui come effetto, cioè lo poniamo al termine del processo dell'azione o della scelta. In questo modo è possibile in parte ricostruirne la genesi, contestualizzando, soppesando, e ricostruendo passo passo le retroazioni che lo costituiscono. Ma per chi inizia ad agire il sociale è già sempre dato, e quindi appare come presupposto o contesto dato. Su questo non è più possibile intervenire se non tramite gli effetti secondi dell'agire in un tempo e spazio lontani e spesso al momento imperscrutabili. L'attore è reso incerto e anche ansioso dal fatto che all'ini-

zio ci sono troppi vincoli, e alla fine troppi effetti di cui render conto. Aiuta molto essere selettivi, scegliendo dall'insieme quelle modeste componenti che appaiono rilevanti. Selettività all'inizio e alla fine. Del totale pregresso non posso rispondere e della gran parte delle esternalità faccio finta di non saper nulla. L'azione è un taglio *à la Fontana* in una materia destinata a restare oscura e opaca. Degli stati sottoprodotto la caratteristica principale è che non possono essere voluti direttamente e che possono essere modificati o indirettamente, per vie traverse, o riflessivamente, cioè linguisticamente. Ovvero, o ripercorrendo alcuni dei sentieri appena tracciati nell'*ingens sylva*, o rinominando le cose, vedendole in nuova luce. Per la prima operazione ho bisogno di analitiche dedicate, per la seconda di un lessico adeguato. Le prime non possono che coprire una piccola parte del terreno, e sono frammentarie; il lessico è condizionato dagli effetti di dominio ed egemonia, e inoltre dalla variabile capacitazione dell'agente. Anche il diritto, che pure contribuisce molto a dare una forma al sociale, fa quello che può, sempre molto parziale e ambiguo: è proibito comprare voti, ma non deputati. Il sociale resiste all'imprinting giuridico, specie quando si tratta di regolazioni e assegnazione di status, ma nello stesso tempo si riproduce all'interno stesso dell'ordinamento.

## 2. Il sociale appare come premessa, contesto ed esito dell'agire

Il sociale offre una specie di spazio densificato, per quanto in grado variabile, molto vischioso e anche poco penetrabile sia con l'azione sia con la riflessione. Carattere precipuo del sociale è la sua opacità, che è anche la sua forza. Inoltre si presenta come una cosa sociale molto vaga e perfino generica, per quanto onnipresente, e poi invece come «caso concreto», singolarità che si direbbe irripetibile. Tutto questo è ben chiaro nel caso delle politiche sociali rivolte alle questioni più ostiche come le dipendenze, o a ri-civilizzazione di contesti degradati. Si incontrano resistenze che sembrano insuperabili. Anche se esistono protocolli standard, conoscenza di catene causali, metodiche comprovate, l'esito è sempre incerto, e la ricaduta dietro l'angolo. Qui le politiche sociali sembrano un lavoro di Sisifo, che non riesce a impattare sul sociale, come se non vi facesse presa. Anche per questo gli operatori *front line* sono esposti al *burn-out*. Ciò che per il lavoro sociale è esasperante, per l'analisi sociale è la materia prima della riflessione, l'indizio più importante per accedere all'ontologia del sociale. Abbia-

mo già visto che il sociale è ciò in cui l'azione è immersa, da cui per tanta parte dipende, ma anche qualcosa su cui l'azione retroagisce debolmente, indirettamente, parzialmente. Vi è asimmetria tra potenza del sociale e debolezza dell'agire, anche perché il sociale è una spugna che assorbe tutto e non si lascia facilmente modificare se non a lungo termine, da un cumularsi di impatti, in tempi e luoghi per lo più fuori dal controllo e dall'osservabilità dell'attore.

Per aumentare questa presa, le scienze sociali si sono sforzate di ricostruire almeno alcune relazioni causali o funzionali, parziali e comunque sempre immerse in premesse più ampie e anche indefinite. Inoltre di dotare l'attore sociale di una maggiore riflessività. Per il primo tipo di lavoro si può ricordare l'analisi economica, applicata anche a fatti squisitamente sociali come l'amore o le relazioni fiduciarie. Inoltre diversi aspetti della teoria dei giochi, specie indagando le condizioni dell'agire cooperativo, gli investimenti fiduciarie e reputazionali, il ruolo della conoscenza comune nel formattare l'agire sociale in un senso o nell'altro. Anche la nozione di capitale sociale, indagata sia come risorsa di base, sia come fattore storico-evolutivo, ha permesso di compiere alcune incursioni mirate nell'anatomia e nella fisiologia del sociale (cfr. il par. 4). Non a caso, per la sua almeno apparente organicità, il sociale evoca queste immagini «cliniche» e ha anche spesso sviato l'analisi sociologica verso un organicismo che spiega tutto e niente. Oggi magari con un certo biologismo o evoluzionismo non sempre in grado di evitare le trappole del riduzionismo metodologico e sostantivo. Quindi oggi il sociale in astratto è meno opaco, ne sappiamo qualcosa, come anche nel caso delle dipendenze la cui analitica può essere oggi molto precisata (rinvio qui solo ai lavori di Elster, 1999a e 1999b).

Il lavoro sulla riflessività ha preso impulso da approcci di tipo cognitivistico, da teorie delle facoltà umane come quella di Gardner e prima di Piaget, dalla ricostruzione delle condizioni dell'apprendimento, come anche dall'analitica relativa alla formazione delle preferenze, endogene ed esogene. Il culmine di questo lavoro può essere visto da un lato nei contributi della linea Apel-Habermas sulle condizioni del *Diskurs*, ovvero del dialogo raziocinante e della reciproca comprensione tra attori, che esige e riflette anche un certo grado di accessibilità degli attori al proprio stesso essere e fare. Dall'altro nella teoria positiva di Sen-Nussbaum sulla ricostruzione della formazione di capacità umane (funzionamenti effettivi) come articolazione e selezione da un set di possibilità, o di libertà positive. Il «*flourishing*» di Nussbaum, che

riprende con analitica moderna antiche istanze normative sulla formazione umana e sulla maturazione del soggetto (la *paideia* greca, Aristotele, e altri a seguire) richiede che il soggetto sia capace di districarsi almeno in qualche misura dal reticolo sociale in cui originariamente è inserito, di prendere alcune distanze, di guadagnare punti di riflessività e di elaborare alcuni tratti in autonomia. Così anche nel discorso di Sen su «identità e violenza», in cui si argomenta a favore di un'adesione riflessiva a identità ricevute e quindi a una certa *mixité* e convivenza tra identità, che presuppongono una mente plurale (il sé plurimo di cui aveva parlato anche Elster). In questi processi di relativa autonomizzazione dell'attore dal contesto cresce lo spazio della riflessività, interno come *Diskurs* con se stessi ed esterno come dialogo sociale con altri attori. In tutti questi casi, sempre solo parzialmente, il soggetto dell'azione può diventare autonomo dal sociale incombente e acquisire perfino, nei casi più fortunati, una certa presa su di esso, per trasformarlo.

Questo lo si è notato spesso nelle pratiche sociali a carattere deliberativo, nelle forme di partecipazione dal basso a processi decisionali, in generale quando le pratiche si trasformano poco a poco in prassi, ovvero azione per la modifica dell'esistente. Di particolare interesse in questi casi è sia il ruolo dei saperi, scientifici, tecnici e comuni e anche taciti, sia l'automodificazione riflessiva delle preferenze. Si tratta di uno spazio di opportunità che certamente è andato crescendo con la modernità. Ma il raffronto non va fatto tra oggi e 100 anni fa, ma tra le possibilità di autonomia e capacitazione oggi e il peso attuale del sociale. Il sociale cambia, ma molto lentamente, e deposita quelle apparenti invarianti che chiamiamo «antropologia», come il cosiddetto carattere degli italiani. Il soggetto oggi ha molte opportunità e strumenti per disancorarsi dal sociale ricevuto, ma non è detto che lo faccia o che abbia voglia di farlo. Sappiamo che nessuno è più conformista del giovane consumatore esuberante e trasgressivo. Molti comportamenti spacciati per autonomi in realtà obbediscono solo alle regole del mercato e del consumo. Scavare al di sotto è difficile. Si scopre facilmente che pur in presenza di opportunità e risorse il soggetto preferisca la via conformistica. Cosa che si può spiegare e perfino giustificare in tanti modi, tra debolezza della volontà (*acrasia*), opportunismo e enfasi sul principio di realtà. Ne consegue che i processi di apprendimento e specie la modifica delle preferenze restano difficili, puntuali, poco generalizzabili e «locali». Così si spiega anche il conformismo dominante e la bassa riflessività in condizioni che pure og-

gettivamente sono di società della conoscenza. E infine neppure si può dare per scontato – come verrebbe da credere nell’ottica di un illuminismo un po’ ingenuo – che con il diffondersi del sapere le illusioni, le superstizioni e la stessa ignoranza vengano sradicate. No, si spostano solo un po’ più in là, quando non risorgono all’interno stesso della razionalità. Come spiegare il proliferare delle sette religiose, delle culture *new age*, della vasta credulità in materia alimentare, medica e psicologica? La presa del sociale sul soggetto va sempre considerata salda, e quindi si richiede un movimento specifico e deliberato verso la riflessività, che non è solo liberatorio ma anche costoso, problematico e faticoso. Come mai le libertà positive restano elusive, malgrado condizioni favorevoli o più favorevoli di prima? Perché c’è una marcata preferenza per quelle negative? Perché non è vero di fatto che il soggetto voglia emanciparsi e diventare autonomo? Perché c’è la *selbstverschuldete Unmündigkeit*, l’immaturità colpevole, che Kant – come Condorcet – immaginava fosse uno stato transitorio nel processo di maturazione dell’umanità?

Questa durezza del sociale va considerata appieno perché la sua sottovalutazione porterebbe a credere che ci sarà sviluppo locale appena ci saranno le procedure adeguate, magari un Pit (Progetto integrato territoriale, che per definizione è un organismo già tutto parassitato dal sociale locale), o che basti l’educazione a sradicare il malaffare o la criminalità. La durezza del sociale è appunto l’oggetto precipuo e la sfida specifica delle politiche sociali.

### 3. Sociale premoderno e ipermoderno

Nel sociale è possibile distinguere le componenti più antiche e le aggiunte più recenti. In società così storiche come la nostra è chiaro che le componenti pre-moderne sono pesanti e sono non eliminate ma semplicemente al più coperte dagli strati più recenti. Questi si adagiano sul più vecchio, trasformandolo, ma non esautorandolo o eliminandolo. L’antropologia diventa stratificata e complessa. Il sociale anche più antico è sempre costruito con linguaggi e simboli. Inoltre genera i propri artifici. Ma con l’avvento della modernità, e con la centralità dell’accumulazione del sapere tecnico-scientifico, qualcosa cambia. Il sociale diventa sempre più tecnico e logistico. Inoltre diventa impensabile separato dalle componenti artificiali sempre più intricate che lo intessono. Nel sociale pre-moderno il passato aveva un



valore normativo, proprio perché il mutamento era lento e poco percepibile. Quando diventa veloce, anzi permanente e tecnicizzato, il sociale perde in normatività, diventa presente in atto, e per lo più diventa reattivo. È vero che anche nei sistemi socio-tecnici si riproducono mondi vitali, e quindi sociale, ma resta l'asimmetria di potenza, nel senso che i sistemi socio-tecnici si impongono come principio di realtà dominante. La stessa ragione per cui nella fabbrica ipermoderna le questioni sociali spariscono o diventano tutte variabili dipendenti della tecnologia e della produttività, in una misura che Taylor aveva appena intuito. Nel sociale più antico e «storico» hanno grande peso le narrazioni e la memoria, in quello attuale hanno rilievo le criticità, le compatibilità, il tasso di sconto. Con le narrazioni il sociale slittava gradualmente verso nuove, ma distanti configurazioni semantiche. Con il sociale attuale, la riflessività diventa interstiziale perché prevale il momento della progettazione e della ri-progettazione tecnica (come correzione di errori). Alla sacralità del sociale con i suoi tabù subentra l'inagibilità pubblica del discorso tecnico: dall'intangibilità all'incomprensione.

Qui si può commentare marginalmente la proposta di Latour (2010). Il sociale – dice – è l'arte della ricombinazione di elementi eterogenei, e quindi sta dentro il flusso delle innovazioni. Però l'assemblaggio non è libero, ma condizionato da potenze ed egemonie semantiche, primazie di scopo. La combinazione esige certo sempre una forma di riflessività, come ripensamento, ma molto è anche affidato al calcolo e al progetto. Lo vediamo bene proprio nel campo delle politiche pubbliche, in cui il poco apprendimento che avviene ciclicamente non incide sull'innovazione di policy nel ciclo successivo, ma piuttosto deve scontrarsi con quella che deriva da altre fonti (per esempio un mutamento di paradigma nelle dottrine del management). Il punto rilevato da Latour è importante quando indica che i «pezzi» da ricombinare sono eterogenei nel senso che sono sociali, ecologici, tecnologici e altro ancora. Questa eterogeneità è il marchio del sociale ipermoderno. I collanti devono spesso essere inventati ad hoc, ma spesso derivano anche da investimenti istituzionali di lunga lena (pensiamo al modo in cui Ocse o Banca mondiale tematizzano la questione dello sviluppo locale in anni recenti sotto l'influsso di tesi di Sen e sotto l'imperativo della sostenibilità). Il sociale non è il tutto, né tutto è sociale. Nel processo di differenziazione moderno, come abbiamo detto sopra, si sono staccati dal sociale componenti che si sono autonomizzate e che finiscono per contrapporsi ad esso. Da qui appunto la necessità con-

tinua di collanti e di esperimenti di ricombinazione. Il sociale diventa, in questa prospettiva, ciò che unisce le differenze, ma non universalmente o totalmente, ma solo localmente e di volta in volta. Sottolineiamo però ancora che il lavoro dell'attore – come fattore emergente e autocostituentesi nelle relazioni evocate dall'azione – consiste tanto nel connettere quanto nel disgiungere.

Il sociale non pre-esiste, se non come latenza, ma deriva dal modo del ri-assemblaggio, e quindi sia dalla forma sia dalle risorse specifiche impiegate. Ogni incollaggio è molto locale e idiosincratico e non può essere facilmente replicato altrove, e da qui la necessità di cercare e trovare continuamente collanti e quindi di produrre sociale innovativo. Quando noi abbiamo detto che il sociale è l'effetto di composizione di tanti effetti secondi e quindi stati sottoprodotti, volevamo sottolineare l'opacità degli assemblaggi, e la difficile ricostruzione della loro genealogia. L'assemblare è un agire e quindi il sociale è «prodotto», ma cosa ne derivi resta poco perscrutabile, e ogni incollaggio subito si trasforma in un stato sottoprodotta. Vale invece che gli elementi da assemblare sono eterogenei e non solo sociali, bensì anche naturali e tecnologici. Infatti il sociale ipermoderno è il regno della *mixité*. Per cui quando pensiamo al sociale siamo non solo confrontati con qualcosa di risalente nel tempo, ma anche e sempre più con l'estrema varietà delle ricombinazioni possibili, e quindi con innovazioni più che con la tradizione. Fare i conti con questo dato nelle politiche del sociale sembra però molto difficile. Latour vuole enfatizzare il ruolo attivo degli attori (essi stessi emergenti dalle pratiche di assemblaggio) e sostituire la fissità ontologica degli enti sociali con il dominio dei flussi. Invece, parlandone come stati sottoprodotta sottolineo il dato cruciale che molto dell'azione si sottrae agli attori, e che gran parte delle ricombinazioni avvengono a valle dell'agire. Nell'ipermoderno è vero che tutto è contingente, ma la densità e la forza delle interpenetrazioni e delle relazioni funzionali necessitate è anche molto aumentata. Pochi sono gli effetti di progetti importanti che siano realmente reversibili, e piuttosto marcano un sentiero di dipendenza (chi ha scelto il nucleare se lo deve tenere per un bel po' e chi non l'ha scelto a tempo debito non se ne può dotare *ad libitum* in tempi certi e così via).

Le due visioni forse sottolineano due lati di una stessa linea d'ombra. Ma indicano anche che siamo ben lontani dall'aver idee chiare e distinte sul sociale, una volta che abbandoniamo quelle credenze condi-

vise e stereotipate nelle scienze sociali, che Latour critica debitamente. La sociologia e la storia della tecnica non socializzano la tecnica, mostrandone le contingenze sociali, ma viceversa enfatizzano la differenza tra sociale e tecnica e gli effetti di questa interferenza.

Il sociale attuale appare più fluido e in continuo movimento, anche se occorre distinguere i livelli di profondità in cui avvengono i movimenti. Un'immagine geologica o meglio oceanografica può aiutare. Inoltre gli strati più recenti come abbiamo detto nascondono e comprimono i precedenti, ma non li eliminano e spesso questi risalgono attraverso faglie e cesure del continuum sociale, come vediamo adesso nel caso italiano in cui tante componenti per così dire rimosse nel corso della modernizzazione (localismi, tribalismi, plebeismi e altro ancora) tornano prepotentemente alla ribalta. Ma una totale fluidificazione del sociale coglierebbe solo l'apparenza superficiale delle cose, dato che l'ipermoderno non è solo flusso, ma anche pesantezza, infrastruttura, asimmetria di potere e potenza, egemonia. L'attività di ricombinazione, quindi la stessa genesi del sociale seguendo Latour, è pesantemente condizionata da questi dati. La vecchia sociologia aveva almeno il vantaggio di non dimenticarli. Per contro, l'aspetto importante da sottolineare è il riconoscimento che dentro la società e i suoi processi vi sono componenti eterogenee, naturali oltre che sociali, tecniche oltre che economiche, artificiali e fisicamente pesanti oltre che comunicazioni digitalizzate. Il sociale emerge dall'incontro-scontro di queste differenze e può essere letto sia come l'opera che ri-socializza le differenze idiosincratiche e autoreferenziali, sia come l'effetto secondo di tali incontri-scontri, come abbiamo qui ipotizzato.

#### 4. *Excursus 1: il sociale come capitale sociale*

Possiamo cogliere altri aspetti specifici del sociale, a partire dalla nozione di capitale sociale. Il discorso sul capitale sociale, nei suoi termini essenziali in rapporto all'analisi finora proposta, è il seguente (ci riferiamo a contesti locali, perché i più adatti a rilevarne le funzioni, senza escludere che possa esistere un capitale sociale globale):

- a) Nelle società locali, che si sono andate consolidando spesso nel corso di una lunga storia, sono presenti potenziali di sviluppo. Si tratta, nell'ordine, di: (i) beni comuni ambientali, l'insieme dell'ecosistema antropizzato di cui la società locale è parte; (ii) capacità umane nella forma di esperienze, linguaggi, *skills*, professionalità

ed etiche di ruolo, capacità di relazione sociale; (iii) caratteri collettivi, in quanto non riducibili a tratti individuali, quali la disponibilità al rischio, il contare sulle proprie forze, la capacità di creare coalizioni anche con forze all'esterno della società locale, codici di condotta collettivamente condivisi, relazioni fiduciarie, «tessuto sociale» come forma di coesione e integrazione, in genere a partire dalla famiglia ma che può estendersi anche molto lontano. Un aspetto importante di questi caratteri collettivi è la condivisione di norme morali e comportamentali (dai criteri di onestà alla buona educazione, dal rispetto delle leggi al rifiuto di farsi giustizia da sé), perché questa componente costituisce un'infrastruttura morale coesiva che dà il tono a tutta la vita sociale. Per evitare reificazioni, si deve anche sottolineare che molti di questi beni o tratti hanno un'esistenza quasi virtuale, cioè li si «vede» solo nei casi critici, mentre normalmente fanno parte delle ovvietà quotidiane e sfuggono spesso alla stessa consapevolezza degli attori. Il loro insieme costituisce il senso comune locale, articolato in diverse culture di appartenenza (per gruppi di età, professioni, settori economici, quartieri, ecc.), che in età moderna sono soprattutto culture di organizzazione (d'impresa, di partito, di amministrazione pubblica, ecc.).

- b) L'aspetto più critico di quanto detto è il seguente: questi beni (come capacità individuali o come tratti collettivi) sono potenziali, che si realizzano e si manifestano solo nelle opere, individuali o collettive, cioè nei prodotti del lavoro e dell'interazione sociale. È da questi risultati, che risalendo indietro noi identifichiamo quei caratteri o qualità come beni (o anche mali, in dipendenza dalla loro natura: per esempio la fedeltà a un partito può spingersi fino alla faziosità ostile e violenta, l'identificazione con un gruppo può far accettare forme di omertà, il senso comune locale può «legittimare» pratiche illegali, ecc.). Ora, nelle società locali vi è sempre stato mutamento, anche prima che l'economia e la tecnologia moderne agissero come forze di trasformazione e di accelerazione del tempo storico. Ma solo dentro la crescita quei beni assumono lo status di *capitale*, cioè di bene da valorizzare e che valorizza altri beni in un processo di produzione di valori di scambio. Quando parliamo di quei beni come capitale sociale intendiamo dire che essi ormai stanno dentro un processo di crescita e vengono valutati in base al loro contributo alla crescita stessa. La crescita – per darne una definizione non tecnica ma pertinente al nostro contesto – è l'insieme di quei mutamenti economici e sociali che misu-

riamo in termini di aumento del Pil annuo, di crescita dell'occupazione o di mutamenti nella composizione nella forza lavoro, in termini di aumento del benessere materiale e quindi del reddito pro capite. Nella crescita, o accumulazione, si ha formazione di mercati, scambi di merci, primato del denaro come mezzo di scambio, lavoro inteso come produzione di merci e di valori monetari.

Il punto importante è che nella crescita risaltano due fenomeni correlati: 1) squilibri ed esternalità, 2) trasformazione dei beni (di ogni genere e natura) in merci. Si tratta proprio degli aspetti più rilevanti per un discorso e per una strategia del capitale sociale. Infatti, squilibri ed esternalità – in sostanza impatti differenziali e trasformazioni irreversibili – richiedono la mobilitazione delle capacità locali per far fronte ai punti critici. In genere tale mobilitazione è possibile solo con l'intervento del «centro» (lo stato-nazione moderno) che opera con mezzi generalizzati e astratti quali la legge e il denaro (fiscalità). Quando questi mezzi incontrano le dotazioni e le capacità locali, le trasformano, perché esse sono oggetto di governo e di amministrazione e devono adattarsi alle regole di un gioco diverso da quello in cui erano tradizionalmente inserite. La trasformazione consiste nel considerarle risorse cui attingere – o eventualmente anche da distruggere, come è avvenuto nei casi di industrializzazione forzata dall'alto con le cattedrali nel deserto. Esse interessano in quanto sono utili, utilizzabili, trasformabili. Questo impatto – descritto spesso in sociologia come colonizzazione dei mondi vitali – è potenziato da una trasformazione parallela, quella dei beni in capitale e in merce. La crescita, come è stata spesso descritta dall'economia, opera uno scambio tra beni «gratuiti», fuori mercato, e beni scambiati sul mercato, sia nel senso di trasformare beni in merci, sia nel senso di sostituire merci a beni (esempi). Tali scambi sono accettati e percepiti come benefici perfino dalla popolazione sfruttata o finora esclusa, in quanto promessa di un miglioramento progressivo del livello di benessere. È quanto si constata nei paesi «in via di sviluppo» nei quali è in corso una crescita molto forte, si pensi all'India e alla Cina.

Per chiudere su questo punto: parliamo di capitale sociale quando quei beni (capacità, dotazioni, ecosistemi, ecc.) sono coinvolti in un processo di valorizzazione e di crescita. È evidente che con questo slittamento semantico lo statuto di tali beni cambia, in quanto d'ora in poi sottoposti al test della possibile valorizzazione sul mercato. È ben noto l'argomento di senso comune che dice «che ce ne facciamo delle

bellezze naturali se non producono reddito (lavoro, rendite, ecc.)<sup>2</sup>». Più precisamente: parliamo di capitale sociale quando siamo consapevoli che è in corso tale trasformazione e ci chiediamo se il processo è sostenibile, è «giusto» in termini di coesione sociale, se esso pone problemi di governance diversi dal puro affidarsi a processi anonimi come il mercato, se esso non richieda un supplemento di «voce», cioè di capacità riflessiva e di deliberazione razionale. Accettando la terminologia che fa scomparire sotto i nostri occhi proprio i beni cui attribuiamo valore intrinseco (si tratti di un panorama o di una virtù individuale), accettiamo la sfida di porsi in atteggiamento riflessivo (nel senso in cui questo termine è usato nella terminologia sociologica contemporanea, con molte flessioni, ma in modo pervasivo, si pensi ad Habermas, Luhmann, Giddens, Beck, Bourdieu), quindi di apprendimento possibile, di correzioni eventuali, di governance praticabile<sup>1</sup>.

Si dice alla fine sociale quel capitale o dotazione o patrimonio o stock di «beni» che è molto risalente in una storia spesso lunga, che è condiviso come contesto dato e non problematico, che rende possibile la vita sociale, e anche la crescita e lo sviluppo (a certe condizioni esterne e in rapporto a certe qualità del capitale sociale locale)<sup>2</sup>. Qui vediamo il sociale reso un po' più trasparente del solito, e quasi accessibile (ma può essere un autoinganno) agli strumenti di policy. Si vede anche che il sociale come capitale sociale viene modificato dal contatto con componenti eterogenee quali la razionalità di scopo. Vediamo anche che comunque agli attori appare come un dato, quale sottopro-

<sup>1</sup> Nel linguaggio corrente delle scienze sociali, capitale sociale viene considerato in positivo come risorsa, fattore di sviluppo (così anche nei documenti della Banca mondiale, dove si riconosce che senza capitale sociale la crescita è precaria e lo sviluppo, cioè il potenziamento delle capacità individuali e collettive, impossibile).

<sup>2</sup> Si riconosce naturalmente che esistono forme perverse di capitale sociale. Occorre ricordare poi che le varie componenti del capitale sociale sono aspetti di mondi vitali, che solo quando è in atto un processo di crescita e di accumulazione assumono la forma di capitale sociale. Malgrado le varianti possibili (quali il capitale simbolico di Bourdieu), il nome è *omen*, inquadrando quell'insieme di risorse, di *invisible assets*, come fattori produttivi. Nella globalizzazione nessuno sta fuori dalla crescita e dai suoi impatti, e in questo senso è legittimo impiegare la nozione di capitale senza ulteriori qualificazioni. Tuttavia, il duplice statuto di questi beni – come peraltro i *commons* – produce interessanti e inquietanti problemi che sfuggono all'analisi economica, interessata alla «messa in valore».

dotto di processi pregressi, e insieme come una risorsa per agire e infine un qualcosa che sia pure in modesta misura potrebbe essere modificato da un qualche assemblaggio intelligente.

### 5. Il sociale insocievole

Torniamo al sociale e alle sue componenti più insocievoli e anche più difficili da modificare.

Alle origini della sociologia ci si è posti il problema di come fosse possibile un qualche ordine sociale a partire dal visibile disordine dei processi sociali. Si usò la formula: «socialità insocievole» (ancora Kant, *Idea per una storia universale in intenzione cosmopolitica*). Oggi conosciamo molto bene i processi che producono ordine deliberatamente (politici) e i processi che producono ordine come esito non voluto (mercati). Riconosciamo anche il ruolo di processi di ordine dal caos, a carattere quasi naturale, come nel caso di molti flussi materiali o informatici, e in molti processi demografici a grande scala (ordine autopoietico). In questo ultimo caso il sociale appare dominante, imperscrutabile e carico di fatalità, inerziale e difficilmente correggibile: è davvero seconda natura. I mercati sono istituiti e regolati e dipendono da molti fattori esterni, per esempio il governo della moneta, e quindi assumono un carattere parzialmente non automatico e «regolato», o meglio come intreccio di ordine spontaneo e regolazioni. Infine, l'ordine politico – che può essere considerato tale solo in una società democratica perché l'ordine di una società autoritaria autocratica e repressiva è solo una maschera sociale, come sappiamo dagli studi sui regimi totalitari (basti leggere: *Cime abissali* di Zinoviev, 1978). Questo ordine è voluto ed è quindi la sede precipua dei progetti umani consapevoli. In questi tre processi vediamo che il sociale ha un peso e forse anche una funzione diversa. Nel primo è filtrato e mediato, anche se l'affermarsi inarrestabile di una democrazia degli interessi di stampo lobbistico ha corrosi i presupposti della democrazia rappresentativa. Inoltre il governare è diventato esso stesso fatto sociale, sia per l'ampiezza del ceto politico-amministrativo, sia per la diminuita distanza culturale tra processo sociale e sua proiezione nell'agenda politica. Nel secondo, il mercato, il sociale diventa interstiziale, dato che l'economico cerca di spodestarlo e spostarlo il più possibile. Ma è evidente che come presupposto e come esternalità il sociale si riaffaccia continuamente e tanto più quanto l'anonimato del mercato cede all'*agency* degli attori

RPS

discussione

economici. È stata ambizione della teoria economica moderna di depurare il mercato da ogni elemento sociale, equiparando l'equilibrio all'ordine sociale. Un equivoco gigantesco e anche interessato. Se si potesse del tutto equiparare impresa, reti di impresa, mercati a delle infrastrutture tecnologiche, che seguono le leggi necessarie del mondo naturale, allora il sociale sarebbe stato tutto espulso. Dati i molti effetti perversi di questa impostazione, molto sociale sta tornando, almeno nella teoria della scelta razionale, tra capitale sociale, cooperazione e networking. Nel terzo caso, il sociale paradossalmente è il tutto, ma coincide con il naturale, dato che le leggi qui sono quelle della complessità di ogni sistema. La società democratica si basa su una certa divisione dei compiti: tra politica e mercato, ma anche tra politica, mercato, ordine spontaneo e autopoietico. Ciò riduce il sovraccarico decisionale, ma in presenza di gravi e inevitabili esternalità negative deve poi intervenire spesso troppo tardi e in via meramente palliativa o risarcitoria.

Fin qui parliamo neutralmente di sociale, come il sottofondo e sottoprodotto che residua, volenti o nolenti, sia pure in misura variabile. Ma dentro il sociale è evidente che sono all'opera fattori sia socializzanti che de-socializzanti che variamente si possono alleare con altri tipi di processi, specificamente quelli tecnici e quelli economici. Il sociale insocievole è molto presente e operante, già a partire dalle forme di capitale sociale locale particolaristico (bassa lealtà istituzionale, subculture anti-ordinamento generale, reti chiuse). Inoltre in una parte notevole di pratiche sociali, ovvero di comportamenti privati in spazi pubblici, è ben possibile osservare il sociale insocievole all'opera. Esso produce gravi danni ai beni comuni e ai beni pubblici e equivale ad una dichiarazione di guerra al legame sociale. Nei piccoli gesti quotidiani l'insocievolezza è presente in ciascuno di noi; negli effetti aggregati di tali piccoli gesti (che nell'insieme per esempio costruiscono un'immagine ordinata o disordinata di una città) ancora di più; e infine c'è anche l'insocievolezza programmatica di chi si fa le regole per conto proprio. Più ancora: data la connessione – anche se non ben nota nei dettagli – tra forme e configurazioni del sociale, succede che specie le forme insocievoli si cumulano e si rafforzano vicendevolmente, specializzandosi anche nei luoghi e nei tempi: quartieri della *movida* (una delle forme più asociali di socialità, in quanto del tutto irresponsabile verso i propri impatti), quartieri a rischio, quartieri degradati. L'insocievolezza diventa infrastruttura, su cui si regge la vita quotidiana. Tutte cose ben note e che generano poi a valle nuovi temi per le politiche sociali e urbane.



Nell'insocievolezza del sociale possiamo scorgere un eccesso di ordine dal caos, in assenza di riflessività collettiva o istituzionale, oppure anche talora una miscela tra mercato e caos non calmo, il tutto sotto l'inevitabile coperchio di politica deficitaria e policy inefficaci o assenti o fasulle (tutta la tematica della securitizzazione – ! – della città ricade in questa sindrome).

Il sociale socievole spesso lo riduciamo alle forme di cittadinanza attiva che operano nel quadro delle politiche di welfare urbano. Giusto, ma per fortuna ce n'è molto di più, latente – come ogni sociale che si rispetti. Altrimenti l'ordinamento sarebbe già crollato del tutto. Mentre le politiche sociali tentano di curare i mali sociali (il sociale insocievole, molto spesso) grazie anche alle risorse cognitive e motivazionali del sociale socievole, non si riesce spesso a fare un passo avanti, riconoscendo che la sua riproduzione è affidata in primo luogo ai cittadini leali, ovvero all'uomo comune (come sappiamo da tanti film americani), di cui invece non abbiamo nessuna cura. Le politiche sociali di frontiera, magari in un quartiere napoletano, o in Terra di Lavoro, sono comunque una goccia nell'oceano, ma senza questo sociale elementare e quotidiano che persiste malgrado tutto (in contrapposizione al sociale come tutto) sarebbero gocce nel deserto.

### *6. Excursus 2: ri-socializzare – il caso della sussidiarietà*

Guardiamo ora a un percorso, tra i tanti, che potrebbe contribuire a ri-socializzare il sociale, almeno a renderlo meno insocievole.

È noto che molti aspetti del capitale sociale sono beni comuni, come per esempio la fiducia in quanto risorsa collettiva e in particolare le relazioni fiduciarie con istituzioni e sistemi di regole. Meno spesso le istituzioni sono state viste nell'ottica dei beni comuni. O perché le si è poste in una dimensione normativa virtuale, irrealistica o lontana dal reale, comunque sovraordinata, o perché viceversa le si è calcolate piuttosto come risorse strumentali per l'agire autointeressato. In entrambi i casi viene obliterato il loro aspetto socialmente più significativo, che è quello di essere presupposto indispensabile e insostituibile dell'agire sociale.

Le istituzioni a loro volta sono un complesso di elementi eterogenei, non sempre riconducibili a logiche unitarie. Ma ci sono almeno due aspetti da esaminare. In primo luogo, le istituzioni costituiscono e contribuiscono a produrre dispositivi. In secondo luogo, offrono cri-

teri e principi organizzativi per l'interazione sociale. Come dispositivi l'attore li coglie solo parzialmente, perché lui stesso è costruito con dispositivi. Questi sono un insieme di regole, sanzioni, premialità e statuti, che nella loro totalità non stanno nella disponibilità dell'attore. Dispositivi sono sociologicamente i ruoli sociali, che l'attore deve interpretare, ma entro limiti ristretti. Ancor più quando i singoli ruoli sono organizzati in modo reticolare o gerarchico. L'agire è preformato dai dispositivi, che peraltro lo rendono possibile. Come principi organizzativi le istituzioni strutturano contesti per l'azione, definiscono i giochi possibili nei vari ambiti, arene, mercati, assetti e così via.

La sussidiarietà in questo quadro può essere vista da due lati: come principio organizzativo e come pratica generata e inserita in dispositivi. Nel primo caso, essa permette la costruzione di contesti inediti in cui possono interagire, con notevole grado di libertà e di innovazione, istituzioni pubbliche, imprese, organismi di terzo settore, forme di cittadinanza attiva. I principi e poi i criteri che ne derivano per strutturare queste modalità cooperative e anche per valutarle si pongono come imperativi in quanto dovuti, ma hanno bisogno di essere creduti per diventare efficaci. Fin qui la sussidiarietà si presenta come una dotazione o forma di capitale istituzionale, che ha carattere di bene comune indivisibile e che come tale è anche esposta ai processi di degrado (non uso, abuso, deviazione, strumentalizzazione retorica) propri dei beni comuni (quella che si chiama la tragedia dei beni comuni). La credibilità del principio e quindi gli affidamenti che gli si possono dare dipende da molte altre risorse cognitive e normative del regime politico e istituzionale. Anche queste circolano come beni comuni, che eventualmente sono attivabili per rafforzare la credibilità e la fiducia o per eroderle. Ogni bene comune dipende moltissimo dallo stato di salute di tutti gli altri beni comuni. E ancor più quando, come nel caso del principio di sussidiarietà, esso viene a dipendere da molte altre risorse per potersi tradurre in affidamento degli attori (istituzionali e non) e ancor più in dispositivo.

Un dispositivo, sociologicamente, è una pratica istituzionale che conforma una pratica sociale. In qualche caso felice, magari vale un po' anche il contrario. E la sussidiarietà proprio qui appare come un criterio per pratiche istituzionali che possono essere definite solo con il concorso di pratiche sociali. Ma è evidente la relazione ricorsiva, nel senso che queste ultime a loro volta non possono svolgersi senza un chiaro riferimento istituzionale. La sussidiarietà come principio e come pratica presenta un doppio volto, non facilmente coerente e con-

vergente. Il principio segue la logica istituzionale e quindi è anche esposto a tutti i rischi connessi a problemi di lealtà, fiducia, efficacia, credibilità. La pratica sociale è immersa nelle mille ambivalenze del sociale, del locale, del fenomeno emergente e ancora poco strutturato. A seconda dei casi la pratica sociale o consuma molto capitale sociale, specie locale, o ne riproduce molto. Nel primo caso, contribuisce a indebolire il principio e criterio organizzativo, anche e proprio nella sua credibilità e nella sua coerenza normativa per le menti degli agenti. Nel secondo, invece, coopera a rafforzarlo proprio in quella validità che è poi il motore della vita istituzionale.

In sostanza la sussidiarietà è insieme un principio istituzionale e un motivo per agire. In entrambi i ruoli lo possiamo vedere come bene comune in quanto: *a*) componente del capitale sociale (normativo) disponibile che serve poi a produrre la serie dei beni pubblici indispensabili per generare benessere e stati di libertà e capacitazione; e *b*) come dispositivo forgiato da pratiche sociali, che continuano a trasformarlo rendendolo sempre più operativo. Se tutto va abbastanza bene, alla fine in entrambi i casi abbiamo un fattore di riproduzione di beni comuni quali la fiducia istituzionale, la dotazione di beni pubblici, la coesione sociale, la partecipazione e così via. L'incrocio felice sarebbe tra pratiche ispirate da principi e principi così credibili da riuscire ad ispirare pratiche.

Si può fare la controprova: immaginiamo un sistema normativo senza il principio di sussidiarietà. Esso ci apparirebbe più povero, più rigido, molto avulso dal sociale, quasi ad esso contrapposto, generatore di dispositivi micidiali per il processo sociale, come tante volte è avvenuto in passato e ancora oggi. Ma immaginiamo un agire sociale senza l'effetto di orientamento derivante dall'adesione a principi (di livello costituzionale): si tratterebbe di un sociale selvaggio, con enormi externalità negative, antisociale, violento e prevaricatore (come avviene in tanti processi male o poco regolati tipo il traffico urbano). Quindi sia le buone pratiche (sociali) sia l'effettività e il riconoscimento di principi sono capitale sociale che si alimenta di un terreno condiviso di beni comuni e lo rende sostenibile.

Essere bene comune, e per così dire meritarsi questo statuto, implica essere o diventare fattore cruciale di mutamento istituzionale e quindi poi anche norma sociale condivisa e diffusa; ma significa anche essere un bene fragile e a rischio, esposto alle tragedie proprie dei beni comuni: non uso e abuso. Sia le istituzioni che le pratiche sociali possono comportarsi molto male. Occorre perciò discriminare accurata-

mente tra le pratiche in relazione ai principi cui si ispirano, e valutare le istituzioni in rapporto alla loro capacità di contribuire alla riproduzione di beni comuni e alla loro cura. Non si tratta di astrazioni, come superficialmente potrebbe sembrare, perché in ogni caso concreto ciò che colpisce è proprio o la carenza di questi riferimenti essenziali o il «miracolo» (in genere frutto di duro lavoro) della germinazione di un bene comune dall'altro. E nell'interfaccia tra istituzioni e processi sociali proprio la sussidiarietà può svolgere il ruolo di mediatore intelligente, rivelando così appieno la sua natura di bene comune che – da un lato come principio e dall'altro come pratica – rende attiva la cittadinanza.

### *7. Il sociale come ri-costruzione continuamente de-costruita*

Possiamo così giungere, anche tenendo conto degli accenni al capitale sociale e al principio di sussidiarietà, ad alcune conclusioni transitorie. Se il sociale lo assumiamo come l'impasto di tutti gli stati sottoprodotto, oppure anche come l'effetto emergente di ogni tentativo di rimettere insieme i cocci, in ogni caso vediamo che è sempre in corso un'opera e un'azione (seguo la terminologia di H. Arendt) di de-costruzione e ri-costruzione. E sempre anche di interpretazione e re-interpretazione, dato che ogni configurazione anche la più banale non può fare a meno di parole, categorie, criteri, standard e così via. A questo lavoro partecipiamo tutti, per lo più inconsapevolmente. Le politiche in quanto azione deliberata e programmatica lo fanno, come si dice, a ragion veduta. Esse non possono passare ad altro, come nell'agire quotidiano, devono restare legate al tema. E così devono anche selezionare molto, dapprima ridurre molto la complessità (del sociale!), per poi eventualmente introdurre una propria specifica complessità razionalizzata: regole, procedure, formati, scopi, criteri di valutazione, algoritmi, e così via. Se c'è un po' di apprendimento, forse l'interpretazione del tema cambia un po', oppure in casi più gravi si innova del tutto, con altre priorità e agende. Così facendo le politiche dimenticano anche molto, sempre in base alla selettività necessaria, e anche per il succedersi quasi demografico delle generazioni di policy. Anche se le politiche (sociali) impattano poco sul sociale, non gli sono certo indifferenti e alla lunga lasciano un segno, per cui il sociale non è più quello che era. Un progetto urbano integrato trasforma il quartiere fisicamente e socialmente. Il progetto locale di sviluppo valorizza

il capitale sociale locale e così lo trasforma. I più poveri diventano i clienti più fedeli di una qualche agenzia di erogazione di sussidi, pasti o posti letto.

Le politiche sociali sono un agente importante delle trasformazioni indotte (per lo più molto indirettamente) nel sociale che hanno assunto come loro tema. E così partecipano, in una modalità più formalizzata, a quella re-interpretazione e ri-combinazione di cui il sociale si nutre incessantemente. Qui si possono leggere le politiche sociali non come qualcosa che risolve un problema, ma come un fattore di trasformazione del sociale, che cambiando costringe con il tempo anche la policy a cambiare. Gli analisti, i policy-maker e anche gli operatori vorrebbero in cuor loro che il sociale non gli cambiasse troppo sotto le dita, o eventualmente che fosse possibile un inseguimento efficace tipo curva del cane, per tagliargli la strada, sopravanzarlo, acchiapparlo di nuovo. Caso raro, credo, che se esiste meriterebbe un romanzo. L'unica variabile sarebbe quanta intelligenza, diciamo capacità, anche quanta *usable knowledge*, vogliamo mettere nell'inseguimento e quanta specificamente nella riduzione di quel sociale che mette in crisi il legame sociale stesso. Ma le politiche sociali sono troppo remediali per poter diventare strategiche. Restiamo nei limiti del possibile.

### 8. Ritorno alle politiche sociali

Le politiche sono un reale artificiale, che deve incontrare un reale sociale. Hanno in comune l'elemento costruttivo simbolico. Il primo deriva da linguaggi specialistici e da analitiche formattate (più o meno ma sempre quanto basta). Il secondo ha le sue radici nel linguaggio comune e nelle ambivalenze semantiche che lo caratterizzano. Si potrebbe cogliere tutto il contrasto osservando da un lato algoritmi matematizzanti che servono a prendere decisioni o a valutarle e dall'altro una comunicazione dialettale, altamente idiosincratca, a modo suo specializzata perché comprensibile solo a pochi soggetti di un territorio limitato. Si avrebbe il senso della distanza e della varietà linguistica possibile. Due linguaggi incomunicabili e certamente distanti. Eppure. Qualche traduzione o traslazione deve essere possibile. Nel caso delle politiche sociali l'incontro-scontro è tra la relativa autonomia del sociale e la relativa autonomia della razionalità di scopo incorporata nella formulazione delle politiche. La materia delle politiche sociali è ribelle, resistente, renitente, spesso certo non cooperativa. Nei casi

estremi o quando gli operatori si sentono in trincea le politiche si usano invano senza produrre risultati, pur contribuendo con queste frizioni ad altre externalità talora inverosimili (un caso di scuola è stato quello dei corsisti di professione o dei disoccupati a vita ma organizzati). Il sociale è molto reattivo nel bene e nel male: da un lato nell'implementazione le politiche vengono «deformate» (spesso utilmente e saggiamente), dall'altro il sociale si adatta alle pieghe della razionalità di policy e radica sensi dove c'erano all'origine solo degli scopi. Solo gli operatori *front line* saprebbero raccontare le storie di queste «deviazioni», intrecci e perfino innovazioni che si generano reattivamente.

Le politiche sociali cercano di aggirare in parte quello che è vissuto come un ostacolo e certo una difficoltà operativa dando voce al sociale dentro le procedure di policy. Così almeno a partire dalla l. 285/2000 e dai piani di zona queste formattazioni dialogiche sono spesso fittizie e retoriche, ma un po' di voce è stata ascoltata, anzi la voce è stata una risposta agli stimoli di opportunità offerti dalla policy. Sembrano tutti un po' persuasi che questo sociale riciclato dentro le politiche però perda la sua sostanza, sia una pallida ombra del sociale che sta là fuori. Ma esso in quanto tale è inattingibile per definizione, se non altro per i limiti fattuali alla riflessività sia dei soggetti sociali sia degli operatori. Quando si fa il passo ulteriore, che viene fatto ormai da molti, passando dal formato della policy all'informale delle pratiche sociali, si ha l'impressione di poter penetrare più in profondità nel sociale, perché conoscere persone e non numeri è già un entrare in un mondo vitale finora inespugnabile. In quel caso però viene meno la differenza tra policy e sua materia, e quindi di fatto si ha una de-differenziazione. Da molti ciò è colto come opportunità virtuosa, per superare l'antagonismo tra l'istituito e l'istituente, tra l'ordinamento e la vita. È il regno delle illusioni generose, forse necessarie per andare avanti, e comunque capaci di generare assemblaggi innovativi. Ma scomparire nel sociale, sarebbe come un antropologo che – per adeguarsi ai più che raffinati costumi della sua tribù di elezione – diventasse cannibale. Personalmente penso che sia meglio mantenere la differenza e anche la distanza per evitare equivoci e autoinganni. Ma certo canali di comunicazione, e quindi il sociale che emerge dagli assemblaggi secondo Latour, sono sempre più necessari e da questo punto di vista è vero che la maggior parte delle politiche è misera, quando non miserabile, e anche quelle sociali lasciano molto a desiderare.

Per sfuggire alle trappole del sociale, quando venga affrontato faccia a faccia, si suppone anche che sarebbero più produttive delle politiche

indirette o di sistema, agenti sul contorno dei problemi, sui loro presupposti o addirittura sulle variabili indipendenti, se note. Ciò riconferma il carattere di stato sottoprodotto del sociale sul quale direttamente è quasi impossibile intervenire proprio per la complessa processualità, indiretta e intrecciata, che lo coproduce. Infatti, nei problemi del sociale che diventano materia di politiche sociali abbiamo sia casi individuali che questioni generali, che possono riguardare tutto un paese o almeno un dato territorio. Il limite a questa impostazione di intervento indiretto sta però in fattori di sistema: non può essere modificata più che tanto la distribuzione del reddito, perfino le forme estreme di miseria devono essere in qualche misura tollerate, a bassi tassi di occupazione ci si deve abituare, le risorse non ci sono, la fiscalità è quella che è, ci sono i vincoli esterni, c'è il debito e così via. Perciò le politiche sociali sono fatalmente interstiziali e residuali, curano a valle i guai prodotti a monte, e del sociale devono prendersi proprio gli aspetti più ostici. Non sarebbe fatalmente così, per esempio, se si volesse prendere sul serio un modello sociale europeo o l'idea di società della conoscenza, in cui al centro stessero i processi di capacitazione. Allora le miserie sociali, le incapacitazioni diffuse, le esternalità non impedito e non curate sarebbero tanti sprechi, nel loro insieme anche più gravi e più costosi del debito pubblico. Ma i vincoli provengono dalla formazione sociale e su questa non è compito delle politiche intervenire, è chiaro. Ma basterebbe sapere perché e per come. È ormai evidente che l'Europa ha abbandonato il suo «modello» e che in particolare noi siamo costretti a convivere a lungo anche con miserie che sarebbero curabili. In questo quadro si capisce perché il sociale insocievole assuma tratti inquietanti e dominanti.

### Riferimenti bibliografici

- Arena G. e Cotturri G. (a cura di), 2010, *Il valore aggiunto*, Carocci, Roma.  
Bagnasco A., 2003, *Società fuori squadra*, Il Mulino, Bologna.  
Boltanski L. e Thévenot L., 1991, *De la justification*, Gallimard, Parigi.  
Boltanski L., 2009, *De la critique*, Gallimard, Parigi.  
Bourdieu P. (a cura di), 1993, *La misère du monde*, Seuil, Parigi.  
Cassano F., 2004, *Homo civicus*, Dedalo, Bari.  
Cassano F., 2011, *L'umiltà del male*, Laterza, Bari-Roma.  
de Certeau M., 2001, *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, Roma.  
de Certeau M., 2007, *La presa della parola*, Meltemi, Roma.

- de Leonardis O., 2005, *Sulle tracce dell'azione pubblica*, in Bifulco L., *Le politiche sociali*, Carocci, Roma.
- de Leonardis O., 2008, *Nuovi conflitti a Flatlandia*, in G. Grossi (a cura di), *I conflitti contemporanei. Contrasti, scontri e confronti nelle società del III millennio*, Utet, Torino, pp. 5-21.
- Donolo C., 2001, *Disordine*, Donzelli, Roma.
- Donolo C., 2010, *Considerazioni provvisorie sul «sociale meridionale»*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 303-312.
- Donolo C., 2011a, *Italia sperduta*, Donzelli, Roma.
- Donolo C., 2011b, *Sui beni comuni virtuali e sul loro ruolo nella governabilità dei processi sociali*, draft, Fondazione Basso.
- Elster J., 1981, *States That Are Essentially By-products*, «Social Science Information», vol. 20, n. 3, pp. 431-473.
- Elster J., 1989, *Una acerba*, Feltrinelli, Milano.
- Elster J., 1995, *Giustizia locale*, Feltrinelli, Milano.
- Elster J., 1999a, *Strong feelings*, Mit Press, Harvard.
- Elster J., 1999b, *Alchemies of the Mind*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Girard R., 1983, *Delle cose nascoste fin dalla fondazione del mondo*, Adelphi, Milano.
- Girard R., 1999, *Il risentimento*, Cortina, Milano.
- Girard R., 2006, *La voce inascoltata della realtà*, Adelphi, Milano.
- Habermas J., 1997, *Fatti e norme*, Guerini, Milano.
- Lanzani A. e Pasqui G., 2011, *L'Italia al futuro*, Angeli, Milano.
- Latour B., 1995, *Non siamo mai stati moderni*, Elèuthera, Milano.
- Latour B., 2005, *Re-assembling the Social*, Oxford University Press, Oxford.
- Latour B., 2010, *On the Modern Cult of the Factish Gods*, Duke University Press, Londra.
- Nussbaum M., 2001, *Diventare persone*, Il Mulino, Bologna.
- Palermo P.L., 2009, *I limiti del possibile*, Donzelli, Roma.
- «Parolechiave», 2009, *fiducia*, n. 42.
- Pennacchi L. (a cura di), 2010, *Pubblico, privato, comune*, Ediesse, Roma.
- Pizzorno A., 2007, *Il velo della diversità*, Feltrinelli, Milano.
- Pries L., 2008, *Die Transnationalisierung der sozialen Welt*, Suhrkamp, Frankfurt.
- «La Rivista delle Politiche Sociali», 2010, *Oltre la crisi, quale coesione sociale?*, n. 4.
- Sassen S. e Latham R., 2005, *Digital Formations*, Princeton University Press, Princeton.
- Sassen, S., 2008, *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino.
- Searle J., 2010, *Creare il mondo sociale*, Cortina, Milano.
- Sen A., 2005, *Identità e violenza*, Laterza, Bari-Roma.
- Sennett R., 2004, *Rispetto*, Il Mulino, Bologna.
- Tarde G., 1976, *Le leggi dell'imitazione*, Utet, Torino.
- Tarde G., 2005, *L'opinione e la folla*, La Città del sole, Napoli.
- Zinoviev A., 1978, *Cime abissali*, Adelphi, Milano.



Crisi, debito pubblico  
e governance europea dell'eurozona



## La nuova fase della crisi: il debito pubblico e il ritorno del neoliberalismo

**Laura Pennacchi**

RPS

*Dopo un'analisi sulla fase attuale della crisi, caratterizzata fra l'altro dalla persistenza della disoccupazione, il saggio si sofferma sulle misure draconiane adottate dai vari Stati (che hanno reso ancor più incerto lo scenario macroeconomico generale) e sulle caratteristiche del quadro europeo di incongruità. Questo è riconducibile, oltre che all'aggravamento del deficit pubblico, al rafforzamento*

*degli specifici global imbalances fra Stati preesistenti alla crisi e ad un ritorno al business as usual. Questo insieme di dimensioni e l'inadeguatezza delle misure adottate dal recente Consiglio europeo (al cui orizzonte si riafferma un'ortodossia monetarista e neoliberalista e la non considerazione di altre possibili scelte) si riverberano con chiarezza sull'azione e l'inazione del governo italiano in campo economico.*

### 1. La jobless recovery e i debiti pubblici

Dopo l'esplosione della prima crisi economico-finanziaria veramente globale dei tempi moderni nel settembre del 2008<sup>1</sup> – ma con avvisaglie di cui si sarebbe potuto cogliere il senso molto prima, se solo se ne avesse avuto la necessaria sensibilità – la fase apertasi nel 2011 presenta novità non meno allarmanti delle precedenti, tali da indurre alcuni studiosi<sup>2</sup> a insistere su una sua gravità superiore perfino a quella del 1929. In primo luogo l'epicentro geografico della crisi si è spostato dagli Usa all'Europa, come hanno mostrato le gravi difficoltà della Grecia prima e dell'Irlanda e del Portogallo poi. In secondo luogo emergono due fenomeni estremamente preoccupanti: a) la persistenza di una disoccupazione amplissima, b) l'enormità dei debiti pubblici, soprattutto in Europa.

Questi ultimi due fenomeni quantitativi sono anche i più gravi dal

<sup>1</sup> Per una ricostruzione generale si veda Pennacchi (a cura di), 2010.

<sup>2</sup> Eichengreen e O'Rourke continuano così un discorso iniziato già agli albori della crisi (Eichengreen e O'Rourke, 2009).

RPS

LA NUOVA FASE DELLA CRISI: IL DEBITO PUBBLICO E IL RITORNO DEL NEOLIBERISMO

punto di vista qualitativo e sono correlati fra loro. Vanno trattati respingendo il drammatico paradosso che, viceversa, si va affermando: l'intervento pubblico è stato riscoperto per il tempo di salvare dal collasso il sistema bancario e finanziario mondiale e, ora che il perdurare di una incredibile disoccupazione e la contrazione del tenore di vita dei ceti medi imporrebbero misure aggiuntive a sostegno dello sviluppo e degli investimenti, si pretende di tornare, specie in Europa, alla fallace ortodossia neolibera e monetarista delle politiche restrittive e deflazionistiche, drasticamente avverse alla spesa pubblica.

La persistenza della disoccupazione dice quanto, a tre anni dal suo inizio, la crisi non cessa di generare implicazioni drammatiche. La ripresa dell'economia reale è in atto con intensità – assai modesta nei paesi sviluppati, in particolare europei, a differenza che nei paesi emergenti (Cina e India corrono entrambe nel 2011 a tassi di incremento del Pil superiori al 9%) – e con modalità tali da non riuscire ad assorbire la mole di disoccupati creatasi: 30 milioni in tutto il mondo nei primi due anni della crisi, due terzi dei quali nei paesi sviluppati (in Italia sono 2,2 milioni i senza lavoro). Si afferma una *jobless recovery* che le vestali della *main stream economics* sostengono sia la ineluttabile «nuova normalità» a cui rassegnarsi, sottovalutando che una simile prospettiva – la «crescita senza lavoro» come unico standard e paradigma – costituirebbe un colpo senza precedenti alla stessa legittimità del capitalismo, la configurazione della crisi globale come vera e propria «crisi di civilizzazione» (Gallino, 2011a). Ciò è tanto vero che per la prima volta dalla sua istituzione nel dopoguerra lo stesso Fondo monetario internazionale (Imf, 2011) – che ha dato vita a una svolta, assai interessante anche sul piano culturale, nella lettura «keynesiana» delle cause e della natura delle crisi (operata per influsso di suoi alti dirigenti tra cui Strauss Khan, Olivier Blanchard, Carlo Cottarelli) – scrive con l'*International labour organization* (Ilo, 2010 e 2011) allarmatissimi rapporti.

Del resto, la natura dei fenomeni sottostanti la persistenza della disoccupazione ha profonde connessioni con i processi che hanno guidato il modello di sviluppo – neoliberista – di cui la crisi ha costituito la deflagrazione e il fallimento, appurandone tutta la fragilità e vulnerabilità. Questi processi si chiamano finanziarizzazione, *commodification*, de-normativizzazione (si veda Pennacchi, 2008). La finanziarizzazione, ad esempio, esercita anche oggi un impatto non convenzionale sulle dinamiche dell'occupazione. Portiamo l'attenzione su due questioni correlate: 1) lo spostamento del focus sui profitti di breve periodo, 2) la drammatica crescita dell'«indebitamento *corporate*» come sorgente dell'in-

vestimento di capitale. In quest'ultimo caso i profitti sono stati crescentemente utilizzati per *stock buybacks* (vendita e riacquisto di pacchetti azionari) disegnati artificialmente per accrescere il valore degli stock e arricchire gli azionisti, piuttosto che per alimentare gli investimenti volti ad espandere lavoro e attività produttive. Un'esemplificazione è offerta dal comportamento di intermediari finanziari come i *Private equity funds* (Appelbaum e Batt, 2010), i quali fanno soldi in tre modi: a) accrescendo il reddito operativo mediante il miglioramento delle performance e la riduzione dei costi; b) ricorrendo all'ingegneria finanziaria come la vendita di asset; c) vendendo le compagnie stesse a più alti prezzi rispetto a quello originario. Oggi però, poiché il premio sul prezzo pagato per acquisirne il portafoglio era cresciuto esponenzialmente negli anni della bolla, le medesime compagnie sono sottoposte a una pressione terribile per «servire» gli alti livelli di debito di cui erano state caricate. Così le compagnie, come se anticipassero un'ondata di bancarotte in un vicino futuro, si focalizzano sul taglio dei costi e sull'intensificazione del lavoro attraverso drastiche ristrutturazioni produttive, piuttosto che su strategie di investimento di lungo termine. Il che porta a maggiore disoccupazione e concorre a spiegarne la persistenza a livello globale.

Intanto, in tutto il mondo la finanza, dopo il suo salvataggio operato dai governi, rialza la testa (Stiglitz, 2010), la notevole liquidità rimane immobile senza prendere la via dell'investimento produttivo, i bonus ai manager sono tornati alle stelle, la speculazione si getta sulle materie prime e sui beni alimentari, l'incremento del cui prezzo è una delle cause del dilagare delle rivolte popolari nel Nord Africa. Le nuove bolle in preparazione (Gallino, 2011b) sono alimentate dall'enorme quantità di titoli *over the counter*, il cui valore – pari a 12 volte il Pil mondiale – è risalito ai livelli del 2008. Una grande incertezza permane sulla variabile tassi d'interesse: mentre la Banca centrale europea si è già avviata verso la loro risalita, il rialzo dei tassi, se dovesse essere brusco per tamponare l'inflazione, potrebbe non solo pesare sui paesi più vulnerabili dell'Europa, ma gravare anche su Usa e Giappone (su cui si è abbattuta la catastrofe del terremoto e del maremoto), già impegnati a garantire la sostenibilità dei propri conti.

## 2. Politiche restrittive e austerità in Europa

I debiti pubblici hanno indubbiamente raggiunto livelli senza precedenti in tempi di pace: dal 2009 al 2010 il debito pubblico è salito ne-

RPS

Laura Pennacchi

gli Usa dal 54,6 al 67,1% del Pil<sup>3</sup>, nell'area dell'euro dal 79 all'84% e le proiezioni per il futuro danno andamenti esponenziali. Ma non bisogna dimenticare che non è il debito pubblico all'origine della crisi, è il debito privato (Andriani, 2010) a sua volta dovuto al modello neoliberista, fatto di leva dei tassi di interesse, deregolamentazione finanziaria sfrenata, innovazione finanziaria spinta allo spasimo, compensazione offerta come indebitamento per salari bassi o stagnanti e per l'enorme incremento delle diseguaglianze, precarizzazione del mercato del lavoro, assorbimento di merci in eccesso tramite il credito facile e così via. Occorre, più specificamente, non cessare di chiedersi come e perché gli attuali livelli di deficit e debito pubblico siano stati raggiunti, senza invertire il realistico rapporto di causa ed effetto, tenendo a mente che è la crisi – in primo luogo con i salvataggi inauditi che ha imposto e con la conseguente trasformazione di un debito privato immenso in debiti pubblici altrettanto immensi – ad avere provocato la pressione al rialzo sui debiti pubblici e non viceversa<sup>4</sup>.

Nei soli Stati Uniti e per i soli tre mesi dall'ottobre al dicembre 2008 la manovra di spesa pubblica è salita da 787 miliardi di dollari fino a 820 miliardi. L'Europa aveva avviato interventi più contenuti ma comunque incisivi quando è stata investita, a partire dalla Grecia nel maggio 2010, da un'ondata speculativa che ha aggredito direttamente i debiti

<sup>3</sup> Il 18 aprile 2011 Standard & Poor minaccia di declassare – cosa che dovrebbe avvenire nel 2013 – il debito americano, passando l'outlook da stabile a negativo. Nel sottolineare la natura «politica» dell'evento, così commenta un giornalista italiano (Aquaro, 2011): «[...] E poi da che pulpito. Le agenzie di rating sono state criticate per il loro ruolo nella recessione. L'accusa è formalizzata perfino nel rapporto appena stilato dal Congresso. Quello che puntando il dito contro i soliti noti – dagli spericolati investimenti di Goldman Sachs in giù – ha impunito proprio a Standard & Poor una delle responsabilità più grandi: non aver ottemperato al ruolo di guardiano».

<sup>4</sup> Si vedano le affermazioni contenute nel Programma nazionale alternativo di riforme che il Partito democratico (2011) ha presentato nel marzo, prima di quello ufficiale di Tremonti: «Bisogna affermare con chiarezza che la crisi del debito pubblico, prescindendo dal caso della Grecia, non deriva principalmente da irresponsabili scelte di finanza pubblica dei paesi in difficoltà, ma dagli squilibri emersi nel settore privato dell'economia [...]. Un debito privato insostenibile da cui gli intermediari finanziari hanno tratto guadagni ingenti si è così tradotto con la crisi in una fortissima crescita del debito pubblico, evitando al sistema finanziario sia dei paesi deboli sia dei paesi forti di pagare lo scotto del riequilibrio».

sovrani dei paesi. Così l'Europa si è imposta, su impulso soprattutto della Germania, draconiane politiche di austerità con l'obiettivo di giungere a una drastica contrazione del settore pubblico, sulla base di una nefasta ortodossia restrittiva sostenente che indisciplina di bilancio e scarsa flessibilità siano le cause delle difficoltà dei paesi europei più deboli. Tra l'estate del 2010 e l'inverno 2011 i quattro paesi europei più grandi – Germania, Francia, Regno Unito, Spagna – adottano misure di risanamento delle finanze pubbliche ammontanti da sole a 125 miliardi di euro di tagli<sup>5</sup>.

Ma il caso dell'Irlanda – diverso da quello della Grecia – è indicativo della fallacia di tale ortodossia: l'Irlanda, infatti, si trova nel marasma non per negligenza nella gestione della finanza pubblica o per scarsa flessibilità (si tratta del paese con un debito ad appena il 12% del Pil prima della crisi e decantato per la sua elevatissima flessibilità, a partire da quella fiscale), ma per i comportamenti scellerati delle sue banche e degli operatori finanziari. In modo non banale stanno le cose anche per il Portogallo, i cui problemi riguardano, più che una cattiva gestione delle finanze pubbliche, l'elevatezza tanto del debito privato quanto del debito estero. In ogni caso, l'austerità oltranzistica equivale ad imporre ai paesi in difficoltà – impossibilitati con l'euro a recuperare competitività tramite la svalutazione «esterna» di una valuta propria di cui non dispongono più – una svalutazione «interna» mediante la compressione dei prezzi e dei salari con drammatico aggravio dei problemi occupazionali.

Più in generale «le politiche economiche restrittive adottate [...] hanno reso ancora più incerto lo scenario macroeconomico europeo e, anziché attenuare le tensioni sui mercati finanziari, rischiano di aggravarle» (Partito democratico, 2011). Si conferma drammaticamente anche un deficit di elaborazione culturale, che imporrebbe alla Unione europea in primo luogo «un profondo riorientamento della sua stessa cultura economica, per costituire saldi legami tra stabilità finanziaria, da un lato, e sviluppo economico, equità sociale e riequilibrio territoriale, dall'altro». In assenza di ciò è elevato il rischio di cadere in un «circolo vizioso che ci porterebbe prima a ridurre il nostro tenore di vita [...] poi a subire una caduta del Pil e delle entrate che ci farebbe anche perdere il controllo del debito, e infine a trovarci alla mercé dei mercati» (Amato, 2011).

In Europa qualcosa di molto incongruo emerge ad un triplice livello (Wolf, 2010):

<sup>5</sup> Si veda la sintesi che ne fa «Il Sole 24 Ore» (2011).

- i) tutti i paesi procedono simultaneamente ad adottare politiche restrittive che rischiano di aggravare i problemi di deficit pubblico – perché si risolvono in recessioni che a loro volta provocano maggiori esborsi in ammortizzatori sociali e minori entrate – nel contempo imponendo alti costi sociali soprattutto ai paesi «salvati» (è stato calcolato, ad esempio, che la Grecia, con le nuove misure restrittive in termini di deficit e di debito, sia destinata proprio a quel default che l'intervento di salvataggio aveva l'ambizione di scongiurare)<sup>6</sup>.
- ii) Gli specifici *global imbalances* europei che preesistevano alla crisi (Padoan, 2010) saranno rafforzati, venendo rafforzata la divaricazione tra due aree d'Europa, quella «centrale» e forte con la Germania in testa, quella «periferica» e debole sostanzialmente coincidente con i paesi mediterranei. Ma si dimentica che l'instabilità finanziaria dell'area euro ha alla sua base proprio la crescente divergenza delle economie reali dei vari paesi in termini di competitività. Paradossalmente oggi lo stesso meccanismo della moneta unica accentua le divergenze: il tasso di cambio tende a risultare troppo alto per i paesi deboli e basso per quelli forti che ne traggono vantaggio. La competitività della Grecia è stata più svantaggiata dal costo del lavoro salito del 9% (un incremento non trascurabile ma neppure drammatico) o da un apprezzamento dell'euro del 16%? Quando c'era il marco, l'irrefrenabile tendenza dell'economia tedesca a crescere con le esportazioni veniva frenata dalla periodica rivalutazione del marco. Ora questo meccanismo non c'è più e ciò spiega le sbalorditive performance nel commercio estero di Germania e Olanda. Poiché gran parte dell'attivo della loro bilancia dei pagamenti corrisponde a passivi di altri paesi europei è chiaro che la Germania non è più la locomotiva di Europa: essa utilizza la domanda interna di altri paesi europei per la propria crescita. Le politiche di austerità, lungi dal produrre effetti benefici sulla competitività, accentueranno le divergenze e per conseguenza si rifletteranno negativa-

<sup>6</sup> A tal proposito scrive Bastasin (2011): «I contribuenti dei paesi creditori potrebbero a un certo punto preferire di incassare le perdite conseguenti a un default piuttosto che finanziare per un tempo non prevedibile paesi che faticano troppo a risparmiare. Allo stesso modo i cittadini dei paesi debitori potrebbero pensare che vale la pena di tagliare il debito – in parte nelle mani di investitori stranieri – anziché sopportare un decennio di austerità».



mente anche sulla competitività generale dell'Europa (De Cecco, 2010).

- iii) La filosofia restrittiva induce in Europa un ritorno al *business as usual* anche per quanto riguarda la crescita trainata dalle esportazioni e lo squilibrato rapporto domanda estera/domanda interna. L'enfasi sull'aggiustamento deflattivo delle economie più fragili è figlia del mito – impossibile – di trasformare l'intera eurozona in una colossale Germania che esporta massicciamente in tutto il mondo. Ma la zona euro è troppo grande per poter svolgere un ruolo di questo tipo all'interno dell'economia mondiale: ammesso e non concesso che la svalutazione interna messa in atto simultaneamente da più paesi funzioni al fine del recupero di competitività, dove si dovrebbero dirigere, quale sbocco potrebbero trovare tutte queste esportazioni, visto che il resto del mondo – Usa in testa – persegue già la medesima strategia?

### 3. La nuova governance economica europea

È in questa situazione che si delinea la nuova governance economica europea giunta a un suo primo approdo con il Consiglio del 24-25 marzo 2011. Nell'anno precedente l'Unione europea aveva rafforzato la propria governance finanziaria con l'istituzione di tre Commissioni di vigilanza e di controllo, tentando di fare tesoro delle lezioni della crisi e dei suggerimenti dell'internazionale *Financial stability board* presieduto da Mario Draghi, ma lasciando molti problemi irrisolti (si veda Tarantola, 2011). Primo fra tutti «un sistema bancario troppo povero di capitale e troppo intento a leccarsi le ferite della precedente bolla speculativa per preoccuparsi del sistema produttivo», con il rischio, quindi, che in tutta Europa «un sistema bancario senza capitale sia costretto a chiudere drasticamente i rubinetti del credito» (Onado, 2011). Il gradualismo nell'applicazione degli accordi di Basilea – che giungerà a regime nel 2020 – si deve proprio alla pressione dei banchieri<sup>7</sup>, preoccupati di rafforzare i patrimoni delle banche poste di fronte alla scelta o di aumentare la loro capitalizzazione (per avere, a parità di impieghi, maggiore e/o migliore capitale) o di contrarre nettamente il volume dei prestiti.

<sup>7</sup> Nessuna proposta di riforma della finanza va bene alle lobby finanziarie (Bragantini, 2011).

Con il Consiglio europeo di marzo 2011 si verifica un grande avanzamento, perfino una svolta, sul piano di quel coordinamento delle politiche economiche tante volte invocato a complemento e a migliore funzionamento dell'unificazione monetaria. L'avanzamento, però, reca, sul piano dei contenuti, il segno delle destre. Dopo mesi di discussione pressoché indifferente alle questioni della disoccupazione e concentrata su tre soli problemi – rigore di bilancio, competitività, misure di salvataggio – il Consiglio europeo delibera su quattro temi:

- a) il Patto per l'euro (*Euro plus pact*);
- b) la riforma del Patto di stabilità e crescita (Psc);
- c) la sorveglianza degli squilibri macroeconomici;
- d) il Fondo di stabilità finanziaria.

Il *Patto per l'euro plus* (Pep) – che punta a rafforzare la competitività europea e riprende (lievemente addolcite) le linee molto dure contenute nel patto Merkel-Sarkozy del febbraio 2011<sup>8</sup>, quali la riduzione dei salari reali e l'innalzamento dell'età pensionabile – menziona anche la necessità di recuperare l'impegno nel processo di rafforzamento del mercato unico (attraverso la liberalizzazione dei servizi e la semplificazione burocratica delle attività di impresa), su cui nella primavera 2010 era stato presentato il Rapporto Monti. Il Pep, mentre vagheggia la possibilità di trasformare i vincoli di bilancio addirittura in norme costituzionali, postula il conseguimento di vari obiettivi: «la compatibilità fra dinamiche salariali e andamento della produttività, l'aumento del tasso di partecipazione al mercato del lavoro, la ridefinizione di istituti contrattuali per la flexsecurity, la sostenibilità delle finanze pubbliche, la sostenibilità delle spese sanitarie e previdenziali, la stabilità finanziaria, il recepimento nazionale di regole fiscali europee, e così via» (Messori, 2011).

La *riforma del Patto di stabilità e crescita* associa alla riduzione, già contemplata, dello 0,5% del Pil all'anno del disavanzo strutturale, la pretesa che l'incremento della spesa nominale non superi quello della crescita di medio periodo dell'economia (per far sì che il miglioramento del saldo non avvenga solo dal lato delle entrate e con l'obiettivo di impedire modi alternativi al taglio della spesa di trattare il deficit) e che il rapporto debito/Pil sia ridotto di un ventesimo l'anno della distanza tra il rapporto debito/Pil di un paese e la soglia obiettivo del canonico 60%. Queste condizioni – applicate a partire dal 2013 – potrebbero risultare molto pesanti per paesi come l'Italia (che sarebbe

<sup>8</sup> Un'implicita critica è contenuta in Delors, Prodi e Verhofstadt (2011).

costretta, per esempio, a una correzione del deficit strutturale pari al 3% del Pil), benché proprio l'Italia abbia puntato all'introduzione della clausola di non automaticità delle sanzioni e della valutazione di altri fattori rilevanti (quali l'entità del debito privato di ciascun paese, la struttura temporale delle scadenze del debito pubblico, la tenuta dei sistemi pensionistici, ecc.), la cui significatività, però, in sede di valutazione europea è del tutto incerta e aleatoria.

La *sorveglianza degli squilibri macroeconomici* rappresenta «un allargamento dell'orizzonte rispetto al tradizionale focus sulla finanza pubblica» (Baglioni e Bordignon, 2011), ma la sua articolazione specifica rimane largamente indeterminata.

Il *Fondo di stabilità finanziaria*, mentre per il momento si provvede a un modesto ribasso dei tassi usurai applicati alla Grecia, definisce il nuovo Meccanismo di stabilità europeo (Esm) il quale viene a disporre di 700 miliardi di euro, di cui 500 effettivamente erogabili. L'Esm dal 2013 rimpiazzerà – come istituto permanente che richiama un Fmi europeo e mediante una modifica del Trattato – gli attuali fondi temporanei di stabilizzazione, l'Efsf (*European financial stability facility*) e l'Efsm (*European financial stabilisation mechanism*). I governi degli Stati membri, la Commissione, la Bce e il Fmi saranno tutti coinvolti nell'erogazione dei fondi. I tassi applicati ai prestiti saranno penalizzanti (due o tre punti percentuali di *mark-up* rispetto al costo del *funding*) e le erogazioni saranno subordinate all'adozione di programmi fiscali di aggiustamento e alla rinegoziazione del debito (un modo per far concorrere i creditori al risanamento del bilancio pubblico<sup>9</sup>). Il Fondo potrà acquistare titoli del debito sovrano di Stati membri soltanto sul mercato primario.

#### 4. Un'ortodossia monetarista e neolibarista

In sostanza, il pacchetto di linee e di misure adottato con il Consiglio europeo del 24-25 marzo appare inadeguato su tutti i fronti. Sul fronte immediato non appare adeguata, per esempio, l'offerta di una soluzione di breve periodo alla crisi del debito pubblico dei paesi «deboli» dell'Unione monetaria senza lederne il potenziale di crescita. Si chiede Messori (2011): «È ragionevole che, dopo gli insperati progres-

<sup>9</sup> Anche un modo per alludere a quello che è ancora largamente un tabù, cioè la eventuale ristrutturazione del debito dei paesi in difficoltà come la Grecia.

si compiuti sul piano della governance, i paesi “forti” della Ume non siano disposti a costruire meccanismi razionali di stabilizzazione del debito pubblico europeo? È possibile che questi stessi paesi non si rendano conto che i costi attesi di un progetto sistematico di stabilizzazione del debito sovrano sono inferiori ai costi derivanti dal salvataggio dei loro sistemi bancari nazionali, in caso di fallimento di uno degli Stati membri periferici?». Il punto è che i paesi europei «forti» celano accuratamente che essi salvano in primo luogo le loro banche, le più compromesse dall'eventuale insolvibilità dei paesi in difficoltà.

Sul fronte meno immediato si riafferma una ortodossia monetarista e neoliberista, anche per quanto riguarda la mancata considerazione dell'interrelazione tra squilibri macroeconomici e competitività, con lo sguardo concentrato solo sulle variabili microeconomiche (come la dinamica del costo del lavoro, alla cui compressione mediante la contrazione dei salari e dei prezzi viene dato il compito di recuperare i guadagni di produttività), trascurando il peso che esercitano sulla competitività le variabili macroeconomiche (in particolare le politiche monetarie e le politiche del tasso di cambio e di gestione della bilancia dei pagamenti). Più in generale si conferma un orientamento conservatore – che connette fortissime riduzioni del rapporto debito pubblico/Pil a programmi di nuove privatizzazioni – il quale non assume come preoccupazione centrale l'aumento della disoccupazione e, allo stesso tempo, avanza imperterrita nel suggerire tagli all'istruzione e allo stato sociale. L'ambizione proclamata nel Consiglio europeo del 24-25 marzo è «quella di invadere *il campo delle competenze dei bilanci nazionali*, sia attraverso una interpretazione aggiornata e più rigida degli obblighi derivanti dai vincoli di Maastricht, sia con la costituzionalizzazione delle regole di finanza pubblica [...]. Il ministro Tremonti non ha perso l'occasione di sottolineare positivamente questo aspetto, inserendolo nel progetto già in atto da parte dell'attuale maggioranza di governo di arrivare a una modificazione sostanziale della nostra Costituzione. Se così fosse, verrebbe cancellata addirittura in Costituzione la possibilità di politiche keynesiane di *deficit spending*, ovvero verrebbe meno la stessa politica economica *tout court*, perché tutto sarebbe già deciso dai vincoli di bilancio» (Gianni, 2011).

È un fatto che le politiche restrittive vengono emanate da governi di destra – in maggioranza in Europa – e che condizionano pesantemente le istituzioni europee, a partire dalla Commissione presieduta da Barroso. Non a caso un documento del Partito del socialismo europeo del marzo del 2011 reca come titolo: *Europe Is in the Wrong*

*Hands*. Una impostazione conservatrice e monetarista in tema di debito e di equilibri di finanza pubblica resuscita una filosofia neolibertista adattata alle circostanze (del resto, il neoliberalismo non è mai esistito in forme pure, sempre in forme spurie). L'ispirazione, esplicita e implicita, a ridurre il ruolo dello Stato e a privatizzare è fortissima: l'esempio maggiore è dato dallo spostamento dell'enfasi dal deficit al debito, cioè dai flussi agli stock, con una intrinseca spinta alla privatizzazione di patrimoni e funzioni della protezione sociale. Il trinomio «meno tasse, meno regole, meno Stato» ripropone una prassi di *starving the beast* («affamare la bestia» e la bestia sono i governi e le istituzioni pubbliche a cui vanno sottratte risorse), la quale lascia convivere tagli selvaggi alla spesa pubblica, privatizzazioni, decisionismo statalistico neocolbertiano al servizio di un rinnovato spirito *pro business*, comunitarismo endogamico ed esclusivo all'insegna del «meno Stato, più società civile» e della «Big society». La riscoperta della Big society vagheggiata dai conservatori inglesi – che certo rappresenta un avanzamento rispetto alla negazione perfino dell'esistenza della «società» declamata da Margaret Thatcher – in realtà è riscoperta del neoliberalismo mascherato da arcaico «comunitarismo» localistico ed entropico, tanto è vero che i tagli neoconservatori alle funzioni pubbliche, al welfare, alle politiche sociali sono i più devastanti.

Quale impasto tutto ciò possa produrre lo vediamo in Italia nell'azione – e nell'inazione – del governo Berlusconi. I contenuti del Documento di economia e finanza (Def) e del Programma nazionale di riforma (Pnr) presentati nell'aprile 2011 sono desolanti: dopo una mole di tagli ammontanti nel periodo 2008-2011 a più di 60 miliardi di euro scaricati prevalentemente su Regioni e enti locali e sulle politiche sociali (decurtate queste ultime dell'80%), da un lato la cornice per le riforme è vuota, piena di «nulla» (Spaventa, 2011), dall'altro si rinvia nel tempo «il grosso dell'operazione di risanamento» (Riva, 2011) prospettando per il 2013-2014 – quando l'attuale legislatura sarà finita – una manovra di quasi 40 miliardi. Per la situazione dell'Italia vale la lapidarietà della sintesi che ne fornisce il governatore della Banca d'Italia Draghi (2011): «Il nostro paese, non corresponsabile della crisi, vi è entrato già debole. Ha pagato un prezzo alto di riduzione del reddito e dell'occupazione, ne esce con i suoi problemi strutturali ancora da risolvere».

Al paradosso di un intervento pubblico che – dopo aver impiegato una mole immensa di risorse per salvare il sistema bancario e finanziario mondiale – si sottrae alla proprie responsabilità in materia di occupazione e di lancio di un nuovo modello di sviluppo, si aggiunge il

RPS

Laura Pennacchi

RPS

LA NUOVA FASE DELLA CRISI: IL DEBITO PUBBLICO E IL RITORNO DEL NEOLIBERISMO

paradosso di un modello sociale europeo che – dopo aver dimostrato tutta la sua superiorità su quello anglosassone agli esordi della crisi e nella sua fase cruciale – viene ora posto nuovamente in discussione. La superiorità del modello sociale europeo – con i suoi universalistici sistemi di protezione sociale offerti dal pubblico – era apparsa chiara quando, nei primissimi mesi del 2009, l'Argentina era corsa a nazionalizzare i dieci Fondi pensione privati con cui nel 1994 aveva privatizzato la propria *social security*, trovandosi i Fondi pensione argentini (con la dilapidazione del risparmio previdenziale affidato ai mercati finanziari provocata dalla crisi) nell'impossibilità di erogare persino le pensioni in essere. E la superiorità del modello europeo era stata ribadita dall'esplicita ispirazione ad esso che aveva guidato Obama nel concentrare enormi sforzi nel primo anno del suo mandato per dotare il popolo americano di una riforma di impianto universalistico.

Oggi, dunque, è come se un rinnovato velo ideologico – basato sulla riproposizione dell'idea di un irrimediabile *trade-off* tra efficienza ed equità, tra competitività e diritti, tra produttività e giustizia – cadesse sugli occhi dei governanti europei, pronti ad operare, approfittando della crisi, quel *retrenchement* del welfare state che non era loro riuscito nel ventennio del dogma neoliberista sostenente lo spostamento di ogni cosa – anche della sicurezza sociale – dallo Stato al mercato.

Ciò è tanto vero che i contenuti di politica macro e micro su cui si va attestando la nuova governance economica europea non mancheranno di influenzare la ridefinizione della governance sociale. Intanto perché le deliberazioni prese nel Consiglio europeo del 24-25 marzo entrano in palese contraddizione con gli obiettivi della nuova Agenda «Europa 20-20» che, per quanto ristretti e ridotti, rappresentano pur sempre un'evoluzione dell'Agenda di Lisbona del 2000. Ma anche perché si fa più largo lo spazio per possibili tensioni tra aspetti positivi e aspetti negativi delle modifiche dei Trattati europei che si sono venute affermando. Posto che contro i numerosi aspetti positivi – la negazione dell'attribuzione del rango di principio fondamentale alla concorrenza, la sostituzione della dizione «economia competitiva» con la dizione «economia sociale di mercato», l'inserimento della clausola sociale (che postula un primato del sociale sull'economico) e della clausola orizzontale contro le discriminazioni – potranno essere invocati aspetti negativi, quali la tendenza ad insistere sulla «libertà di mercato» come libertà di movimento (che rischia di far passare le politiche sociali per protezionismo), il pericolo di visualizzare il diritto di sciopero come limitazione della libertà di movimento, la presupposizione dell'aziendalizzazione della contrattazione collettiva.

### 5. *Alternative sono possibili (e auspicabili)*

Tutto questo, però, non è ineluttabile, non è naturalisticamente determinato. Sono in campo forze politiche, attori sociali, soggetti culturali che propongono impostazioni drasticamente alternative in modo da evitare che terribili politiche restrittive abbiano un impatto recessivo generalizzato sulle economie reali, così aggravando i problemi di deficit che pure ci sono e che si vorrebbe correggere. Chiari esempi ne sono le previsioni di ricorso a nuove forme di tassazione come la *Financial transaction tax* (Ftt) e le ipotesi che propongono di trattare diversamente l'extradeficit creatosi con la crisi. Visco (2011), ad esempio, contestando «l'interpretazione prevalente a livello istituzionale europeo» – la quale ritiene «che siano stati i deficit e la finanza pubblica in disordine di alcuni paesi ad aver determinato la crisi dell'Eurozona» –, propone di collocare l'extradeficit imputabile alla crisi, o sue quote pari per i paesi più piccoli a tutto il debito che eccede il 60% del Pil di ciascuno, in uno speciale Fondo (operante liberamente sul mercato) «finanziato da un'imposta dedicata sulle transazioni finanziarie decisa a livello europeo, in modo da renderlo autosufficiente»<sup>10</sup>.

Esempi di impostazioni alternative sono anche due recenti rapporti più specifici (dedicati agli Usa) emanati da prestigiosi *think-tanks*: *Investing in America's Economy. A Budget Blueprint for Economic Recovery and Fiscal Responsibility* (promosso da Demos, Economic Policy Institute, The Century Foundation, 2011) e *Back to Work. A Public Jobs Proposal for Economic Recovery* (promosso da Demos, si veda Harvey, 2011). Entrambi fanno propria la problematica della *fiscal responsibility* (il problema del debito pubblico non viene negato, anzi), è l'articolazione che ne fanno che li differenzia e soprattutto la formulazione delle proposte per fronteggiarla.

*Investing in America's Economy* parte dalla convinzione che la riduzione del deficit e una creazione di lavoro che avvenga immediatamente non debbano essere considerate priorità confliggenti e che «una forte e rapida ripresa non arriverà se l'austerità di bilancio è perseguita troppo precocemente o troppo rapidamente (*too early or too quickly*). Dunque, dei problemi di sostenibilità fiscale *Investing in America's Economy* tiene conto a) con una diversa scansione temporale e con una diversa articolazione dei livelli di deficit, surplus primario, debito (si realizzerebbe una transizione da un avanzo primario negativo a uno positivo en-

<sup>10</sup> Cfr. l'articolo di questo autore *Debito e risanamento dopo la crisi, infra (n.d.r.)*.

tro il 2018, il debito raggiungerebbe l'83% del Pil nel 2020 e si stabilizzerebbe intorno al 90% del Pil dal 2025 e dopo); *b*) con una diversa composizione delle misure di spesa e di entrata.

Il sentiero di spesa si concentrerebbe nel contenimento delle spese per la sanità (previste crescere esponenzialmente nel futuro se la riforma di Obama non viene attuata e rafforzata), nella stabilizzazione e rafforzamento della spesa per *social security*, nella riduzione delle spese per la difesa (per cui una commissione bipartisan – la *Sustainable defense task force* – ha individuato la possibilità di 960 miliardi di dollari di tagli). Il tutto per fare spazio all'espansione della spesa per *strategic public investment*. La politica delle entrate viene visualizzata in modo da prevedere – mediante l'introduzione di nuove imposte e l'eliminazione o la limitazione di deduzioni, crediti, benefici per le corporation e i più ricchi e il loro mantenimento per i ceti con redditi medio-bassi – un incremento delle entrate da coloro che hanno beneficiato maggiormente dei guadagni consentiti dalla decade dello sviluppo neoliberista (tenendo anche conto che il deficit corrente – pari nel 2010 al 9,1% – è significativamente influenzato dai costi dei tagli senza copertura alle tasse dei benestanti operati da Bush nel 2001 e nel 2003).

Il presupposto su cui si basano queste diverse scelte in materia di scansione temporale del deficit e del debito e di composizione delle misure di spesa e entrata è l'assoluta importanza attribuita agli investimenti, al punto che si chiede che l'intera politica federale sia *investment-oriented* e un capitolo del rapporto si intitola *The virtues of public investment*. I campi di questo investimento pubblico sono attentamente selezionati e gerarchizzati: *early childhood education, quality child care, infrastructure, public transit, broadband connectivity, research and development* (specialmente in ricerca di base). Incrementi mirati negli investimenti pubblici sono giudicati necessari: «In primo luogo perché la recessione ha provocato accresciuti livelli di disoccupazione e di povertà, nel contempo spingendo al ribasso i salari e i redditi delle famiglie, dunque un'azione addizionale per creare lavoro è essenziale. In secondo luogo perché investimenti mirati, mentre ripareranno la struttura educativa, le strade, i ponti e le altre infrastrutture di sistema che servono al paese, rafforzeranno l'economia nel futuro».

*Back to Work. A Public Jobs Proposal for Economic Recovery* parte dalla denuncia degli altissimi livelli di disoccupazione perduranti negli Usa anche dopo che la ripresa è sopraggiunta: nel 2011 circa 14 milioni di attivi rimangono disoccupati e, tra quelli fortunati abbastanza da avere un lavoro, 8,3 milioni sono occupati part-time che vorrebbero un la-



voro full-time. Il job gap non è soltanto un effetto della recessione, una volta stabilitosi diventa un meccanismo autoperpetuantesi che ostacola il processo della ripresa economica (frena il mercato degli immobili e l'industria delle costruzioni, forza all'attesa i consumi, costringe all'immobilismo il settore dei beni capitale, mantiene la finanza nella sua riluttanza a concedere prestiti).

Se il programma Arra di 787 miliardi di dollari del 2008 ha generato 3-4 milioni di posti di lavoro, ce ne vorrebbe il doppio per creare i 6-8 milioni di posti oggi necessari per portare il tasso di disoccupazione al 5%. Ma questa via molto costosa per generare lavoro può essere sostituita da una strategia più efficace, una strategia che «puts people back to work as a way of nourishing the recovery [...] a strategy for producing a job-led recovery rather than the jobless recovery». Si tratta di una strategia che punta a creare lavoro per i disoccupati direttamente e immediatamente in programmi di impiego pubblico che producano beni e servizi utili.

Questa politica – l'uso del denaro pubblico per finanziare programmi diretti di job creation – crea molto più lavoro e in tempi più rapidi rispetto a politiche similari: a parità di risorse impiegate, fino a 10 volte di più delle scelte di stimolo fiscale indifferenziato (per esempio l'estensione dei tagli di tasse dell'era di Bush) e da 2 a 4 volte di più delle opzioni di trasferimento monetario (come l'incremento degli ammortizzatori sociali o la riduzione dei contributi sui lavoratori). *Back to Work* calcola che, al costo netto di soli 28,6 miliardi di dollari (46,4 miliardi al lordo), un programma di diretta job creation amministrato dal governo potrebbe creare un milione di posti di lavoro temporanei aggiuntivi, con un effetto moltiplicatore di altri 414.000 posti al di fuori del programma.

L'indicazione della varietà di strutture amministrative che dovrebbero concorrere al programma è esplicitamente ispirata all'esperienza del *New Deal*. Allora la maggior parte delle iniziative di creazione di lavoro venne promossa dal governo federale, ma fu sponsorizzata dai governi locali e da agenzie federali e intrapresa anche da organizzazioni non governative. I programmi vennero modellati sulla base delle esigenze delle comunità: *child care, health care, education, recreation, elder care, cultural enrichment, construction works, conservation measures, existing parks, new parks, public spaces*. Una incredibile creatività istituzionale (Leighninger, 2007) diede vita a soggetti che realizzarono risultati straordinari: la *Civil works administration* (Cwa, organizzata in *Cwa worker* e *Cwa white collar*), la *Us coast and geodetic survey*, il *National park service*, la *Library of Con-*

RPS

Laura Pennacchi

gress, il *Public works of art project* (che diede lavoro a 3000 artisti disoccupati) e così via.

*Back to Work*, alla domanda se non esista il rischio che simili progetti degenerino nella creazione di lavoro assistenziale, risponde che sì, il rischio esiste. Proprio per questo non bisogna desistere ma essere ancora più rigorosi nella costruzione dei programmi, senza rinunciare a sfidare i critici della creazione diretta di lavoro perché identifichino altre strategie che tuttavia forniscano una combinazione di benefici analogamente espansiva.

#### 6. Nuovo intervento pubblico e potenziamento della «sfera pubblica». Considerazioni sull'Italia

Le implicazioni che si possono trarre dall'analisi che precede sono di vario tipo, tutte egualmente di notevole portata. In primo luogo si conferma che, lungi dal rieditare versioni più meno edulcorate del neoliberalismo, ci sarebbe bisogno di un grande slancio di riprogettazione innanzitutto culturale «to understand the disaster» (Solow, 2009), che rompa con l'inerzia della riproduzione degli stereotipi del passato e adotti a monte punti di vista alternativi, occhi e sguardi nuovi per «chiederci in quale società vogliamo vivere e operare» (Ciampi, 2009). Oggi sono sfidati i paradigmi consolidati, a partire da quello della disciplina economica standard (Pennacchi, a cura di, 2010), se è vero che la fase che stiamo vivendo è una nuova *great transformation* analoga a quella che studiò Karl Polanyi negli anni a cavallo fra le due guerre mondiali, tale da richiedere, quindi, un analogo sforzo di produzione di pensiero, di categorie, di idee.

In secondo luogo si propone come cruciale la problematica del nuovo intervento pubblico. Le questioni a cui bisogna offrire risposta – e che non ne troverebbero con le politiche economiche di austerità – sono enormi:

- ♦ combattere la *jobless recovery* e dare vita a un nuovo ciclo di «piena e buona occupazione»;
- ♦ orientare la crescita verso un nuovo modello di sviluppo, il che vuol dire rilanciare la crescita sì, ma anche cambiarne natura e struttura, riequilibrando verso la domanda interna e i consumi collettivi sistemi produttivi troppo *export-led* e concentrati sui consumi individuali.

Il modello di sviluppo neoliberista del recente passato si è basato su

un vertiginoso incremento dei consumi individuali trainato da una crescita esponenziale dell'indebitamento. Il nuovo modello di sviluppo dovrà basarsi su un grande rilancio degli investimenti in due direzioni: *a*) riqualificazione ambientale dell'apparato produttivo, *b*) beni pubblici e beni comuni. Tutto ciò rende oggi centrale la problematica degli investimenti, specialmente sistemici e di lungo termine (Bassanini e Reviglio, 2009), il che richiederà una nuova fase di «socializzazione» dell'investimento, lungo la linea di cui sono clamorosi esempi la banca pubblica per le infrastrutture creata da Obama e le ben tre banche pubbliche a cui hanno dato vita nel Regno Unito gli eredi della Thatcher.

Si può pensare che i compiti immani cui ci si trova di fronte saranno affrontati, se non dal «meno Stato e più società civile», dalla pur auspicabile polimorfia del tessuto sociale e dall'autoregolazione spontanea e molecolare di una pluralità di soggetti che pure è bene assecondare e favorire? Il doveroso rifiuto del vecchio stalinismo non deve indurre il centrosinistra a lasciare nelle sole mani di personaggi come Tremonti la bandiera dell'intervento pubblico, il cui strumentario comprende attrezzi come le europee Casse depositi e prestiti (ma anche strumenti del tipo impresa a partecipazione statale, istituzione quest'ultima ancora esistente nell'ordinamento italiano) e può essere allargato a strumenti nuovi, come un Fondo strategico per gli investimenti sul modello francese. Essere diffidenti verso tutto ciò sarebbe deleterio perché personaggi come Tremonti non garantiscono contro un ritorno dell'ultimo Iri, quello della perduta ispirazione per i grandi progetti e della degenerazione dei «boiardi di Stato», collusi con la politica per alimentare posti di lavoro in perdita, clientele, consenso. E anche perché l'interventismo colbertista di Tremonti in economia, da una parte non lo esime dal lasciare tranquillamente diminuire gli investimenti fissi delle pubbliche amministrazioni (previsti scendere dal 3,5% del Pil nel 1981 all'1,6% nel 2013-2014), dall'altra parte convive con una perdurante pulsione verso il neoliberalismo in campo sociale, mascherato dal «comunitarismo» di cui si è detto.

Il centrosinistra non può rimanere prigioniero di timidezze o di conformismi, sottovalutando che nei settori di punta delle industrie finanziarie e non finanziarie quello che funziona non è mai, ma tanto più oggi, il mercato concorrenziale caro alla *main stream economics*. Nel mondo sconvolto dalla crisi, le barriere all'entrata costituite da immensi investimenti in innovazione e da esigenze di penetrazione dei mercati globali possono essere varcate solo da soggetti grandi e forti.

RPS

Laura Pennacchi

Quando come oggi sono cospicuamente presenti fattori di sistema – necessità di ripensare l'intero modello di sviluppo, entità delle risorse naturali e tecnologiche, peso della geografia, andamenti demografici, ecc. – la loro gestione è impossibile senza l'attivazione esplicita delle funzioni, e delle responsabilità, dello Stato, in primo luogo in materia di politica industriale. Ne deriva che l'intervento pubblico dovrebbe essere tenuto a manifestare indirizzi preferenziali e priorità – semmai è da discutere che industrie quali la Parmalat possano rappresentare priorità di tal fatta – così come a sostenere operazioni che non disponessero sul momento dei mezzi necessari.

Il punto vero è che occorre un nuovo intervento pubblico e che troppo poche energie vengono dedicate a ridefinirlo. Si trascura che esso dovrà comunque configurarsi come mediazione istituzionale complessa, architettura ramificata, dilatazione e approfondimento della «sfera pubblica» alla Hannah Arendt. Sulle funzioni dello Stato ci si limita a sottolineare quelle di «regolazione», quando, invece, il suo ruolo modernizzante non potrà essere solo regolatorio, se dobbiamo ritornare a uno «Stato “strategico”, cioè non quello che spende e tassa, ma presidia la presenza riequilibratrice dei soggetti pubblici in economia, fa valere gli interessi pubblici su quelli costituiti e delle élite, guida in modo attivo e rigorosamente efficiente una complessa rete di rapporti e di istituzioni della società e dell'economia (solcata dalla globalizzazione), esercita capacità progettuale» (Biasco, 2010).

Certo è che nell'immediato il nuovo intervento pubblico dovrà dotarsi contemporaneamente di politiche della domanda e politiche dell'offerta. Emerge, infatti, la necessità di spostare la composizione della domanda dai consumi individuali ai consumi collettivi. Ma emerge anche l'insufficienza di politiche della domanda – da sole – a rilanciare la crescita in fase di depressione e quando l'economia è segnata da squilibri nelle capacità produttive (in alcuni settori pari al 70% della capacità installata), a loro volta segnali di squilibri negli investimenti. L'esigenza primaria consiste, mentre si rilancia la crescita, nel cambiarne al tempo stesso la natura trasformando radicalmente il modello di sviluppo. Per questo occorrono sia politiche della domanda che politiche dell'offerta, le une e le altre volte ad alimentare la domanda interna, gli investimenti, l'innovazione.

Dunque, la centralità della problematica degli investimenti si sposa con la crucialità della dimensione europea, che è fondamentale si liberi dalle angustie delle visioni della destra. Sono i governi a doversi muovere – mantenendo il rigore di bilancio e promuovendo soprattutto

investimenti – nella direzione opposta a quella depressiva dell'economia e dell'occupazione in un avvistamento irriflesso, che si sta prendendo. Per questo, l'Europa deve sostenere, con politiche non convenzionali – come gli *Eurobonds* ideati da Delors – la propria domanda e offerta interna, gli investimenti di lungo termine, l'occupazione. Bisogna dare vita a un propulsore interno che, agendo sui beni comuni e i beni sociali, le infrastrutture, le grandi reti, le tecnologie verdi, i servizi nuovi, le città, i nodi strutturali, inneschi un nuovo modello di sviluppo e faccia del lavoro la priorità assoluta per i prossimi anni.

### Riferimenti bibliografici

- Amato G., 2011, *La politica curi la sua malattia*, «Il Sole 24 Ore», 17 aprile, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-04-17/politica-curi-malattia-081001.shtml?uuiid=AatP1gPD>.
- Andriani S., 2010, *Squilibri macroeconomici, economia reale, finanza* in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Ediesse, Roma.
- Appelbaum E. e Batt R., 2010, *The Challenge of Private Equity: Market Competitiveness and Employment Relations in PE Target Companies*, International Labor Process Conference, Rutgers University, 13 marzo.
- Aquaro A., 2011, *Debito Usa, prima bocciatura S&P: senza misure sarete declassati e scoppia il caso dei titoli greci*, «La Repubblica», 19 aprile, p. 12, disponibile all'indirizzo internet: <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2011/04/19/debito-usa-prima-bocciatura-senza.html>.
- Baglioni A. e Bordignon M., 2011, *Prove di nuova governance europea*, «www.lavoce.info», 29 marzo, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1002229-351.html>.
- Bassanini F. e Reviglio E., 2009, *New European Institutional Long Term Financial Instruments for a Strong, Sustainable and Balanced Global Growth*, Eurofi Financial Forum, Göteborg, 29 settembre - 1 ottobre.
- Bastasin C., 2011, *Perché Atene parla al mondo*, «Il Sole 24 Ore», 16 aprile, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-04-16/perche-atene-parla-mondo-081027.shtml?uuiid=AaoNWTPD>.
- Biasco S., 2010, *Quale economia per la sinistra*, «Reset», novembre-dicembre, n. 122.
- Bragantini S., 2011, *La lobby degli incoscienti*, «www.lavoce.info», 15 marzo, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1002206-351.html>.
- Ciampi C.A., 2009, *Riflessioni sul rapporto tra etica ed economia*, Convegno Fondazione Italcementi, «Un ponte fra banca e industria: per uscire dalla crisi e ridisegnare un nuovo modello di sviluppo», Bergamo, 12 dicembre.

RPS

Laura Pennacchi

- De Cecco M., 2010, *The Crisis of the Export-Led Model in the EMU Countries and its Monetary and Financial Consequences on European Integration*, Inet Conference, King's College, 8-11 aprile.
- Delors J., Prodi R. e Verhofstadt G., 2011, *Servono norme e non patti*, «Il Sole 24 Ore», 4 marzo, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-03-04/servono-norme-patti-064033.shtml?uuid=AaXrkIDD&fromSearch>.
- Demos, Economic Policy Institute, The Century Foundation, 2011, *Investing in America's Economy. A Budget Blueprint for Economic Recovery and Fiscal Responsibility*, 29 novembre, disponibile all'indirizzo internet: [http://epi.3cdn.net/9bd5101bda57040a94\\_djm6byfuu.pdf](http://epi.3cdn.net/9bd5101bda57040a94_djm6byfuu.pdf).
- Draghi M., 2011, *Globalizzazione e politiche economiche: Lezioni da una crisi*, Intervento alla Biennale di Democrazia di Torino, 12 aprile.
- Eichengreen B. e O'Rourke K.H., 2009, *A Tale of Two Depressions*, «Vo-xEU.org», 6 aprile e stesure successive, ora disponibile all'indirizzo internet: <http://wallstreetpit.com/3689-the-world-economy-is-tracking-or-doing-worse-than-during-the-great-depression>.
- Gallino L., 2011a, *The Economic Crisis as a Crisis of Civilisation*, Trends in social cohesion Series n. 22, Council of Europe Publishing, Strasburgo.
- Gallino L., 2011b, *Finanza e capitalismo*, Einaudi, Torino.
- Gianni A., 2011, *Sette anni di «vacche magre», e il dopo? Spunti di riflessione e proposta sulla politica economica, finanziaria e fiscale in Europa e in Italia*, «Panacea», n. 187, aprile.
- Harvey P. - Demos, 2011, *Back to Work. A Public Jobs Proposal for Economic Recovery*, 7 marzo, Demos, New York, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.demos.org/pubs/BackToWork.pdf>.
- Ilo - International Labour Organization, 2010, *World of Work Report 2010. From One Crisis to the Next?*, Ilo, Ginevra, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/wow2010.pdf>.
- Ilo - International Labour Organization, 2011, *Global Employment Trends 2011. The Challenge of Jobs Recovery*, Ilo, Ginevra, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_150440.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_150440.pdf).
- «Il Sole 24 Ore», 2011, *Madrid e Londra capitali dell'austerità europea*, 10 aprile, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2011-04-10/madrid-londra-capitali-austerita-152249.shtml?uuid=Aacf8oND>.
- Imf - International Monetary Fund, 2011, *World Economic Outlook. Tensions from the Two-speed Recovery. Unemployment, Commodities, and Capital Flows*, Imf, Washington, Dc, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/pdf/text.pdf>.
- Leighninger R.D., 2007, *Long-Range Public Investment. The Forgotten Legacy Of The New Deal*, The University of South Carolina Press, Columbia, South Carolina.

- Messori M., 2011, *La nuova governance per l'UE? Un passo positivo ma ancora non basta*, «nelMerito.com», 1 aprile, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.nelmerito.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1343&Itemid=69](http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1343&Itemid=69).
- Onado M., 2011, *Un forte segnale*, «Il Sole 24 Ore», 7 aprile, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-04-07/forte-segnale-084209.shtml?uuid=AavUGrMD>.
- Padoan P., 2010, *Europe's Growth. A Sceptical View*, in Tsoukalis L. e Emmanouilidis J.A. (a cura), *The Delphic Oracle on Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Pd - Partito democratico, 2011, *Europa-Italia Un progetto alternativo per la crescita*, Contributo del Pd al Programma nazionale di riforme, marzo.
- Pennacchi L. (a cura di), 2010, *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Ediesse, Roma.
- Pennacchi L., 2008, *La moralità del Welfare. Contro il neoliberalismo populista*, Donzelli, Roma.
- Riva M., 2011, *Il pagamento posticipato*, «La Repubblica», 16 aprile, pp. 1 e 37, disponibile all'indirizzo internet: <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2011/04/16/il-pagamento-posticipato.001il.html>.
- Solow R.M., 2009, *How to Understand the Disaster*, «The New York Review of Books», 16 aprile, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2009/may/14/how-to-understand-the-disaster/>.
- Spaventa L., 2011, *La cornice del nulla*, «La Repubblica», 15 aprile, p. 1, disponibile all'indirizzo internet: <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2011/04/15/la-cornice-del-nulla.010la.html>.
- Stiglitz J., 2010, *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, Norton & Co., New York.
- Tarantola A.M., 2011, *La vigilanza europea: assetti, implicazioni, problemi aperti*, lezione tenuta al Master in Diritto amministrativo e Scienze dell'amministrazione dell'Università degli studi di Roma Tre, 11 aprile.
- Visco V., 2011, *Il salvagente per crescere*, «Il Sole 24 Ore», 26 febbraio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-02-26/salvagente-crescere-081456.shtml?uuid=AaM7YfBD&fromSearch>.
- Wolf M., 2010, *L'Europa paga gli errori di Berlino*, «Il Sole 24 Ore», 24 novembre.





## Debiti e risanamento dopo la crisi globale

**Vincenzo Visco**

RPS

*La grande crisi finanziaria internazionale ha avuto tra le sue conseguenze un impressionante aumento dei debiti e dei disavanzi pubblici nei paesi sviluppati. Le ricette che vengono proposte dagli organismi internazionali e dai governi per superare questa situazione sono quelli tradizionali: tagli alla spesa pubblica e/o aumento delle imposte. Poiché l'aggiustamento previsto risulta in*

*media pari a 8-9 punti di Pil è evidente che questa politica potrà essere realizzata solo attraverso un radicale ridimensionamento dei sistemi di welfare, a meno che non si studino e adottino sistemi di gestione del debito pubblico creato dalla crisi che consentano di liberare i bilanci degli Stati dal loro onere, non diversamente da quanto accaduto dopo tutte le grandi crisi finanziarie del passato.*

### *1. Crisi finanziaria: cause ed effetti*

La grande crisi finanziaria del 2008 e 2009, ma che è in realtà iniziata nel 2007 e non si è ancora conclusa, ha avuto e avrà conseguenze in parte ancora imprevedibili, ma con le quali siamo costretti a misurarci già adesso. L'effetto più visibile ed evidente della crisi è stato quello di aumentare in misura molto considerevole i disavanzi e i debiti pubblici. Le cause sono note. Innanzitutto l'operare degli stabilizzatori automatici: la riduzione del reddito determina infatti una corrispondente riduzione delle entrate mentre la spesa pubblica rimane costante o tende ad aumentare automaticamente (per esempio a causa delle indennità di disoccupazione corrisposte); le manovre discrezionali di sostegno (aumento di spese e/o riduzione di imposizione per contrastare la recessione varate da molti governi); il salvataggio delle banche per evitare il loro fallimento e l'implosione del sistema finanziario internazionale. Persino in un paese come l'Italia che non ha varato manovre di sostegno dell'economia, e non ha dovuto far fronte a fallimenti bancari, il disavanzo pubblico ha superato il 5% del Pil, e il debito pubblico è cresciuto più di 10 punti. In sostanza, da un lato i governi si sono fatti carico dei debiti privati (soprattutto delle banche), e dall'altro essi

RPS

DEBITI E RISANAMENTO DOPO LA CRISI GLOBALE

hanno fatto da ammortizzatori degli effetti accumulati a cascata derivati dal collasso economico e finanziario. Sta di fatto che tutti i paesi presentano difficoltà di bilancio e un preoccupante aumento dello stock di debito pubblico, che in alcuni casi (come in Italia) peggiorano una già precaria situazione preesistente. In proposito il Fmi prevede che entro la fine del 2011 il rapporto debito pubblico/Pil delle economie avanzate sarà aumentato, rispetto alla situazione precedente alla crisi, in media di 29 punti percentuali (con punte di 40 punti); entro il 2014 il debito pubblico medio di questi paesi supererà il 100% del Pil. La crescita del debito in termini reali dei paesi maggiormente colpiti dalla crisi finanziaria (Grecia, Islanda, Irlanda, Spagna, Portogallo, Stati Uniti e Regno Unito) è stata, tra il 2007 e il 2010, del 134%, molto superiore e quella riscontrata storicamente in relazione alle crisi del passato. Queste cifre danno chiaramente l'idea della entità e degli effetti devastanti che la crisi ha provocato e di cui si tende a non discutere.

E in effetti la crisi 2008-09 ha avuto un impatto persino maggiore di quella del 1929-33, come sottolineano Eichengreen e O'Rourke (2009) che hanno posto a confronto quanto accadde allora con quanto è accaduto negli anni recenti. Risulta che l'andamento delle due crisi a livello globale appare molto simile, ma la crisi 2008-2009 risulta più grave per quanto riguarda il crollo della produzione industriale, e degli indici di borsa, e la contrazione del commercio mondiale. Al contrario, i tassi di interesse durante la recente crisi sono stati molto più bassi, segno di una politica monetaria ben più consapevole che, unita a una politica fiscale espansiva, ha evitato la catastrofe definitiva e la depressione mondiale. I governi hanno quindi fatto più o meno la loro parte; restano i debiti che per definizione, essendo pubblici, sono (sarebbero) di tutti.

Del resto, anche l'ambiente, il contesto economico, in cui è maturata la crisi è molto simile a quello prevalente negli anni '20 del secolo scorso, e ripristinato nelle economie occidentali dalle riforme di Reagan e Thatcher degli inizi degli anni '80. Dopo la crisi del '29, infatti, e dopo la seconda guerra mondiale, l'economia era stata riordinata secondo le nuove impostazioni derivanti dalle idee di Keynes e dalle riforme promosse da Roosevelt negli Stati Uniti. Il ruolo dello Stato era così diventato centrale nella gestione delle economie; la redistribuzione del reddito e della ricchezza erano obiettivi prioritari e condivisi; la regolamentazione della economia riguardava pressoché tutti i settori: il credito innanzitutto (con la separazione tra banche commerciali e banche d'affari e tra banche e imprese), i telefoni, le poste e le teleco-

municazioni, la radio e la televisione, i porti e gli aeroporti, ecc. I cambi erano fissi e le valute convertibili in oro, i movimenti dei capitali controllati e monitorati, il credito veniva erogato per grandi flussi e in sostanza programmato secondo gli orientamenti strategici non solo dei mercati, ma anche dei governi; il bilancio pubblico e la politica monetaria erano manovrati a fini anticiclici; i sindacati erano forti e (spesso) cooperavano con i governi. I risultati furono notevoli, circa 30 anni di crescita sostenuta, miglioramento delle condizioni di vita, aumento dei consumi, sviluppo di una classe media benestante, sistemi di welfare evoluti (e costosi), stabilità finanziaria, piena occupazione. Il modello di sviluppo si basava sulla presenza e prevalenza di grandi imprese fordiste e oligopoliste concentrate sulla crescita dimensionale, ed era stimolato e incentivato dalla competizione Est-Ovest nel mondo bipolare di allora, risultando vincente proprio per la sua capacità di fornire reddito, benessere e posti di lavoro in misura incomparabilmente maggiore.

Con gli shock petroliferi negli anni '70, e la grande inflazione che ne seguì, cambia completamente il quadro e si riafferma, prima a livello teorico e culturale, poi nelle riforme concrete, una visione strettamente liberista del funzionamento delle economie, una vera e propria rivincita delle idee e delle politiche prevalenti prima di Keynes. In questa svolta, gli abusi e le degenerazioni stataliste dei sistemi economici regolati ad economia mista hanno avuto sicuramente un ruolo rilevante.

La nuova economia si basa sul mercato, sulla concorrenza su scala globale, sulle liberalizzazioni, la deregolamentazione, la privatizzazione delle imprese pubbliche; prevede inoltre bilanci pubblici in pareggio, l'indipendenza delle banche centrali, politiche monetarie non accomodanti, libertà dei movimenti di capitale, banche universali, massimizzazione del valore delle imprese nel breve termine, e quindi minimizzazione dei costi, flessibilità dei mercati del lavoro, riduzione del potere sindacale. L'esatto contrario del modello precedente. In poco tempo, comunque, la nuova ortodossia diventa non solo dominante, ma anche «senso comune».

Al centro del sistema vi sono i «mercati», giudici ultimi del rispetto delle nuove regole. E si sviluppa anche una nuova finanza molto moderna e innovativa globalmente integrata in via telematica, cosmopolita, che inventa nuovi prodotti e nuove tecniche volte alla redistribuzione dei rischi e soprattutto alla moltiplicazione delle attività e opportunità di guadagno e di profitti (che nel settore finanziario ameri-

RPS

Vincenzo Visco

cano arrivano ad assorbire il 40% del totale rispetto al 10% degli anni '50 del secolo scorso), e attira e concentra le migliori intelligenze disponibili, attratte dalle grandi possibilità di guadagno, distogliendole all'impiego nell'economia reale o nella ricerca scientifica. La nuova finanza aiuta e sostiene uno sviluppo dell'economia globale di dimensioni molto ragguardevoli che coinvolge per la prima volta paesi tradizionalmente ai margini dello sviluppo, e contribuisce all'uscita dalla povertà di centinaia di milioni di persone. Anche se, al tempo stesso, all'interno dei paesi più sviluppati, si polarizza la distribuzione dei redditi e della ricchezza ed entrano in crisi le classi medie che si vedono compresse verso il basso della scala sociale. La nuova finanza tuttavia, nella sua autoreferenzialità e in assenza di ogni controllo, crea e alimenta bolle speculative e crisi finanziarie che non a caso dalla fine degli anni '80 ricominciano a presentarsi con cadenza regolare<sup>1</sup> caratterizzando di nuovo, dopo una tregua di 30 anni, il funzionamento delle economie capitalistiche. Alla formazione delle bolle contribuisce anche il fatto che le famiglie a basso reddito sono costrette/indotte ad indebitarsi per sostenere livelli di consumo adeguati, analogamente a quanto accaduto negli anni '20. La grande crisi del 2007-2010 che coinvolge direttamente i paesi depositari della nuova ortodossia, Usa e Uk, ripropone e rievoca quindi esperienze antiche, e anche i suoi effetti sono gli stessi: in particolare – come si è visto – oltre alla disoccupazione, la crescita dei disavanzi e dei debiti pubblici. In sostanza, se una economia regolata è esposta agli abusi e alle manipolazioni dei politici e dei burocrati, un'economia lasciata interamente al mercato diventa vulnerabile rispetto alla spinta all'arricchimento individuale e alle conseguenti manipolazioni da parte degli operatori finanziari, e quindi intrinsecamente instabile.

## 2. *Sanare i debiti pubblici*

Il problema che si pone oggi è come affrontare la situazione che si è creata e cioè come affrontare il problema dello smaltimento dei debiti pubblici<sup>2</sup>. Si tratta di una questione che, su scala diversa, si pone in se-

<sup>1</sup> Crisi di borsa nel 1987 e 2001 (*dot-com*), crisi messicana, crisi russa, crisi asiatica, crisi Ltcn, crisi argentina, crisi *subprime*, più una serie di altre crisi minori.

<sup>2</sup> In proposito si stanno moltiplicando studi che ripercorrono le esperienze delle crisi finanziarie nel corso della intera storia del capitalismo; si vedano per es. Reinhart e Sbrancia, 2011; Reinhart e Rogoff, 2011.

guito ad ogni crisi finanziaria, e si pone oggi – come si è visto – su scala gigantesca.

Se si seguono i normali criteri prospettati dalla ortodossia economica, la soluzione è semplice, e consiste nel riassorbimento graduale dei debiti attraverso prolungate (e costosissime) manovre di rientro. Questa è la linea proposta dal Fmi che ha calcolato che per riportare i debiti pubblici a un rapporto medio con il Pil del 60% entro il 2030, sarebbe necessaria una correzione media strutturale dei bilanci pubblici di questi paesi compresa tra l'8 e il 9% del Pil, cui nello stesso periodo si dovrebbero aggiungere altri 4 o 5 punti derivanti dall'invecchiamento della popolazione e dal conseguente aumento della spesa sanitaria e per le pensioni. In conseguenza il Fondo prevede, prospetta e consiglia interventi, da iniziare subito, e proseguire nel tempo, volti a realizzare gli obiettivi indicati (Imf, 2010). A tal fine, si propone il blocco della spesa pubblica pro capite in termini reali, e quindi in sostanza di bloccare (o ridurre) non solo i salari pubblici e le pensioni in essere, ma anche lo sviluppo dei servizi, destinando al risanamento l'intero incremento della quota parte di Pil che così si libererebbe; inoltre, riforme del sistema previdenziale per assicurarne l'equilibrio di lungo periodo, nonché di quello sanitario, vale a dire tagli alle pensioni, e alla sanità<sup>3</sup>. Il Fondo non esclude neanche la necessità di aumentare le imposte, a cominciare dell'Iva che andrebbe introdotta là dove non esiste (Stati Uniti), mentre andrebbero elevate le aliquote ridotte (quelle sui beni necessari) là dove l'imposta esiste; si consiglia inoltre l'aumento delle accise su oli minerali, alcool e tabacco, quello della tassazione immobiliare, l'introduzione di imposte ecologiche (*carbon tax*) e misure di contrasto all'evasione, per un ammontare potenziale complessivo che potrebbe raggiungere i 5 punti di Pil.

Questo approccio, che potrebbe apparire (e probabilmente è) velleitario, ha tuttavia il merito di rendere trasparente sia l'impatto della crisi, sia il sottostante approccio politico al risanamento, che considera inevitabile che l'aggiustamento venga posto integralmente a carico della collettività. Del resto questo approccio sembra essere condiviso a livello G20 (giugno 2010 a Toronto) che ha stabilito che i governi saranno «impegnati a dimezzare i disavanzi fiscali entro il 2012 oltre a sostenere la ripresa». Come si possono conciliare i due obiettivi, non è detto.

<sup>3</sup> Mentre il riequilibrio del sistema previdenziale potrebbe essere realizzato in molti casi con un aumento dell'età pensionabile, nel caso della sanità sarebbe necessaria una riduzione delle prestazioni o una loro privatizzazione.

Non diversa è la linea che si sta seguendo oggi in Europa dove l'ortodossia finanziaria è tradizionalmente rappresentata dalla Germania che sta imponendo la sua visione agli altri paesi, operando una singolare inversione dei rapporti causa-effetto tra i fenomeni. Secondo questo punto di vista, infatti, le difficoltà di bilancio, la crisi dell'euro e dei debiti sovrani, non sarebbero la conseguenza della crisi finanziaria globale, bensì sarebbe stata la gestione poco rigorosa della finanza pubblica dei paesi periferici della zona euro a creare la crisi. La soluzione sarebbe quindi quella di imporre politiche di austerità molto rigide a tutti i paesi e in particolare a quelli periferici più fragili. E quindi, in sostanza, tagli alla spesa pubblica, ai salari, e ai sistemi di welfare.

È molto improbabile che una politica di generale deflazione possa essere sostenuta a lungo dai paesi europei, sia per ragioni politiche e di consenso sociale, sia perché le economie entrerebbero in recessione o in un periodo di stagnazione prolungata. E questa soluzione del resto non è conveniente neppure per la Germania che basa la sua crescita sulle esportazioni e in particolare su quelle che si dirigono verso la zona dell'euro. Sarà quindi probabilmente inevitabile percorrere altre strade.

Non è chiaro quando potrà essere raggiunta una consapevolezza piena e una convergenza politica su questi problemi; probabilmente bisognerà attendere che le altre soluzioni risultino chiaramente non percorribili o controproducenti; tuttavia senza una soluzione del problema dei debiti pubblici eccessivi (e senza una adeguata ricapitalizzazione delle banche) è molto difficile che i paesi europei possano riprendere un sentiero di crescita stabile. Del resto, se si guarda alle esperienze passate delle crisi finanziarie, si può verificare come esse sono state sempre caratterizzate e concluse da operazioni di ristrutturazione o conversione forzata del debito, con allungamento delle scadenze, riduzione dei tassi di interesse o trasformazione in debiti irredimibili, o da ripudio puro e semplice del debito o di una sua parte<sup>4</sup>. È piuttosto improbabile che in Europa si possa evitare il ricorso a misure di questo tipo visto anche lo stato di probabile insolvenza di alcuni paesi.

Le esperienze del passato sono state anche caratterizzate da sistematici interventi di «repressione finanziaria», e cioè da misure volte a ridurre il costo del debito attraverso una ristrutturazione indiretta e non

<sup>4</sup> Per esempio, i debiti generati dalla prima guerra mondiale e quelli derivanti dalla depressione degli anni '30 furono gestiti essenzialmente mediante il loro ripudio (Reinhart e Rogoff, 2011).

esplicita, per esempio collocando forzosamente il debito nazionale presso le istituzioni finanziarie, imponendo tetti ai tassi di interesse, collocando ampie quote di debito pubblico presso i fondi pensione o istituzioni analoghe, ecc. Per effetto di questo genere di misure si può verificare che, per esempio, negli Stati Uniti il tasso di interesse reale sul debito pubblico risulta negativo per un quarto del periodo compreso tra il 1945 e il 1980. Analogamente per tutti gli anni '70 il tasso di interesse reale sui titoli pubblici italiani risulta negativo.

### 3. *Le proposte in campo*

Per quanto riguarda la situazione attuale sono state avanzate diverse proposte. Secondo Paolo Savona (2010a e 2010b) una quota rilevante dei debiti pubblici mondiali dovrebbe essere collocata presso il Fmi e denominata in diritti speciali di prelievo, con scadenza molto lunga (30-40 anni) in modo da assicurare da un lato una garanzia collettiva al debito, e dall'altro una possibilità di ripresa delle economie. Non è chiaro se al debito così esternalizzato sarebbe assicurato un interesse e in che misura, né chi dovrebbe farsi carico del servizio del debito (presumibilmente i singoli paesi pro-quota). In ogni caso la proposta se attuata rappresenterebbe un gigantesco consolidamento del debito pubblico mondiale.

Un'altra proposta dovuta a J. Delpla e J. Von Weizsäcker (2010; si veda anche Monti, 2010) consiste nel dividere il debito pubblico dei paesi europei in due parti: titoli azzurri (*blue bonds*) e rossi (*red bonds*); i primi (il 60% del totale) dovrebbero essere trasformati in debito europeo della forma di «a common European government bond». In tal modo si otterrebbe una riduzione del costo della parte azzurra del debito date le dimensioni e lo spessore del mercato che così verrebbe creato e il rating elevato (tripla A) previsto per i nuovi titoli. La proposta tuttavia non sarebbe risolutiva: è stato innanzitutto notato da Mario Nuti (2011) che il nuovo prodotto finanziario (i *blue bonds*) non sarebbe altro che una media ponderata dei titoli esistenti dei diversi paesi europei, sicché il loro valore, e i tassi di interesse, non potrebbero che riflettere la situazione attuale. Inoltre la parte «rossa» del debito potrebbe essere fortemente penalizzata dai mercati soprattutto per i paesi al alto debito che vedrebbero probabilmente aumentare il costo di eventuali nuove emissioni.

Diversa è la proposta Visco (2010a; 2010b; 2010c; 2011a; 2011c; 2011d)

RPS

Vincenzo Visco

che consiste nel collocare in uno speciale Fondo l'incremento di debito dei diversi paesi dovuto alla crisi, finanziandone il servizio con una imposta a ciò dedicata sulle transazioni finanziarie, che ne garantirebbe, non solo la solvibilità, ma anche l'autonomia dai bilanci pubblici degli Stati. Il Fondo dovrebbe funzionare secondo regole di mercato e quindi realizzare investimenti e profitti; in questo modo potrebbero essere ricavate le risorse per compensare la mancata corrispondenza tra ammontare del debito conferito nel Fondo e gettito dell'imposta ricavato sui mercati nazionali, in modo da evitare sussidi incrociati tra paesi. Si tratterebbe in sostanza di una forma di ristrutturazione del debito a livello sovranazionale ma senza perdite per i titolari, anzi con possibili guadagni nel corso del tempo, e senza «repressione finanziaria». Inoltre, il finanziamento del servizio avverrebbe a carico del settore finanziario dell'economia, evitando di scaricare i costi dell'aggiustamento sui contribuenti comuni e i sistemi di welfare.

Altre proposte sono state avanzate per affrontare la situazione debitoria dell'Italia che hanno prospettato il ricorso a forme di imposizione straordinaria sul patrimonio. Per esempio Giuliano Amato ha proposto un prelievo di 30.000 euro a carico del terzo più ricco della popolazione italiana; Walter Veltroni un'imposta patrimoniale a carico del 10% più ricco della popolazione, tale da riportare (insieme ad altre misure minori) il rapporto debito/Pil all'80%; Pellegrino Capaldo, infine, prospetta un prelievo commisurato agli incrementi di valore patrimoniale maturati sugli immobili posseduti. Le caratteristiche e i limiti di queste proposte sono state discusse da Visco (2011b); ciò che è utile osservare in questa sede è che nella esperienza storica degli interventi di finanza straordinaria effettuati in passato non risulta il ricorso ad imposte straordinarie; del resto è molto più semplice intervenire direttamente sul debito che non farsi carico dei costi di transazione e di accertamento connessi con un prelievo straordinario. Infine nel caso dell'Italia la situazione potrebbe ancora essere affrontata con misure di carattere ordinario<sup>5</sup>.

Concludendo, l'uscita dalla crisi non sarà né breve né semplice. Ed è

<sup>5</sup> I costi dell'aggiustamento non sarebbero comunque trascurabili: esiste un solo paese, il Belgio che è riuscito nel corso di 10 anni a ridurre un debito pubblico che nel 2000 era pari a circa il 125% all'80% (che dopo la crisi è lievitato di nuovo al 100%), ma grazie ad un surplus primario elevato e costante e a una pressione fiscale superiore di due punti di Pil a quella già alta dei grandi paesi europei.



necessario prendere atto che una crisi globale, che determina effetti globali non può essere superata senza una forte dose di consapevolezza e collaborazione sovranazionale. L'opportunità o forse l'inevitabilità di interventi di carattere straordinario, sia pure non generalizzati si ricava in modo evidente dagli studi recenti che mostrano come nel corso dell'intera storia del capitalismo l'esistenza di alti debiti pubblici si associa ad una riduzione della crescita. Sembrerebbe quindi che per riprendere a crescere adeguatamente sarebbe necessario smaltire i debiti in eccesso<sup>6</sup>.

### Riferimenti bibliografici

- Delpla J. e von Weizsäcker J., 2010, *The Blue Bond Proposal*, Bruegel Policy Brief n. 2010/03, maggio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/403-the-blue-bond-proposal/>.
- Eichengreen B. e O'Rourke K.H., 2009, *A Tale of Two Depressions*, «VoxEU.org», 6 aprile e stesure successive, ora disponibile all'indirizzo internet: <http://wallstreetpit.com/3689-the-world-economy-is-tracking-or-doing-worse-than-during-the-great-depression>.
- Imf (International monetary fund) – Staff of the Fiscal affairs department, 2010, *Navigating the Fiscal Challenges Ahead*, Imf Fiscal Monitor Series, maggio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/fm1001.pdf>.
- Monti M., 2010, *Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea*, Rapporto alla Commissione europea sul completamento del mercato interno commissionato dal Presidente Barroso, 9 maggio, disponibile all'indirizzo internet: [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti\\_report\\_final\\_10\\_05\\_2010\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_it.pdf).
- Nuti M., 2011, *Euro Sovereign Debt: Would a Single European Bond Work?* «www.insightweb.it», febbraio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.insightweb.it/web/content/euro-sovereign-debt-would-single-european-bond-work>.
- Reinhart C.M. e Rogoff K.S., 2011, *A Decade of Debt*, Nber Working Paper n. 16827, febbraio, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.; disponibile all'indirizzo internet: <http://www.nber.org/papers/w16827>.

<sup>6</sup> In proposito, Reinhart e Rogoff (2011) stimano che per i paesi sviluppati il limite critico del rapporto debito/Pil si colloca al 90%.

- Reinhart C.M. e Sbrancia M.B., 2011, *The Liquidation of Government Debt*, Nber Working Paper n. 16893, marzo, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.; disponibile all'indirizzo internet: <http://www.nber.org/papers/w16893>.
- Savona P., 2010a, *Un parcheggio per i debiti pubblici del mondo*, «Il Messaggero», 18 febbraio.
- Savona P., 2010b, *Il caso dei debiti pubblici: problema globale, soluzione globale*, «Il Messaggero», 1 marzo.
- Visco V., 2010a, *Come salvarsi dalla deflazione*, «Corriere della Sera», 13 luglio, p. 40.
- Visco V., 2010b, *Dalla spirale debito-crisi si esce con decisioni condivise da tutti*, «L'Unità», 17 novembre.
- Visco V., 2010c, *La sfida tedesca all'Eurobond*, «La Repubblica», 9 dicembre.
- Visco V., 2011a, *Innovative Financing at The Global and European Level*, audizione presso la Commissione per gli affari economici e finanziari del Parlamento europeo, 20 gennaio.
- Visco V., 2011b, *Non funzionerà, parola di Visco*, su «Il Sole 24 Ore», 4 febbraio.
- Visco V., 2011c, *Il salvagente per crescere*, «Il Sole 24 Ore», 26 febbraio.
- Visco V., 2011d, *Rethinking European Economic and Social Governance*, intervento all'Extraordinary Group meeting del Pse, Atene 30 marzo.

Paradigma critico:  
la Big Society



## La Big Society e la nuova austerità

**Anna Coote**

RPS

*La coalizione britannica di governo ha lanciato il progetto di una Big Society nello stesso momento in cui procedeva a drastici tagli ai servizi pubblici. Gli effetti combinati di queste due decisioni segnano la fine del modello di welfare postbellico. Il racconto della Big Society comprende alcuni ideali progressisti, tra cui l'empowerment dei cittadini e il rafforzamento della società civile. Ma non prevede alcun*

*dispositivo a favore della partecipazione di tutti e sulla responsabilità, mentre apre nuove opportunità per l'acquisizione dei servizi pubblici da parte del grande business. Questo saggio intende proporre una critica dettagliata della Big Society nel contesto di una radicale riduzione del deficit e offrire alcune raccomandazioni per realizzare il suo potenziale progressista.*

### 1. Il rovesciamento del welfare state\*

Dietro la seducente prospettiva di dare più potere ai cittadini, la «Big Society» nasconde un ampio programma di cambiamento strutturale che mira a rovesciare il welfare state postbellico. L'idea chiave è liberare lo Stato dalla responsabilità di soddisfare i bisogni e di gestire i rischi che gli individui non possono affrontare da soli. Le funzioni svolte per oltre sessant'anni da istituzioni di proprietà pubblica e finanziate attraverso le tasse devono essere trasferite alla «società civile» ed esercitate attraverso l'auto-aiuto, il mutuo sostegno, la beneficenza, la filantropia, l'impresa locale e il grande business. Ispirandosi a una serie di idee solo abbozzate, la Big Society ha anticipato i tagli alla spesa pubblica pianificati dalla coalizione, rendendo politicamente possibili la dimensione, i tempi e i modi della riduzione del deficit. Senza una storia da raccontare su come colmare i vuoti lasciati dalla ritirata dello Stato il governo non avrebbe potuto sollevare la sua ascia con tale serena crudeltà.

È una storia insidiosa. Siamo invitati a contemplare l'armonia musicale della Big Society, ma non i suoi aspetti pratici. Chi non vorrebbe

\* Il saggio si basa sul Rapporto *Cutting It: the «Big Society» and the new austerity* di Anna Coote, pubblicato da Nef (*New economics foundation*), novembre 2010.

che le piccole istituzioni benefiche su scala locale si impegnassero di più in ciò che sanno fare così bene? Chi non darebbe il suo plauso all'idea di passare – secondo le parole del Primo ministro David Cameron – «dal potere dello Stato al potere delle persone»? (Cameron, 2010a; vedere anche Cameron, 2009). Chi non ritiene che sia giunto il momento di scuotere le opprimenti ortodossie del settore pubblico? Fra tante vaghezze che scaldano il cuore, sono i dettagli a restare oscuri. Il piano, secondo alcuni protagonisti, è che non ci sono piani. Come sostiene il Segretario di Stato per il governo locale, Eric Pickles, «l'essenza della Big Society [...] è confidare nelle persone per conoscere i bisogni da soddisfare, con il governo che non si frappone ma le mette in condizione di agire» (Cabinet office, 2010a).

### 1.1 *La traduzione in pratica*

Ciò non significa che non vi sia alcun intendimento. Di fatto il governo sta intervenendo pesantemente per realizzare la sua grande idea. Le componenti fondamentali sono tre: «dare più potere alle comunità», «aprire i servizi pubblici», «promuovere l'azione sociale» (Office for civil society, 2010a, p. 6). Una serie di iniziative supportate dal governo mirano ad agevolare la costruzione della Big Society. Tra queste figurano una «Banca Big Society», 5.000 organizzatori di comunità, un «Network Big Society», un «Servizio dei Cittadini» nazionale, quattro «comunità d'avanguardia», un ri-nominato Ufficio governativo per la società civile (Office for civil society) e piani di riforme strutturali, con sei priorità dipartimentali che includono «il sostegno alla costruzione della Big Society» (Cabinet office, 2010b).

Steve Hilton (2010), capo dell'ufficio strategico di David Cameron, elogia il piano definendolo «ambizioso fino al limite dell'avventatezza». Per dare forza ai suoi argomenti trae ispirazione dal columnist del «New York Times» David Brooks, che sostiene l'idea di un comunitarismo conservatore, esortando il Partito repubblicano a imparare dai film western di John Ford a proposito delle «abitudini sociali che gli americani prediligono: ritrovarsi al negozio del barbiere locale e in chiesa, chiacchierare col poliziotto, col barista e col commesso di hotel». Il successo elettorale, sostiene Brooks (2009), dipende dalla capacità di proporsi come «il partito della comunità e dell'ordine civico». Quella che Brooks propugna è una «visione conservatrice» in cui «il governo stabilisce alcune regole, ma soprattutto rafforza la complessa rete di istituzioni di cui il mercato fa parte». Hilton (2010) plaude a

questa «fantastica descrizione dei nostri valori e del nostro approccio politico».

L'appello ad abbracciare la comunità e l'ordine civico, nello stile americano, ha implicazioni serie per il Regno Unito. Ciò che Cameron propone, sostiene Hilton, «non è altro che colpire l'apparentemente indistruttibile dipendenza del suo paese dallo Stato, dal centralismo, dal welfare e dalla regola di Whitehall: le abitudini corrosive che durano da mezzo secolo» (*ibidem*).

### 1.2 Unire o dividere

L'idea di «responsabilità condivisa» appare spesso in questo racconto. In pratica, però, può significare cose assai differenti. Un tipo di condivisione consiste nell'*accomunare* la responsabilità attraverso la macchina di uno stato democratico che è di proprietà collettiva ed è controllato dalla popolazione nel suo insieme. Un altro, che è chiaramente quello preferito dal governo, consiste nel *ripartire o suddividere* la responsabilità tra individui, gruppi, luoghi e organizzazioni nel settore privato e in quello del volontariato. Ciascuno di questi scenari crea un sistema differente di relazioni tra i cittadini e lo Stato. Da un solido reticolo di legami connessi alla titolarità e ai servizi del welfare state, ci spostiamo verso un sistema di connessioni orizzontali deboli tra cittadini e gruppi, al di fuori dello Stato. Come saranno tutelati, con questo tipo di condivisione, i diritti degli individui, come saranno garantiti i servizi essenziali, come saranno difesi i poveri, i deboli e gli emarginati dai più agiati, che hanno legami più forti e sono capaci di promuovere meglio i propri interessi? Non si può pretendere che a svolgere queste funzioni siano le organizzazioni private e del terzo settore, poiché queste ultime servono in genere interessi settoriali o specializzati piuttosto che quelli della popolazione nel suo insieme. In breve, la Big Society non riguarda la responsabilità collettiva, né la partnership su basi di parità, né lo scambio reciproco, ma la sostituzione, se non l'annullamento dell'impianto postbellico (Coote e Franklin, 2010).

### 1.3 L'impatto dei tagli alla spesa pubblica

La storia della revisione della spesa, intanto, è sfacciatamente facile da ripercorrere: tagli complessivi per oltre 80 miliardi di sterline, di cui 18 milioni sottratti dai benefici di welfare e con una riduzione dei bilanci comunali del 27%. Saranno tagliati circa 500.000 impieghi del settore

pubblico con una perdita complessiva, secondo Price Waterhouse Coopers (2010), pari a un milione di posti di lavoro. La cifra relativamente modesta di 470 milioni di sterline in quattro anni è destinata ad agevolare la costruzione della Big Society.

Prese nel loro insieme, la revisione della spesa e la Big Society contribuiscono a realizzare l'audace impresa di sostituire il lavoro retribuito con quello non retribuito, e di farlo su vasta scala. Si dice che questo porterà vantaggi tanto sul piano sociale quanto su quello economico. In effetti potranno esserci risparmi finanziari, ma solo nel breve periodo. È difficile immaginare da dove verranno i vantaggi sociali.

Le aree povere, che già dipendono massicciamente dall'impiego nel settore pubblico, ne risentiranno in misura sproporzionata. A subire le conseguenze peggiori saranno le donne, che costituiscono i due terzi dei dipendenti pubblici e del personale impegnato nella prestazione di cura, nella maggior parte dei casi non retribuita. L'aumento della disoccupazione avrà effetti cumulativi, poiché le persone perderanno non solo il reddito da lavoro ma anche la casa, il diritto alla pensione e le prospettive di una vita migliore.

I nuovi disoccupati avranno a che fare con un sistema di prestazioni assai più limitato e punitivo e con servizi pubblici drasticamente ridotti. Ci sarà una maggiore polarizzazione tra i quartieri e al loro interno, poiché il cambiamento dei benefici legati all'alloggio costringerà i più poveri a lottare per trovare una sistemazione alla loro portata.

Sono queste le condizioni in cui la Big Society dovrebbe radicarsi e prosperare. Ma, anche prima che la spesa fosse rivista, i piccoli istituti di beneficenza e i gruppi legati alle comunità locali, che dovrebbero costituire la vita e l'essenza, erano già ridotti allo stremo, avendo subito la progressiva erosione dei contratti e delle sovvenzioni comunali. Ora, senza tenere conto di questo scenario, ci si aspetta che si muovano ed estendano le loro attività, per aiutare il crescente numero di poveri, di senza lavoro, di precari, di individui e famiglie privi di sostegno, messi di fronte a un cumulo di problemi che non possono risolvere da soli.

#### *1.4 Uniti alla meta?*

Il Primo ministro ha dichiarato che trasferire il potere dallo Stato centrale alle comunità locali è il modo migliore per ottenere «equità e opportunità per tutti», e ci ha spiegato che «la cosa riguarda tutti noi» (Cabinet office, 2010c, p. 8). Ma non è vero che riguarda tutti noi, e nella stessa misura.



Non tutti hanno la stessa capacità di aiutare se stessi e gli altri. Dipende da una serie di fattori, tra cui l'istruzione e il reddito, le condizioni e l'ambiente familiare, la consapevolezza, la fiducia e il senso di autosufficienza, la disponibilità di tempo e di energia e l'accesso ai luoghi in cui le decisioni sono assunte e le cose vengono realizzate. Tutti questi fattori sono distribuiti in maniera disuguale tra gli individui, i gruppi e i luoghi. Una combinazione di forze sociali ed economiche, che operano tra le generazioni e all'interno di esse, porta al risultato che alcuni hanno molto di più e altri hanno molto di meno. Fino a che persisteranno tali disuguaglianze, le persone che hanno di meno beneficeranno in misura minore del trasferimento di potere e di responsabilità, mentre coloro che possono disporre di maggiori risorse sociali ed economiche saranno in grado di cogliere le nuove opportunità. Molti di coloro che oggi sono più poveri e hanno meno potere rischiano di essere sistematicamente esclusi da ogni nuovo beneficio messo a disposizione, malgrado l'intenzione dichiarata dal Primo ministro che nessuno debba essere «lasciato indietro» (Cameron, 2010b). Famiglie, reti, gruppi, quartieri e comunità, tutti hanno i loro confini, che sono determinati in vario modo da fattori come il sangue, la legge, l'amicizia, il dovere, gli obblighi, la tradizione, la geografia, la politica, la ricchezza, lo status e la classe di appartenenza. Inevitabilmente alcuni sono inclusi e altri restano esclusi, e difatti c'è chi costruisce la propria forza sull'esclusività. Le risorse sono già suddivise in modo disuguale tra queste istituzioni. Il Primo ministro afferma che la Big Society intende «attrezzare le persone e spingerle a unirsi per risolvere i loro problemi» (Cameron, 2010c), ma non vi è nulla nei programmi del governo che sia volto a incoraggiare l'inclusione degli outsider, ad abbattere le barriere create dalla ricchezza e dal privilegio, a promuovere la collaborazione piuttosto che la competizione tra organizzazioni locali o a evitare che i più avvantaggiati e coloro che hanno una posizione dominante prosperino a spese degli altri.

La costruzione della Big Society dipende essenzialmente dalla possibilità che le persone dispongano di tempo sufficiente per impegnarsi nell'azione locale. Ovviamente tutti hanno a disposizione lo stesso numero di ore al giorno, ma alcuni hanno molto più controllo di altri sul loro tempo. Le persone con impieghi poco retribuiti e grandi responsabilità familiari – soprattutto i genitori single – tendono a essere poveri in ragione sia del tempo sia del denaro che hanno a disposizione (Burchardt, 2008). I disoccupati che non devono prendersi cura dei figli o dei parenti anziani possono avere una quantità di tempo libero,

RPS

Anna Coote

ma la disoccupazione finisce per intrappolare le persone nella povertà, mentre uno dei principali obiettivi del governo è inserirle nel lavoro retribuito. Dedicare tempo alle attività locali non retribuite rischia di far perdere i benefici condizionati alla ricerca attiva di un impiego a tempo pieno. I lavoratori part-time possono avere più tempo per l'impegno civico, ma raramente guadagnano abbastanza da sfamare una famiglia. Alcune persone devono lavorare a tempo pieno per sbarcare il lunario, oppure non possono scegliere quando iniziare o terminare di lavorare ogni giorno.

### 1.5 Inclusionione

Secondo una definizione della partecipazione citata dal *National council for voluntary organisation*, il «volontario tipo ha più probabilità di essere donna, di classe sociale elevata, in posizione manageriale, con titolo di studio e di età media»; «l'elettore/protagonista tradizionale della vita pubblica ha più probabilità di essere bianco, ultrasessantacinquenne, di classe media, professionista, con un reddito superiore alla media», mentre il «protagonista della vita pubblica locale ha più probabilità di essere bianco, di età elevata, con istruzione superiore, più ricco, di classe media» (Pathways through participation, 2009). Questi modelli riflettono l'attuale distribuzione di capacità, di accesso e di possibilità d'uso discrezionale del tempo. Se si sostituisce il lavoro retribuito con quello non retribuito, i modelli si rafforzeranno ulteriormente, amplificando le disuguaglianze sociali.

Le disuguaglianze si possono amplificare anche trasferendo le decisioni e le azioni verso la dimensione locale. Le aree più ricche potrebbero fare di meno per aiutare i quartieri svantaggiati all'interno dei loro confini. Le aree più povere potrebbero avere meno risorse, e ciò vanificherebbe ogni sforzo per aiutare le loro stesse comunità. Se il potere di aumentare le tasse e di orientare le spese è devoluto ai governi locali, diventa molto più difficile ridistribuire le risorse tra aree ricche e povere. Se i cittadini e i gruppi locali sono messi gli uni contro gli altri nella competizione per risorse calanti, o per l'accesso a servizi impoveriti, ci sarà meno coesione nelle comunità, maggiore polarizzazione degli interessi e maggiore discordia sociale.

### 1.6 In conflitto con la «società civile»

Il timore inoltre è che la spinta al cambiamento sia sostanzialmente in

conflitto con il carattere e gli obiettivi di molti gruppi e organizzazioni. Il progetto del governo di sostenere i gruppi legati alle comunità locali impone (secondo le affermazioni del Cabinet office) di cercare online strumenti e risorse, di seguire le indicazioni per i servizi infrastrutturali, di utilizzare le competenze dei volontari *pro bono*, di fare domanda per borse di studio; inoltre le organizzazioni locali sono incoraggiate a fondersi, a crescere e diventare più imprenditoriali (Office for civil society, 2010a, pp. 10-11). In genere le persone decidono di partecipare alle attività della comunità quando la scelta è facoltativa, su scala ridotta, informale, positiva per la propria esistenza. Ma ora la scelta appare del tutto diversa: condizionata, formalizzata, complicata, faticosa. La spinta verso la crescita e la mercificazione sembra minacciare alcune caratteristiche fondamentali della società civile, tra cui la diversità, la spontaneità e lo spirito libero.

Se lo Stato si ritira e le piccole organizzazioni locali devono mettersi alla ricerca di risorse calanti, chi sarà in condizioni di attrezzarsi per gestire i servizi? Il governo sostiene di volere incoraggiare le imprese sociali (aziende con obiettivi prevalentemente sociali), le cooperative (che appartengono ai loro membri e sono da loro gestite) e le società mutue (dove la proprietà è suddivisa tra i clienti o gli utenti). Probabilmente le organizzazioni che si ispirano ai valori e che hanno forme alternative di proprietà si moltiplicheranno, anche se dovranno lottare e avranno bisogno di tempo prima di trovare il loro spazio nel mercato del lavoro della Big Society. Intanto le grandi imprese for-profit con esperienze negli appalti pubblici stanno riscaldando i motori.

### 1.7 Il ruolo del grande business

Le porte sono spalancate per le grandi corporation globali, come United Health, Serco, Capita, Accenture, Kpmg, Price Waterhouse Coopers e Deloitte, le quali potranno rilevare funzioni dello Stato fornendo un sostegno dietro le quinte, in materia ad esempio di contabilità, revisione dei conti, It (*Innovation and technologies*) e management, oppure gestendo interi servizi nel settore della salute, dell'assistenza sociale, dell'istruzione, dell'occupazione, dell'erogazione di benefit, dell'housing. Paul Pindar, amministratore delegato di Capita, azienda leader negli appalti di attività pubbliche in outsourcing, ha dichiarato al «Financial Times» di «attendere con impazienza la prossima era di austerità» e di prevedere «un incremento di attività nei prossimi cinque anni rispetto ai cinque precedenti». «Una serie intera di iniziative,

RPS

Anna Coote

ha aggiunto, potrà essere messa in piedi grazie al governo, e il successo sarà assicurato in tempi relativamente brevi» (Gray, 2010).

In che modo le imprese for-profit cambieranno l'ethos, gli obiettivi e la funzionalità dei servizi? In che modo saranno condizionati i fruitori reali o potenziali e quale sarà l'effetto cumulativo sulla qualità della vita e sulle opportunità dei più bisognosi? Le organizzazioni commerciali, la cui prima responsabilità è nei confronti dei loro azionisti, devono forzatamente anteporre il profitto ad ogni altra cosa. Ma, come dimostra l'esperienza, questo non sempre coincide con gli interessi dei fruitori dei servizi (National audit office e Dwp, 2010).

Con l'intervento delle grandi corporation, non è chiaro quanto spazio resterà disponibile per tutte le piccole organizzazioni volontarie di dimensione locale e con relazioni personali, che sono fondamentali per mettere i cittadini in condizione di impegnarsi e di rendersi attivi. Se i monoliti del settore pubblico lasciano semplicemente il passo a un nuovo gruppo di grandi fornitori impersonali, con incentivi per «fare soldi facili e vendere a buon mercato», ci si chiede come le persone nel mondo potranno acquisire maggiore controllo su ciò che accade nelle loro stesse comunità. Dove si troveranno la creatività e la flessibilità per rispondere alla grande diversità di bisogni e di condizioni locali? I grandi marchi aziendali hanno già cancellato l'individualità dalle vie principali delle nostre città e ci hanno dato «città cloni» (Simms e al., 2005; Nef, 2010). Non è improbabile che il business globale faccia lo stesso con i servizi locali.

### *1.8 Responsabilità*

Se il potere è devoluto dal centro alle «comunità»; se la responsabilità è trasferita dallo Stato a una varietà di organizzazioni commerciali e del terzo settore; se la Big Society mette fine all'era degli obiettivi, degli indicatori e della regolazione severa; se il «chi fa cosa e come» diventa materia di decisioni a misura delle necessità locali, di chi è alla fine la responsabilità? Chi è tenuto a rendere conto, dove sono i tracciati di controllo e come si possono identificare e seguire? Il governo sostiene di voler rendere i governi locali più responsabili nei confronti delle popolazioni locali, attraverso una maggiore trasparenza sul denaro speso e sui processi di business. Ma la trasparenza è solo una componente della responsabilità. Non affronta il problema di chi e come deve rendere conto, in primo luogo per gli effetti cumulativi sulla vita delle persone del modo in cui il governo, a livello locale e nazionale,

realizza la Big Society e, in secondo luogo, per l'impatto sugli individui delle attività front-line delle organizzazioni diverse dallo Stato. Si può non essere del tutto soddisfatti del modo in cui il settore pubblico opera in questo momento, ma le linee di responsabilità sono ragionevolmente chiare. Nessuna di queste, per quanto si può prevedere, è presente nella Big Society. Le innumerevoli attività che saranno intraprese sotto questo ombrello forniscono invece le migliori opportunità perché le cose vadano storte, con conseguenze dirompenti, dolorose, nocive e persino fatali per gli individui e i gruppi che ne costituiranno l'oggetto. Le persone devono sapere ciò che potranno aspettarsi, come saranno realizzate le loro aspettative, chi ascolterà e prenderà nota, chi è incaricato di agire, come reclamare o appellarsi, a chi dare la colpa quando le cose vanno per il verso sbagliato e come cambiare ciò che non piace. Senza chiarezza e un minimo processo formale sulla responsabilità, in assenza di un ente regolatore condiviso, solo chi può gridare più forte e battere la grancassa sarà ascoltato. È difficile immaginare come un numero indeterminato di organizzazioni infinitamente variato potrà essere associato in un quadro di responsabilità, ma il problema non può essere ignorato. Senza responsabilità non ci sarà modo di costruire la certezza e la fiducia del pubblico nel nuovo modo di fare le cose. Senza livelli elevati di fiducia, difficilmente la Big Society sarà sostenibile.

## 2. Un potenziale progressista

Ma nonostante tutto, al cuore della visione della Big Society ci sono idee forti e sensate. Molte sono state sostenute dalla Nef (*New economics foundation*) come parte del suo lavoro per costruire una nuova economia sostenendo le imprese locali, la micro-finanza e la rigenerazione che parte dal livello locale, così come la co-produzione e il benessere sostenibile.

La Big Society mira ad accrescere i livelli di impegno e di partecipazione dei cittadini. Un numero maggiore di persone dovrebbe unirsi a livello locale e avere un ruolo più attivo nella gestione dei propri affari. Più potere e più responsabilità dovrebbero essere affidati alle famiglie, ai gruppi, alle reti, ai quartieri e alle comunità locali. Vi sono progetti per far sì che organizzatori delle comunità, gruppi di quartiere, volontari, organizzazioni mutualistiche, cooperative, istituti di beneficenza, imprese sociali e piccole aziende, possano attivarsi maggior-

mente a livello locale, con più libertà di fare le cose e nel modo che desiderano.

Tutto ciò si basa su una ricca e nutrita tradizione di cooperazione, auto-aiuto, mutua assistenza, sviluppo della comunità e organizzazione locale che risale agli albori della rivoluzione industriale e che da allora ha prosperato in modi e luoghi innumerevoli. Sarebbe arduo trovare qualcuno davvero convinto e fautore dell'idea che non c'era poi un bisogno *reale* di queste cose.

Ancora più importante, però, è riconoscere e dare valore ai contributi che i cittadini stessi possono dare. Le persone non hanno solo problemi che devono essere risolti da altri, ma anche qualità e risorse che detengono un valore reale e che sono parte della vita quotidiana di tutti gli individui (tempo, saggezza, esperienza, energia, conoscenza, capacità) e nelle relazioni umane (amore, empatia, responsabilità, cura, reciprocità, insegnamento e apprendimento). Sono queste le fondamenta di una società prosperosa (Boyle e al., 2010, p. 11; Goodwin e al., 2003).

Quando gli individui e i gruppi si uniscono nei loro quartieri, stringono amicizie, lavorano insieme e si aiutano l'un l'altro, tutte le persone coinvolte ne ricavano benefici durevoli: le reti e i gruppi si rafforzano, le persone che ne fanno parte tendono a sentirsi meno isolati, più sicuri, più potenti e più felici. Quando le persone sono collegate tra loro, quando sentono di avere più controllo su quello che accade e sono capaci di agire in modo efficace, è probabile che tutto ciò avrà effetti positivi sul loro benessere fisico e mentale (Marmot e Brunner, 2005; Huppert, 2008).

Quando sono riconosciute capaci e viene data loro una possibilità, quando il loro potenziale è valorizzato, spesso le persone scoprono di sapere bene ciò che è meglio per loro; e possono trovare così il modo migliore per affrontare i problemi e per soddisfare le loro speranze e aspirazioni.

Generalmente si ottengono risultati migliori non quando si lasciano gli «esperti» da soli, ma quando la conoscenza locale fondata sull'esperienza quotidiana è combinata con la competenza professionale ed è utilizzata in relazione ai processi decisionali e alla progettazione. È anche probabile che una varietà di organizzazioni più piccole e a dimensione locale possa rispondere in maniera più flessibile e appropriata alle diverse questioni locali rispetto alle grandi organizzazioni nazionali o internazionali.

La tendenza a favore del coinvolgimento e dell'azione locale segue il

ben radicato principio di sussidiarietà: questi tipi di problemi dovrebbero essere gestiti dall'autorità competente più piccola, di dimensione locale o meno centralizzata.

Per tutte queste ragioni la Big Society nutre in sé la promessa di trasformare il welfare state. Per oltre sessanta anni il modello progettato da William Beveridge si è fondato sul presupposto che l'economia sarebbe continuata a crescere senza pause, consentendo una tassazione sempre maggiore per avere in cambio servizi pubblici più numerosi e migliori. Nonostante i suoi eccezionali risultati, questa idea ha finito per generare una cultura di dipendenza facendo crescere le aspettative ben oltre la capacità di risposta del sistema, e ha prodotto un eccesso di obiettivi e di regolazioni che soffocano la creatività locale. È stato fatto poco per evitare l'aumento dei bisogni, per ridurre la domanda di servizi e per arginare la spirale dei costi (Coote e Franklin, 2010). Oggi la crescita economica ininterrotta non solo è incerta a causa della natura della crisi globale ma, secondo una diffusa opinione, è anche fatalmente incompatibile con l'impegno del governo di tagliare le emissioni di carbonio (Jackson, 2009). È tempo di cercare nuovi modi di fare le cose, è tempo di creare un nuovo sistema di benessere sostenibile che sia al passo con il XXI secolo (Coote e Franklin, 2009). Comunità locali più forti e partecipazione più diretta dei cittadini costituiranno quasi certamente la spina dorsale di questo nuovo sistema.

### *2.1 Cogliere l'opportunità*

La Big Society è volutamente indefinita. Come si è accennato, non vi è un unico modello o tracciato da seguire. Questo fa parte del piano. L'idea, a quanto pare, è quella di inventarsi le cose man mano, decidendo di testa nostra ovunque siamo. Quindi la Big Society può anche essere vista come un'opportunità da cogliere, da definire e modellare seguendo l'estro dei nostri bisogni. Di seguito vengono proposte alcune soluzioni, molte delle quali sviluppate da Nef, per colmare i vuoti ed estrarre il meglio dalla grande idea.

Tali proposte, tuttavia, dipendono dalla capacità del governo di mettere a disposizione e assicurare per il tempo necessario finanziamenti adeguati, sia per i governi locali sia per le comunità e per le organizzazioni del terzo settore. La portata, i tempi e la modalità della riduzione del deficit sono, è stato già detto, una questione di scelta politica. Ci sono modi alternativi di raccogliere e risparmiare i fondi e di gestire l'attuale crisi economica, come è stato ampiamente analizzato in altre

sedi (Dolphin, 2010; Wolf, 2010; Elliott, 2010). Sarà possibile realizzare i migliori ideali che hanno ispirato la visione della Big Society solo se il governo sarà disposto a rivedere le sue politiche in materia di tagli alla spesa pubblica.

### 2.2 Chiarezza degli obiettivi

Se la Big Society deve essere qualcosa in più che un modo per condividere i sacrifici della riduzione del deficit, decidiamo allora a cosa è mirata. Perché il governo dice di voler spostare il potere a livello locale e perché la responsabilità per le decisioni e i servizi viene allontanata dallo Stato? Questi sono i *mezzi*, ma quali *fini* si vogliono ottenere? A nostro parere l'obiettivo fondamentale della Big Society dovrebbe essere la realizzazione della giustizia sociale e del benessere per tutti.

Per «giustizia sociale» intendiamo la distribuzione equa e trasparente delle risorse sociali, ambientali ed economiche tra le persone, i luoghi e le generazioni. Per «benessere» intendiamo uno stato fisico, sociale e mentale positivo. Ciò richiede che i bisogni fondamentali siano soddisfatti, che gli individui siano coscienti dei loro propositi e che si sentano in grado di raggiungere importanti obiettivi personali e di avere un ruolo nella società. Ma il benessere è compatibile con la giustizia sociale solo se è *per tutti*. Dunque, devono esserci condizioni che garantiscano a tutti, a prescindere dalle origini e dalle circostanze, di avere pari opportunità di raggiungerlo (Coote e Franklin, 2009).

Tali obiettivi devono essere ancorati a una visione condivisa del modo in cui i progetti della Big Society contribuiranno a ottenere giustizia sociale e benessere per tutti, con regole di ingaggio che diano la certezza di poter perseguire coerentemente questi obiettivi primari.

### 3. Un'opportunità per tutti di partecipare e ottenere benefici

La Big Society deve essere per tutti, non solo per chi è già avvantaggiato, meglio informato, con relazioni migliori e una maggiore fiducia ed esperienza nel fare le cose e organizzarle a livello locale. Come abbiamo visto, ciò significa accertarsi che ciascuno abbia sufficienti *capacità* per partecipare e sufficiente *accesso* alle reti, ai gruppi e ad altre risorse a livello locale, e che il *tempo* soggetto o meno a retribuzione sia distribuito molto più uniformemente tra la popolazione lavorativa, in particolare tra donne e uomini (vedere più avanti). Tutto ciò implica



una radicale trasformazione delle condizioni sociali ed economiche, estendendo le opportunità ben oltre il modello dominante di «classe media-bianco-di età matura», così che tutti possano partecipare e con modalità tali da migliorare sostanzialmente le loro vite piuttosto che appesantire i fardelli che devono già sopportare.

Estendere le opportunità non è però sufficiente. Occorreranno sforzi eccezionali per includere gruppi e individui oggi emarginati. In via generale ciò significa lasciare che le persone facciano le cose a modo loro, alle condizioni loro, nei termini che sono loro propri e nel territorio di appartenenza, perché decidano da soli ciò che vogliono e come ottenerlo. Una tale prospettiva riflette perfettamente la filosofia proclamata dalla Big Society, ma non le strategie del governo per realizzarla. Vi sono piani per l'istituzione di un «*Community first funds*» che incoraggi l'azione della comunità locale nelle aree svantaggiate (Office for civil society, 2010b, p. 9). Ma questo non serve ancora ad affrontare le cause strutturali dell'ingiustizia e dell'esclusione, né a ottenere i trasferimenti di risorse necessari a «dare più potere e creare le condizioni di partenza» a coloro che sono sotto il radar dell'intervento *mainstream* del governo.

Occorreranno sforzi eccezionali anche per includere tutti i piccoli gruppi locali e le organizzazioni di volontariato che in molti casi lottano per sopravvivere, e per le quali sarà pressoché impossibile assumere nuove responsabilità. Si possono trarre utili lezioni dai successi, così come dai fallimenti, di una serie di programmi di governo mirati a rigenerare le realtà locali negli ultimi venti anni (Clg, 2010). Quelle con minori capacità hanno bisogno di aiuto per costruire conoscenza, competenze e fiducia in se stesse, al pari degli strumenti materiali (come l'accesso all'informazione, alla formazione, all'It, ai media e agli impianti per le comunicazioni) che consentano loro di agire e di restare in gioco. Stabilire solidi meccanismi finanziari e fornire un adeguato e costante supporto alle organizzazioni locali sono funzioni vitali del governo. Per fare questo occorre denaro e l'investimento è cruciale. Ma se anche tali funzioni saranno vittime dei tagli alla spesa, la Big Society produrrà ulteriori pressioni su chi ha di meno e amplificherà le disuguaglianze.

### 3.1 Una settimana lavorativa più corta

La Big Society implica una forte domanda di tempo disponibile non retribuito. Una delle leve più importanti per sbloccare la Big Society,

RPS

Anna Coore

secondo il «Local Government Chronicle», sarebbe «la riduzione della settimana lavorativa per decreto legislativo» (Muir, 2010). Siamo d'accordo. Il Nef propone uno spostamento lento ma costante verso una settimana lavorativa retribuita molto più corta, con l'obiettivo finale di raggiungere uno standard di 21 ore (Coote e al., 2010). In un periodo di crescente disoccupazione questo aiuterebbe a estendere le opportunità di lavoro retribuito. E le persone che attualmente hanno impieghi che richiedono orari di lavoro lunghi avranno più tempo per dedicarsi ad attività non retribuite in quanto genitori, prestatori di cura, amici, vicini, cittadini.

Un'ovvia obiezione è che un orario di lavoro più breve nel lavoro retribuito ridurrebbe le retribuzioni e colpirebbe con maggior durezza i gruppi a basso reddito. Ma una transizione graduale, nel corso di un decennio, darebbe il tempo di mettere in atto misure compensative come l'incremento dei salari negoziati per orari di lavoro più brevi nell'arco dell'anno, incentivi ai datori di lavoro per assumere più personale, limitazione degli straordinari retribuiti, formazione per colmare i divari di qualificazione professionale, aumento del salario minimo, maggiorazione delle imposte progressive e promozione di accordi sul lavoro flessibile per soddisfare i diversi bisogni dei lavoratori (job-sharing, turni suddivisi nell'arco dell'anno, permessi di cura e periodi sabbatici dedicati all'apprendimento). La redistribuzione del tempo retribuito e non retribuito sarà importante soprattutto per ridurre le disuguaglianze tra donne e uomini.

### 3.2 La co-produzione come modo standard di fare le cose

Non ha senso trasferire le funzioni dallo Stato alle organizzazioni indipendenti se i nuovi «fornitori» ripropongono gli stessi modelli di fornitura adottati dallo Stato. Come abbiamo visto, questi modelli hanno spesso dato vita a una cultura della dipendenza del tipo «loro e noi», dove professionisti dotati di tutti i saperi agiscono in nome e per conto di beneficiari indigenti e passivi. Questo modello deve cambiare, e la co-produzione offre una via in direzione dell'*empowerment* che potrà dimostrarsi molto più efficace, in grado di prevenire le difficoltà ed efficiente in termini di costi.

La co-produzione è decisamente in linea con alcune delle idee chiave retrostanti la Big Society, ma va oltre. Si riferisce agli aspetti più specifici del processo decisionale condiviso e dell'offerta di servizi ed è fondata su un'ampia esperienza pratica. Descrive un modo particolare

di realizzare le cose, nel quale le persone oggi descritte come «fornitrici» e «utilizzatrici» lavorano in partnership su basi paritarie e reciproche, mettendo assieme diversi tipi di conoscenza e di competenze. In pratica la co-produzione attinge a un'abbondanza di risorse umane e incoraggia le persone a unire le forze e a fare causa comune. Costruisce reti locali e rafforza la capacità dei gruppi locali. Avvicina l'esperienza e le conoscenze dirette delle persone riguardo a ciò di cui hanno bisogno e che possono mettere a disposizione degli altri, contribuendo a migliorare il benessere e a evitare soprattutto il diffondersi dei bisogni. Cambiando il modo in cui pensiamo e agiamo in relazione ai «bisogni» e ai «servizi», questo approccio assicura maggiori risorse, risultati migliori e una riduzione del volume dei bisogni. È utile tanto alle organizzazioni del terzo settore quanto alle istituzioni e alle autorità pubbliche. Applicato in modo paritario e adeguatamente supportato, può contribuire a realizzare le migliori ambizioni della Big Society (Boyle e al., 2010; Boyle e Harris, 2009).

Per far sì che la co-produzione diventi pratica comune, i professionisti e gli altri fornitori di servizi, sia direttamente nelle organizzazioni del settore pubblico sia nelle organizzazioni indipendenti, dovranno cambiare il modo in cui pensano a se stessi, il modo in cui vedono gli altri e quello in cui operano quotidianamente. Dovranno imparare a lavorare in partnership con i beneficiari dei servizi, ad apprezzarli e a rispettarli, ad aiutarli a fare di più per se stessi e nelle relazioni reciproche. Dovranno imparare a facilitare l'azione delle altre persone e a mediare le relazioni tra loro, lavorando con le persone piuttosto che fare le cose per loro o per loro conto. Occorre entrare in un diverso ordine di idee: ciò che le persone fanno in virtù della loro capacità professionale è solo una tessera del puzzle; ciò che serve non sono le soluzioni mirate a problemi o a bisogni specifici ma un approccio globale alla persona nella sua totalità. Senza questo tipo di trasformazione ad ampio raggio, l'attuazione dei piani per la Big Society non farebbe che deviare la cultura dominante, cioè quella dei servizi pubblici che lo Stato fornisce al mercato e al terzo settore in base alla logica del «dare» (Boyle e al., 2009).

#### *4. Valutazione e misurazione dei risultati*

Occorrerà qualche forma di valutazione che metta sotto esame la Big Society, in modo che le persone sappiano in che modo le responsabilità sono ripartite e come le risorse pubbliche vengono spese, con

quali finalità, da chi e con quali risultati. Introdurre una maggiore trasparenza è utile, ma non sufficiente. Se ci sono obiettivi chiari e misure esplicite per far sì che tutti abbiano pari opportunità per partecipare, devono esserci anche modi trasparenti e accessibili per controllare come sono messi in pratica. Serve dunque una rendicontazione pubblica, sia per gli effetti cumulativi sulla vita delle persone sia per l'impatto dei servizi front-line sugli individui. Con il taglio previsto della *Audit commission* (Commissione di controllo, *n.d.t.*), ci sarà bisogno di qualche innovazione creativa, tenuto conto della necessità di bilanciare la devoluzione dei poteri e delle risorse, da una parte, e una chiara rendicontazione dall'altra.

Non si tratta solo di stabilire canali di rendicontazione, ma anche di individuare metodi appropriati di valutazione. Grande importanza hanno le modalità con cui sono valutati i nuovi metodi di lavoro e sono definiti l'efficienza e il successo. Come la Nef ha affermato in altre occasioni, a contare non sono solo gli effetti finanziari a breve termine, ma anche gli impatti più ampi e di lungo periodo sugli individui e sui gruppi, sulla qualità delle loro relazioni e sulle circostanze materiali, sull'ambiente e sulle prospettive delle generazioni future. È importante tenere conto anche delle conseguenze involontarie delle diverse azioni, che spesso sono tollerate o nascoste sotto il tappeto, ma possono avere impatti considerevoli nel lungo periodo. Il modo migliore per adottare criteri di valutazione delle attività locali è lavorare con le persone direttamente coinvolte, soprattutto i supposti beneficiari, cercando di capire ciò che ha più importanza per loro, ciò che sperano di ottenere e (più tardi) se pensano che le cose siano andate come speravano. Dovrebbe essere questo tipo di comprensione profonda a ispirare le modalità di valutazione dei risultati quantitativi della ricerca (per misurare, ad esempio, il reddito, la salute e il benessere realizzato) e a modellare i giudizi sull'efficienza e il successo, nonché la pianificazione e gli investimenti futuri (Lawlor e al., 2009).

#### 4.1 Sviluppo sostenibile

Perché una Big Society realizzi le sue migliori ambizioni deve guardare al futuro, in altre parole deve essere sostenibile in termini ambientali, sociali ed economici. In materia di ambiente tutte le sue attività e operazioni devono essere finalizzate a proteggere le risorse naturali, da cui dipendono in modo essenziale la vita umana e il benessere. Il taglio delle emissioni di carbonio e la riduzione dell'impronta ecologica de-

vono essere parte integrante della Big Society, modellando i criteri con cui le abitazioni, le istituzioni e i quartieri sono progettati e gestiti, nonché il modo in cui le persone e le organizzazioni utilizzano l'energia, viaggiano, acquistano, mangiano e gestiscono l'acqua e i rifiuti. Perché possa prosperare, una società deve pensare alle generazioni future e avere a cuore i loro interessi. Deve dare priorità alla prevenzione delle malattie e di altri tipi di rischio, in modo che le persone con problemi da risolvere diminuiscano. Deve contribuire ad allentare la dipendenza comune dal consumo intensivo di carbonio e dare più valore alle relazioni, agli svaghi e ai luoghi che assorbono meno denaro e meno carbonio. Per l'economia sarà importante assicurare che i finanziamenti pubblici per sostenere l'azione locale siano di importo adeguato e di lungo periodo. Un'attenzione particolare alla prevenzione contribuirà a rendere la Big Society economicamente sostenibile, riducendo la domanda di servizi e comprimendo così i costi futuri. Il cambiamento dei valori contribuirà a plasmare un ordine economico non più dipendente dalla crescita illimitata, rinunciando così a un modello che ha effetti potenzialmente catastrofici per l'ambiente.

Non mancano le sinergie tra alcune idee della Big Society e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Per esempio, la decarbonizzazione dell'economia dipende in gran parte dal cambiamento delle motivazioni e del comportamento degli esseri umani. La devoluzione dei poteri, la condivisione della responsabilità e l'affidamento ai cittadini di un maggiore controllo su ciò che succede loro contribuiranno a generare attitudini, stili di vita e modelli di consumo più sostenibili. Al contrario, l'aumento delle disuguaglianze comprometterà questo effetto.

#### *4.2 Economia più estesa, democrazia più forte, Stato strategico*

Le sfide economiche, sociali e ambientali che ci troviamo di fronte richiedono un cambiamento radicale. Occorre un'economia più ampia, una maggiore democrazia e uno Stato strategico. Povertà, disoccupazione e disuguaglianza non sono problemi che le comunità possono risolvere da sole. La responsabilità deve essere condivisa tra i gruppi sociali e deve basarsi su una comprensione chiara di come le forze sociali ed economiche interagiscono tra loro per perpetuare le condizioni di svantaggio. Se si vogliono cambiare le cose in modo duraturo, bisogna cambiare i sistemi non meno dei comportamenti e trovare modi equi ed efficaci di distribuzione delle risorse e delle opportunità. Il principio centrale che sta alla base della visione della Big Society –

RPS

Anna Coote

che il potere debba essere decentrato e le persone possano gestire i fatti propri localmente – andrebbe esteso all'economia, assicurando alle persone una maggiore proprietà delle risorse e un maggiore potere di influenzare l'operatività dei mercati e il loro impatto sulla giustizia sociale. Favorire i modelli mutualistici, cooperativi e le imprese non-profit a dimensione locale è certamente uno sviluppo auspicabile. Ma è solo un inizio. Le organizzazioni più piccole fondate sui valori dovranno essere protette dalle incursioni delle grandi corporation e delle imprese guidate dal profitto.

Il sistema bancario è maturo per compiere una radicale revisione, che affidi più potere ai cittadini costretti a pagare per salvarlo dalla «contrazione del credito» e che dia a tutti, ma soprattutto a chi ha i redditi più bassi, un accesso diretto al credito e alla finanza. In breve, occorre un'economia molto più aperta e accessibile, con un più forte controllo democratico per garantire che operi nell'interesse della società e dell'ambiente, e non di quello dell'economia e della finanza globali (Simms e Greenham, 2010; The Postbank Coalition, 2009). Senza di ciò, l'azione per realizzare l'idea di una Big Society è destinata a naufragare.

Lo Stato ha un ruolo chiave da svolgere per garantire che tutti abbiano uguali possibilità di contribuire alla Big Society e di trarne beneficio. L'obiettivo deve essere trasformare piuttosto che cancellare lo Stato, cambiando il modo in cui opera e rafforzando le sue connessioni con i cittadini, in modo che i poteri devoluti ai gruppi e alle comunità locali siano utilizzati per promuovere la giustizia sociale, l'aiuto-aiuto e il sostegno reciproco. Lo Stato, dopotutto, appartiene alle persone, anche se non sempre si ha questa impressione. Al posto di un «grande governo» occorre quindi uno Stato più piccolo ma più strategico per progettare un futuro sostenibile nel lungo periodo. E occorre uno Stato che sia trasformato attraverso una democrazia più forte, con l'impegno e la partecipazione diffusa dei cittadini di tutti i gruppi sociali nei processi decisionali a livello nazionale e locale.

Queste ambizioni radicali fanno parte della «grande transizione» verso una nuova economia che fa da cornice al lavoro della Nef per affrontare le sfide sociali, ambientali ed economiche del XXI secolo (Spratt e al., 2009). L'obiettivo è passare dal nostro attuale cammino insostenibile a un sistema in cui tutti siano in grado di sopravvivere e prosperare a parità di condizioni, senza abusare delle risorse della terra. Questo significa cambiare il modo in cui viviamo e lavoriamo, ci rapportiamo gli uni agli altri, organizziamo la nostra economia e la nostra società, tuteliamo il nostro ambiente. È una strada verso una vita buona

per tutti, ora e in futuro, che ha bisogno di un movimento sempre più ampio di individui e organizzazioni convinti che un mondo diverso è possibile e che lavorano insieme per realizzarlo. Solo con una transizione di questa portata gli aspetti migliori dell'idea di Big Society possono essere realizzati e mantenuti nel tempo.

### Riferimenti bibliografici

- Boyle D. e Harris M., 2009, *The Challenge of Co-Production*, Nesta/nef, Londra.
- Boyle D., Coote A., Sherwood C. e Slay J., 2010, *Right Here, Right Now: Taking Co-Production into the Mainstream*, Nesta/nef, Londra, disponibile all'indirizzo internet: [http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Right\\_Here\\_Right\\_Now.pdf](http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Right_Here_Right_Now.pdf).
- Boyle D., Slay J. e Stephens L., 2009, *Public Services Inside Out*, NESTA/nef, Londra, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.neweconomics.org/publications/public-services-inside-out>.
- Brooks D., 2009, *The Long Voyage Home*, «New York Times», 4 maggio.
- Burchardt T., 2008, *Time and Income Poverty*, CASE report 57, Lse, Londra, disponibile all'indirizzo internet: <http://sticerd.lse.ac.uk/case/publications/reports.asp>.
- Cabinet office, 2010a, *Prime Minister Launches the Big Society Bank and Announces the First Four Big Society Communities*, (comunicato stampa), 19 luglio, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.cabinetoffice.gov.uk/newsroom/news\\_releases/2010/100719-bigsociety.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/newsroom/news_releases/2010/100719-bigsociety.aspx).
- Cabinet office, 2010b, *Draft Structural Reform Plan*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.number10.gov.uk/wp-content/uploads/Draft-Political-Reform-SRP.pdf>.
- Cabinet office, 2010c, *The Coalition: Our Programme for Government*, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg\\_coalition.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg_coalition.pdf).
- Cameron D., 2009, *The Big Society. (The Hugo Young Lecture)*, 10 novembre, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David\\_Cameron\\_The\\_Big\\_Society.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David_Cameron_The_Big_Society.aspx).
- Cameron D., 2010a, *Together in the National Interest*, discorso, 6 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2010/10/David\\_Cameron\\_Together\\_in\\_the\\_National\\_Interest.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2010/10/David_Cameron_Together_in_the_National_Interest.aspx).
- Cameron D., 2010b, *Mending our Broken Society*, discorso, 22 gennaio, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2010/01/David\\_Cameron\\_Mending\\_our\\_Broken\\_Society.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2010/01/David_Cameron_Mending_our_Broken_Society.aspx).
- Cameron D., 2010c, *Our «Big Society» plan*, discorso, 31 marzo, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2010/03/David\\_Cameron\\_Our\\_Big\\_Society\\_plan.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2010/03/David_Cameron_Our_Big_Society_plan.aspx).

RPS

Anna Coote

- Clg - Communities and local government, 2010, *The New Deal for Communities Experience: A final assessment*, (online), disponibile all'indirizzo internet: <http://www.communities.gov.uk/publications/communities/afinalassessment>.
- Cooté A. e Franklin J., 2009, *Green Well Fair: Three Economies for Social Justice*, nef, Londra, disponibile all'indirizzo internet: <http://neweconomics.org/publications/green-well-fair>.
- Cooté A. e Franklin J., 2010, *Transforming Welfare. Soundings 44*, (online) disponibile all'indirizzo internet: <http://neweconomics.org/publications/transforming-welfare>.
- Cooté A., Franklin J. e Simms A., 2010, *21 Hours: Why a Shorter Working Week Can Help Us All to Flourish in the 21st Century*, nef, Londra, disponibile all'indirizzo internet: [http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/21\\_Hours.pdf](http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/21_Hours.pdf).
- Dolphin T., 2010, *Cutting the Deficit: There is an Alternative*, Ippr, Londra, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ippr.org.uk/publication-sandreports/publication.asp?id=781>.
- Elliott L., 2010, *There is an Alternative*, Trade Union Congress (online), disponibile all'indirizzo internet: [http://www.tuc.org.uk/extras/Larry\\_Elliott\\_piece\\_from\\_Congress\\_Guide\\_2010.pdf](http://www.tuc.org.uk/extras/Larry_Elliott_piece_from_Congress_Guide_2010.pdf).
- Goodwin N., Nelson J., Ackerman F. e Weisskopf T., 2003, *Microeconomics in Context*, Houghton Mifflin, New York.
- Gray A., 2010, *Capita Undaunted by Looming Cuts*, «The Financial Times», (online), 27 giugno, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ft.com/cms/s/0/19a917a6-8221-11df-938f-00144feabdc0,s01=1.html?ftcamp=rss>
- Hilton S., 2010, *Strategy Bulletin No 1 (16th October)*, disponibile all'indirizzo internet: <http://blogs.ft.com/westminster/2010/01/the-steve-hilton-strategy-bulletins/>.
- Huppert F.A., 2008, *Psychological Well-Being: Evidence Regarding its Causes and its Consequences*, in *Foresight Mental Capital and Well-being 2008, Project Final Report*, The Government Office for Science, Londra, disponibile agli indirizzi internet: <http://neweconomics.org/publications/national-accounts-well-being> e <http://neweconomics.org/publications/five-ways-well-being-evidence>.
- Jackson T., 2009, *Prosperity without Growth?*, Uk Sustainable Development Commission, Londra, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.sd-commission.org.uk/publications/downloads/prosperity\\_without\\_growth\\_report.pdf](http://www.sd-commission.org.uk/publications/downloads/prosperity_without_growth_report.pdf).
- Lawlor E., Nicholls J. e Neitzert E., 2009, *Seven Principles for Measuring What Matters: A Guide to Effective Public Policy-Making*, nef, Londra, disponibile all'indirizzo internet: [http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Seven\\_principles\\_for\\_measuring\\_what\\_matters\\_1.pdf](http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Seven_principles_for_measuring_what_matters_1.pdf).
- Marmot M. e Brunner E., 2005, *Cohort profile: The Whitehall II study*, «International Journal of Epidemiology», vol. 34, pp. 251-256.
- Michaelson J., Abdallah S., Steuer N., Thompson S. e Marks N., 2009, *National Accounts of Well-being: Bringing Real Wealth onto the Balance Sheet*, nef, Londra.



- Muir R., 2010, *Big Questions about the Big Society*, «Local Government Chronicle», 29 luglio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ippr.org.uk/articles/index.asp?id=4141>.
- National audit office e Dwp - Department for work and pensions, 2010, *Support to Incapacity Benefits Claimants through Pathways to Work*, The Stationery Office, Londra.
- Nef - New economic foundation, 2010, *Clone Town Britain 2010: High street diversity still on endangered list*, (comunicato stampa), 15 settembre, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.neweconomics.org/press-releases/clone-town-britain-2010-high-street-diversity-still-on-endangered-list> 15 September.
- Office for civil society, 2010a, *Supporting a Stronger Civil Society*, Cabinet Office, Londra, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/426258/support-stronger-civil-society.pdf>.
- Office for civil society, 2010b, *Building a Stronger Civil Society*, Cabinet Office, Londra.
- Pathways through participation, 2009, *Briefing paper no. 3 – Who participates? The actors of participation*, disponibile all'indirizzo internet: <http://pathwaysthroughparticipation.org.uk/wp-content/uploads/2009/09/Briefing-paper-3-Who-participates.pdf>.
- PwC - Price Waterhouse Coopers, 2010, *Private Sector Jobs Could Be Significantly Affected by Public Sector Spending Cuts but Will Not Cause Double-Dip Recession, Says PwC Research*, 13 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ukmediacentre.pwc.com/News-Releases/Private-sector-jobs-could-be-significantly-affected-by-public-sector-spending-cuts-but-will-not-cause-double-dip-recession-says-PwC-research-f35.aspx>.
- Simms A. e Greenham T., 2010, *Where Did Our Money Go?*, nef, Londra, disponibile all'indirizzo internet: [http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Where\\_did\\_our\\_money\\_go.pdf](http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Where_did_our_money_go.pdf).
- Simms A., Kjell P. e Potts R., 2005, *Clone Town Britain: The Survey Results on the Bland State of the Nation*, nef, Londra.
- Spratt S., Simms A., Neitzert E. e Ryan-Collins J., 2009, *The Great Transition: A Tale of How It Turned out Right*, nef, Londra, disponibile all'indirizzo internet: <http://neweconomics.org/publications/great-transition>.
- The Postbank Coalition, 2009, *Delivering the Post Bank: Financial Services for People, Communities and Small Businesses at the Post Office*, nef, Londra, disponibile all'indirizzo internet: <http://neweconomics.org/publications/delivering-post-bank>.
- Wolf M., 2010, *Britain and America Seek Different Paths from Disaster*, «The Financial Times», (online), 19 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ft.com/cms/s/0/10dabd3a-dbba-11df-a1df-00144feabdc0.html>.

RPS

Anna Coote

Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti



## La Big Society, il welfare state e la disuguaglianza

**Maurizio Franzini**

RPS

*Il dibattito seguito al progetto del Primo ministro britannico Cameron sull'opportunità di puntare sulla Big Society riserva un'inadeguata attenzione alle questioni di eguaglianza. Nell'articolo si propongono, in primo luogo, alcune riflessioni su questo tema e si individua il rischio che la Big Society determini un forte aumento delle disuguaglianze, quale che sia il grado di generosità che essa potrà esprimere. Ponendo ancora l'attenzione sulle disuguaglianze,*

*vengono poi ricordati i possibili limiti di una soluzione basata esclusivamente sul welfare pubblico, anche indipendentemente dal problema delle risorse di cui potrà disporre. Infine, si delineano brevemente alcune ipotesi – ispirate al lavoro di Lord Beveridge sull'azione volontaria – di integrazione tra welfare e società in grado di contrastare il rischio di disuguaglianze eccessive e non giustificabili.*

### 1. Introduzione

La proposta di assegnare alla società il ruolo di perno del futuro sistema di welfare è stata avanzata in diversi paesi. Il leader conservatore britannico David Cameron è riuscito a formularla nel modo più efficace: la sua indicazione di costruire una «Big Society» ha ricevuto enorme attenzione, ha suscitato molti dibattiti e ha anche diviso il campo in modo piuttosto netto tra favorevoli e contrari. Questo non vuol dire che sia chiaro cosa debba intendersi per Big Society<sup>1</sup>. Tale indeterminatezza non impedisce di nutrire fondate preoccupazioni circa l'impatto che i progettati cambiamenti potranno avere sulla disuguaglianza. In realtà, nel dibattito riguardante la Big Society, nelle sue diverse declinazioni nazionali, è assente una riflessione approfondita su questo impatto. In generale, rispetto alle disuguaglianze, gli entusiasti si limitano a enfatizzare il potenziale di generosità che può sprigionarsi dalla società civile mentre, dal versante opposto, i critici temono effetti molto gravi a causa

<sup>1</sup> Si vedano in tal senso i contributi di Clarke, Coote e De Vincenti in questo stesso volume.

del taglio delle risorse disponibili per il welfare pubblico, che è considerato una parte essenziale, e non sufficientemente riconosciuta, delle politiche proposte per il rafforzamento della società civile.

In realtà, vi è in gioco molto più che questo e il presente lavoro si propone di mostrarlo. Infatti, la Big Society può aggravare e ampliare le disuguaglianze anche indipendentemente dalla riduzione delle risorse messe a disposizione del welfare e pur accreditando la società civile di un'altissima propensione alla generosità.

Riflettendo su questi temi, non si potrà, peraltro, evitare di interrogarsi sull'effettiva capacità del welfare pubblico di promuovere l'eguaglianza e sui modi di rafforzamento di tale capacità. In questo contesto, si porrà la questione di una possibile riconsiderazione dei rapporti tra welfare e società civile, adottando una prospettiva diversa da quella che sembra prevalere nel dibattito sulla Big Society. Per sviluppare questo punto, sarà utile tornare a un antico contributo del più celebre architetto del welfare state, e cioè Lord Beveridge. Dopo aver disegnato il moderno welfare state, egli si impegnò, infatti, nella ricerca di una possibile integrazione tra il welfare e quella che egli chiamava «azione volontaria». In quella ricerca le questioni di eguaglianza erano ben presenti e questo la rende per noi particolarmente interessante. Come cercherò di sostenere, al di là del suo limitato successo, questo tentativo di Beveridge costituisce un utile punto di partenza per riflettere sui compiti e le caratteristiche che dovrebbero avere il welfare e la società civile allo scopo di promuovere, grazie alle loro positive complementarità, l'eguaglianza, senza troppo limitare la libertà e la responsabilità individuali.

## *2. La Big Society e i rischi per l'eguaglianza*

Nel discorso del 2009 in cui lanciò definitivamente la sua idea di Big Society, Cameron affermò: «le dimensioni, le funzioni e il ruolo del governo hanno raggiunto in Gran Bretagna un punto tale da ostacolare, piuttosto che favorire, il raggiungimento di obiettivi avanzati come la riduzione della povertà, la lotta alle disuguaglianze e l'accrescimento del benessere generale» (Cameron, 2009).

Questa piuttosto violenta attribuzione di responsabilità al welfare per l'aggravamento delle disuguaglianze appare sorprendente. Come è ben noto, nella quasi totalità dei paesi avanzati gli indicatori segnalano che negli ultimi due decenni circa, si è verificato un netto peggioramento

nella disuguaglianza nei redditi da mercato, parzialmente corretto dal welfare. Colpisce che qui e altrove, tra i sostenitori della Big Society, manchino riferimenti all'involuzione disegualitaria del mercato e ancora di più colpisce che al mercato non si faccia alcun riferimento nei grandi disegni di riforma del welfare diretti a generare un maggior benessere: gli attori considerati sono soltanto il welfare pubblico – da ridimensionare – e la società – da far crescere. Il mercato che dà, se non altro, un contributo alle domande che vengono rivolte al welfare, come tradizionalmente inteso, può continuare per la sua strada.

In realtà, viene qui applicato un modello consolidato di strategia della persuasione: enfatizzare quanto più è possibile i difetti dell'alternativa che si vuol contrastare, promettendo di porre rimedio a tali difetti con la soluzione proposta. Spesso, e anche in questo caso, l'energia profusa nel sottolineare i difetti dell'alternativa avversata è tale e tanta che ne resta ben poca per spiegare con lucidità perché la soluzione proposta dovrebbe assicurare i vantaggi promessi.

L'impressione è, comunque, che, al di là di queste bordate polemiche, la disuguaglianza non rientri tra le principali preoccupazioni dei sostenitori della Big Society. Ben maggiore è l'interesse per la responsabilità individuale, nella convinzione che nel mercato (e, forse, nella società) si creeranno adeguate opportunità per chi saprà esercitare quella responsabilità. Nel già citato discorso del 2009, Cameron offre una conferma al riguardo allorché afferma: «Il primo passo deve essere una rinnovata attenzione al rafforzamento degli individui, delle famiglie e delle comunità che permetta loro di prendere il controllo delle proprie esistenze in modo da creare le condizioni per lo sviluppo della responsabilità e delle opportunità» (Cameron, 2009).

È interessante verificare la sostanziale corrispondenza tra queste parole e una frase pronunciata da Margaret Thatcher, allora «Lady di ferro» in pieno servizio, nel corso di un'intervista del settembre del 1987<sup>2</sup>, divenuta celebre per la perentoria affermazione di apertura: «La società non esiste. C'è un arazzo vivente di uomini, di donne, di persone e la bellezza di quell'arazzo e la qualità delle nostre vite dipende da quanto ognuno di noi è pronto a prendersi responsabilità per se stesso e ognuno di noi è pronto a guardarsi intorno e a aiutare con i propri sforzi chi è meno fortunato».

Dunque, Thatcher e Cameron fanno entrambi riferimento all'importanza di promuovere la responsabilità, verso se stessi e verso gli altri.

<sup>2</sup> Si tratta di un'intervista concessa alla rivista «Woman's Own».

Perché il medesimo auspicio possa essere formulato una volta affermando che la società deve essere «Big» e un'altra volta negando la sua stessa esistenza è, almeno per me, un piccolo mistero. Abbastanza misterioso è anche il modo nel quale l'arretramento del welfare permetterebbe alla responsabilità, verso se stessi e verso gli altri, di svilupparsi. Si è, infatti, portati a immaginare che la responsabilità di alcuni verso gli altri indebolisca la responsabilità degli altri verso se stessi, secondo un meccanismo non troppo diverso da quello – che possiamo genericamente chiamare della creazione di dipendenza – per il quale il welfare viene criticato. E se quel che si è portati a immaginare ha un fondamento, la conseguenza sembra essere molto semplice: occorre porre un freno alla responsabilità verso gli altri, per favorire la responsabilità verso se stessi. Cioè, per dirla in modo un po' approssimativo, occorre insicurezza per avere responsabilità: un'idea non molto nuova.

Ma la possibilità di ottenere questo risultato rischia, paradossalmente, di essere vanificata dalla grande generosità che alcuni dei suoi più entusiasti sostenitori attribuiscono alla Big Society, specie se liberata dal freno che in qualche modo il welfare esercita su di essa. È questo, ad esempio, il caso di Norris, il quale afferma: «nell'insieme ci sono ottime ragioni per pensare che gli individui siano naturalmente compassionevoli» (Norris, 2010, p. 133) e – nulla concedendo all'accertamento dei nessi causali – incoraggia i generosi ricordando che «coloro che fanno donazioni dichiarano livelli di felicità più alti»<sup>3</sup>.

I dubbi sono, quindi, diversi: forse il welfare genera irresponsabilità, ma più probabilmente non è il solo a farlo; forse la Big Society è generosa ma, se lo è, forse affossa l'altrui responsabilità individuale; forse può esservi responsabilità malgrado la sicurezza, tanto nella Big Society quanto nel welfare.

Tornando in modo più preciso alla disuguaglianza vi è un aspetto molto importante del suo rapporto con la Big Society che può manifestarsi indipendentemente dal grado di generosità di quest'ultima. Per illustrarlo mi riferisco a uno scritto antico e poco conosciuto di un grande economista forse non adeguatamente ricordato. Era il 1973

<sup>3</sup> Naturalmente si possono nutrire molti dubbi sull'ottimismo di Norris. Ad esempio, secondo «The Economist» (2011) il punto debole del progetto di Cameron è proprio l'eccessiva fiducia nel volontariato che, a parere del settimanale, difficilmente potrebbe espandersi nelle attuali condizioni economiche e sociali della Gran Bretagna.

quando Tibor Scitovsky pubblicò un lavoro che, probabilmente in anticipo rispetto ai tempi, affrontava il problema della disuguaglianza in una prospettiva che oggi chiameremmo multidimensionale. La domanda principale che egli si poneva era se le disuguaglianze economiche determinate dal mercato venissero corrette o aggravate, nel loro impatto sulle più generali disuguaglianze di benessere, da quello che accadeva in altri ambiti. In questa prospettiva, Scitovsky si interrogava sul ruolo dei servizi pubblici e privati, del tempo libero e della soddisfazione sul lavoro.

Nella sua valutazione, riferita naturalmente all'epoca in cui scriveva e alla situazione caratteristica dei paesi avanzati, tutti gli ambiti considerati, ad eccezione della soddisfazione derivante dal lavoro, contribuivano a mitigare le disuguaglianze nei redditi di mercato. Non interessa qui discutere la robustezza di queste conclusioni. Piuttosto vale la pena di ricordare che la ragione per la quale egli riteneva che i servizi pubblici, tra i quali naturalmente rientrano quelli del welfare, avessero un positivo effetto di riduzione della disuguaglianza era semplicemente questa: «sono distribuiti quasi sempre in modo egualitario e gratuito».

A partire da questa osservazione di Scitovsky possiamo chiederci che effetti avrebbe la Big Society sul grado di eguaglianza nel godimento dei servizi pubblici. Naturalmente molto dipende dal dettagliato disegno di quella società di cui, almeno per ora, non disponiamo. Ma per svariati motivi è facile prevedere che l'effetto sarà quello di generare una forte disuguaglianza nell'accesso e nel godimento di tali servizi (e anche dei trasferimenti monetari). A quelle economiche che si formano nel mercato si potrebbero, quindi, sommare queste disuguaglianze, con l'effetto finale di produrre disuguaglianze di benessere straordinariamente elevate.

È opportuno sottolineare che questo potrebbe avvenire in modo del tutto indipendente dal grado di generosità della società civile: «[...] non vi è a nostro parere nulla di più pernicioso sia per la personalità dei poveri che per l'efficienza dell'assistenza pubblica che l'elemosina elargita da persone, sia pure bene intenzionate, semplicemente a sollievo della miseria. Anche quando queste elargizioni siano concesse con discrezione dal più accorto visitatore, esse hanno lo svantaggio che il donatore non è a conoscenza di altre eventuali risorse della famiglia, non è in rapporto con altre agenzie che potrebbero in quello stesso momento occuparsi dello stesso caso e non ha il potere di insistere su appropriate condizioni».

RPS

Maurizio Franzini

Queste limpide parole risalgono a oltre un secolo fa. Si possono leggere nella britannica *Relazione di minoranza della Commissione britannica per la legge sui poveri del 1906-09*<sup>4</sup>. Esse indicano che la generosità non equivale all'eguaglianza, né la garantisce. Piuttosto tra generosità ed eguaglianza potrebbe esservi una tensione, di cui sembra esservi oggi una limitata consapevolezza. E, per conseguenza, il merito della società civile, dal punto di vista dell'eguaglianza, non consiste soltanto nella sua generosità.

### 3. *Non basta evitare i tagli al welfare. La lezione di Beveridge*

L'argomento critico che più frequentemente viene opposto al progetto di una Big Society è quello secondo cui tale progetto nascerebbe esclusivamente dall'intento di mascherare i tagli al welfare e di offrire una qualche speranza per la loro compensazione. I tagli sono un fatto drammaticamente reale, non solo in Gran Bretagna, ed è realistico che nel rappresentare le virtù della società civile, il governo britannico sia motivato, almeno un po', dal desiderio di accreditarsi come proponente di politiche sociali virtuose e assai migliori di quelle alle quali i tagli costringono a rinunciare. Questo tentativo di accreditamento potrebbe non essere coronato da successo se lo sforzo del governo per mettere in funzione la società civile fosse così «lieve» come quello delineato in un'affermazione fatta da Cameron, nel corso di un acceso dibattito con Miliband alla Camera dei Comuni nel febbraio scorso, di cui ha dato conto la stampa britannica: «Io penso che ogni membro della Casa dei Comuni debba impegnarsi nella propria circoscrizione per incoraggiare il volontariato, le donazioni filantropiche e per spingere la gente ad avere un ruolo più grande in una società più grande». Davvero non molto per acquisire crediti, e forse anche per sperare nel successo della Big Society, se dipendesse da questo.

Ma, al di là di ciò, occorre esaminare, dal punto di vista delle disuguaglianze, la posizione secondo cui, se non fosse per i tagli al welfare, il progetto di Big Society sarebbe pienamente accettabile. Si tratta di una posizione sostenuta principalmente in ambiti della sinistra e questo costituisce una novità per la Gran Bretagna, vista la tradizione di forte attaccamento all'idea di assoluta centralità del welfare. Una testimo-

<sup>4</sup> Estraggo questo passaggio da una più ampia citazione riportata in Beveridge (1948, tr. it. 1954, p. 267).



nianza in tal senso viene da ciò che scriveva nel 1980 Dahrendorf recensendo sei lavori sul welfare state e il suo futuro, scritti da autori britannici di ispirazione socialdemocratica.

Secondo Dahrendorf la tesi comune a questi lavori è che il welfare state non ha bisogno di integrazione o modifiche e che le crescenti domande di giustizia sociale potranno essere soddisfatte grazie alla sua espansione, conseguente alla crescita economica che, peraltro, lo stesso welfare state potrà agevolare e sostenere. Dahrendorf confronta questa posizione con quella di uno studioso tedesco che, invece, manifesta apertura nei confronti della società civile e conclude la sua recensione, molto polemicamente, con una batteria di domande: «Perché gli studiosi britannici trascurano questi temi? Perché rimangono feticisti della crescita quando è alle porte un ciclo di Kondratieff discendente? Perché si discute così poco di decentralizzazione e partecipazione a piccole reti? Perché mai la politica sociale in Gran Bretagna deve essere così noiosa? In Gran Bretagna il dibattito tra il passato e il trapassato è destinato a durare all'infinito?» (Dahrendorf, 1980).

Ora la situazione sembra essere diversa, non soltanto tra gli studiosi ma anche tra i politici di sinistra. Ad esempio, per quel che mi risulta, il tema della società civile e della responsabilità individuale è al centro del movimento del *Blue Labour*, guidato da Maurice Glasman.

Dal punto di vista delle disuguaglianze, il problema è quello bene espresso nel passaggio della *Relazione di minoranza della Commissione britannica per la legge sui poveri* richiamato in precedenza: la destinazione delle risorse e degli sforzi messi a disposizione dalla società civile, il cui impatto sulla disuguaglianza è sostanzialmente indipendente dal fatto che si attuino o meno i tagli al welfare pubblico. In realtà, i rapporti tra società, sia essa più o meno «Big», welfare state e uguaglianza sono complessi e trovare una felice composizione non è semplice. Per avvicinare il problema e identificare alcune possibili soluzioni è utile tornare al padre fondatore del moderno welfare state.

Lord Beveridge fu una personalità complessa e per molti versi straordinaria<sup>5</sup>. Economista, *civil servant* di altissimo profilo, politico liberale e molte altre cose, viene significativamente classificato, nel *Dictionary of National Biography*, come «social reformer». Il suo nome è indissolu-

<sup>5</sup> Per una breve presentazione di Beveridge si veda l'introduzione di Colucci a Beveridge (2010). Una conoscenza completa è assicurata dall'eccellente biografia di Harris (1997).

bilmente legato al *Piano* (Beveridge, 1942) che il governo laburista di Attlee, insediatosi nel 1945, mise largamente, ma non integralmente, in pratica, peraltro senza il suo contributo, dando così origine al moderno welfare state. Classificato come «liberale radicale» o, alla pari di Keynes, come «liberale collettivista» (Cutler e al., 2010), Beveridge seguiva un metodo di lavoro molto rigoroso, che si vorrebbe vedere applicato estesamente anche oggi. Quando gli veniva affidato un compito, Beveridge, per prima cosa, cercava di acquisire una gran massa di informazioni sui fenomeni rilevanti, quindi formava un gruppo di lavoro molto qualificato che a partire dalle informazioni acquisite, formulava, in aperto contraddittorio, le proprie valutazioni; infine, produceva la sintesi che costituiva il prodotto finale. Con questo metodo venne prodotto non solo il *Piano* del 1942 ma anche il *Rapporto sul pieno impiego* del 1944 (Beveridge, 1944) e il volume sull'azione volontaria che è quello che qui più interessa (Beveridge, 1948)<sup>6</sup>.

Lo scopo principale del volume era quello di definire il ruolo che l'azione volontaria avrebbe potuto svolgere all'interno di un sistema imperniato su un welfare pubblico con le caratteristiche di universalismo raccomandate dal rapporto del 1942. Diverse furono le ragioni che spinsero Beveridge ad affrontare questo problema.

Anzitutto la storia del complessivo sistema di welfare in cui, come egli stesso si espresse, il rapporto tra azione volontaria e istituzioni pubbliche aveva seguito andamenti alterni, delineando una sorta di «frontiera mobile» all'interno della quale il ruolo dell'azione volontaria era sempre stato significativo.

A una fase iniziale di predominio della società civile e delle sue organizzazioni è seguito il progressivo consolidamento del welfare pubblico e statale, culminato nelle decisive riforme indotte dal *Piano Beveridge*. Secondo un'opinione diffusa, che Beveridge mostrò di condividere, questa progressiva affermazione del welfare pubblico avvenne al prezzo di un restringimento eccessivo dell'azione volontaria. In particolare, persero progressivamente importanza le società di mutuo soccorso. Questo sviluppo, probabilmente non risultò gradito a Beveridge che guardava con grande interesse a queste società. Non sorpren-

<sup>6</sup> L'indagine sull'azione volontaria fu finanziata dalla *National deposit friendly society* e portò anche ad un secondo volume, di dati e documenti, pubblicato nel 1949. Benché assai meno di successo e assai meno conosciuto del *Piano*, il lavoro di Beveridge sull'*Azione volontaria* è ancora oggi oggetto di attenzione. Si veda ad esempio, Oppenheimer e Deakin (2011).

de, quindi, che egli già nel Rapporto del 1942 affermasse che occorreva «lasciare spazio e dare incoraggiamento all'azione volontaria» (Beveridge, 1942, p. 7).

Il compito che egli si diede con l'indagine sull'azione volontaria si rivelò ben presto molto impegnativo. Le discussioni all'interno del gruppo di studiosi che collaboravano con lui si fecero presto piuttosto intense; su una varietà di punti, emerse una diversità nelle posizioni che si rivelò non facilmente componibile. Il nodo di fondo, nella gran parte dei casi, era proprio il rapporto tra azione volontaria, welfare e disuguaglianza, un rapporto complesso di cui sostanzialmente il gruppo non venne a capo. Secondo diversi interpreti, e in particolare secondo la biografia di Beveridge (Harris, 1997), fu questa la principale ragione dell'accoglienza piuttosto tiepida che ricevette il volume, nulla di lontanamente comparabile allo straordinario successo del *Piano* del 1942, che vendette centinaia di migliaia di copie in pochissimo tempo. Provando a sintetizzare un dibattito complesso, che in realtà richiederebbe approfondimenti maggiori, si può affermare che Beveridge fosse personalmente favorevole all'idea che il welfare pubblico definisse in vari ambiti un minimo nazionale e che ogni altra azione dovesse essere aggiuntiva. Egli adombrò anche la necessità di fissare limiti massimi all'azione volontaria, in modo da evitare eccessive disuguaglianze. Questa posizione di Beveridge non convinse tutti i membri del gruppo e comunque – come hanno osservato alcuni critici – appariva sufficientemente chiara con riferimento ai trasferimenti monetari mentre era assai vaga per quello che riguardava la prestazione di servizi in natura, principalmente a causa del fatto che in questo caso era più problematico definire il minimo nazionale (Williams e Williams, 1987). Al di là di questi e altri problemi, questa impostazione può costituire ancora oggi un utile termine di riferimento per il problema del rapporto tra welfare e società, nella prospettiva dell'eguaglianza. Tornerò su questo nel paragrafo successivo.

C'è un ulteriore messaggio di Beveridge che mi pare utile sottolineare. Affrontando, già allora, il problema della probabile limitatezza delle risorse a disposizione del welfare, Beveridge indicò una linea di condotta che forse dovrebbe essere seguita anche oggi. Si tratta del fatto che affermare un principio generale non equivale a determinare la scala alla quale esso deve essere realizzato (Beveridge, 2010, p. 67). Cioè: lo sforzo diretto a definire un valido modello non viene meno per il ridursi delle risorse. Ricondotto ai nostri giorni ciò vuol dire che la mancanza (eventuale) di risorse non obbliga a dare un'ampia delega

alla società civile, come oggi da più parti di fatto si sostiene, e certamente non impedisce di discutere di welfare e disuguaglianze.

RPS

#### 4. *L'integrazione di welfare state e azione volontaria per l'eguaglianza: qualche ipotesi*

Sarebbe errato pensare che se solo il welfare disponesse di risorse adeguate i problemi di eguaglianza che qui interessano risulterebbero automaticamente risolti. Il venerato progetto socialista di Crosland (1964), secondo cui l'eguaglianza sociale richiede di fissare standard per sanità, istruzione, *housing* e altri servizi, così elevati da vanificare l'attrattiva dell'offerta privata, ha le sue debolezze. La principale è che appare sempre più difficile per il welfare assicurare l'eguaglianza non formale ma sostanziale nell'erogazione di molte prestazioni e, specialmente, nella qualità dei servizi offerti. Non si tratta soltanto del problema delle esclusioni selettive da alcune prestazioni che pure possono essere estese e severe, come dimostra il caso del nostro paese con i patchwork degli ammortizzatori sociali, l'assenza di una misura universale di sostegno dei redditi e le molte, spesso incomprensibili, esenzioni o agevolazioni. La varietà territoriale della qualità di molti servizi non è un fatto casuale e il rischio che, come ammoniva Scitovsky, la geografia diventi un fattore di discriminazione nel godimento dei servizi pubblici si fa tanto più concreto quanto più si dà attuazione a forme di decentramento disancorate da standard nazionali riguardanti non la spesa ma la qualità dei servizi.

Non è, dunque, soltanto un problema di risorse ma anche di individuazione dei meccanismi che potrebbero evitare – ad ogni livello di disponibilità di risorse – il manifestarsi dei fenomeni appena indicati. Insomma, un welfare pubblico egualitario richiede certamente risorse ma anche altri interventi che lo orientino maggiormente nella direzione dell'eguaglianza. Ci si può chiedere quali siano questi interventi e se oggi essi siano realizzabili.

Il problema del rapporto tra welfare pubblico e società civile, sempre nella prospettiva dell'eguaglianza, si pone diversamente se si ritiene che queste disfunzioni del welfare si possano (e si vogliano, anche sulla base di altre considerazioni di rilievo sociale) correggere oppure no. Provo ad argomentare brevemente questo punto che richiederebbe approfondimenti ben maggiori.

In un welfare tendenzialmente egualitario potrebbe applicarsi, con

qualche adeguamento, la ricetta di Beveridge: assicurato un livello minimo effettivo a tutti, l'azione volontaria può consentire di andare oltre il minimo e può quindi generare disuguaglianze, ma queste disuguaglianze devono in qualche modo essere giustificate. Ad esempio, disuguaglianze estese che riguardassero il sistema dell'istruzione potrebbero apparire assai meno giustificabili di quelle che riguardassero il sistema previdenziale e assistenziale che era, non a caso, quello al quale Beveridge pensava in primo luogo quando rifletteva sui compiti da assegnare all'azione volontaria. In questa prospettiva offre materia di riflessione il fatto che in Gran Bretagna oggi si sostenga che una delle prime manifestazioni della Big Society dovrebbe consistere nella realizzazione di *free schools* interamente private, anche nella definizione dei programmi.

Naturalmente, adottare la strada che ho appena indicato presuppone un pubblico chiarimento di quali siano le disuguaglianze considerate accettabili e quali no, anche rispetto ai servizi del welfare. Come ho avuto modo di dire altrove (Franzini, 2010), ritengo che pronunciarsi sulle disuguaglianze accettabili possa far progredire il dibattito e possa, altresì, consentire di costruire una società più partecipata e più giusta. In particolare, esso potrebbe definire i limiti entro i quali la libertà dell'azione volontaria debba soggiacere alle esigenze dell'eguaglianza e gli ambiti nei quali essa potrebbe invece esplicarsi più ampiamente.

Nel caso in cui, invece, il welfare non riesca ad assicurare diffuse condizioni di eguaglianza, la società civile potrebbe svolgere il delicato compito di compensare almeno alcune di queste disuguaglianze, eventualmente tenendo conto delle disuguaglianze accettabili di cui ho appena detto. Le difficoltà di un progetto del genere sono del tutto evidenti; ricordarle può, però, essere utile, anche per invitare i difensori del welfare a fare il possibile perché quest'ultimo assicuri nel maggior grado possibile l'eguaglianza effettiva e non soltanto quella formale.

Una tra le molte condizioni necessarie perché questo avvenga è, probabilmente, un rafforzamento della democrazia. Oltre che desiderabile in se stesso, questo rafforzamento potrebbe operare da meccanismo di controllo delle azioni dei «gestori» del welfare e da fattore di rimozione di alcune delle cause di disparità di trattamento. In realtà, dislocare responsabilità dal pubblico alla società civile potrebbe avere, al contrario, l'effetto di indebolire la partecipazione democratica indirizzando l'attenzione verso i «decisionari» della società civile piuttosto che verso il sistema politico-istituzionale. Tutto ciò potrebbe mettere in moto un circolo vizioso di crescente disuguaglianza alimentato anche

RPS

Maurizio Franzini

dal progressivo indebolimento, sotto questo specifico profilo, del welfare pubblico<sup>7</sup>.

### 5. Conclusioni

La Big Society, nel modo in cui viene oggi prevalentemente intesa, può avere un effetto di moltiplicazione delle disuguaglianze, non soltanto nel dominio economico, ma anche in altre dimensioni del *well-being*, spesso decisive per definire le opportunità di vita.

La tendenza ad imputare al welfare pubblico responsabilità ben maggiori di quelle che esso può avere porta a nascondere questi rischi che non vengono diminuiti neanche dalla prospettiva – chissà quanto realistica – di un'accresciuta generosità della società civile indotta dall'arretramento del welfare pubblico. La disuguaglianza non dipende soltanto dall'entità delle risorse ma anche, e soprattutto, da come esse si indirizzano. Lasciare la società civile libera di decidere chi e in che misura deve beneficiarne significa rendere assai più probabili esiti disegualitari, al di là di ogni altro merito della società civile stessa. Ciò è, naturalmente, tanto più significativo quanto più le risorse di cui si tratta sono di provenienza pubblica.

Questo punto sembra essere ben poco rilevante per coloro che mostrano di considerare rilevante semplicemente il fatto che la società civile può rendere disponibili maggiori risorse e spesso affermano che ciò potrà avvenire solo se vi sarà ampia libertà di decisione riguardo alla destinazione delle risorse che ciascuno mette a disposizione. Tutelare questa particolare forma di libertà potrà avere i suoi pregi, ma certamente non mette al riparo dal rischio di disuguaglianze crescenti e forse anche di sprechi.

Queste considerazioni dovrebbero essere tenute presenti anche da quanti, prevalentemente a sinistra, ritengono che il difetto pressoché unico della Big Society sia il taglio di risorse per il welfare pubblico che ad essa si accompagna. La disuguaglianza, come si è già detto, non dipende solo dalle risorse disponibili, anche se, naturalmente, queste sono importanti. Ciò non vuol dire che l'unica strada percorribile sia quella del ritorno integrale al welfare pubblico, possibilmente (ma

<sup>7</sup> Diversi autori hanno messo in guardia contro il rischio di un indebolimento della democrazia elettorale per effetto del trasferimento di competenze alla società civile (ad esempio Offe, 2011).

come?) arricchito nelle sue dotazioni. Il welfare state, anche quando nominalisticamente è ispirato all'egualitarismo, nella pratica genera diffuse, sebbene spesso contenute, disuguaglianze nell'erogazione dei propri servizi. E la tendenza verso il decentramento finirà, quasi certamente, per aggravare la situazione.

Per questo motivo, ma non soltanto per questo, può essere appropriato chiedersi se l'integrazione tra welfare e società civile non possa essere orientata a realizzare una situazione di accettabili disuguaglianze, preventivamente definite e opportunamente differenziate nei diversi ambiti del welfare. Le riflessioni che Lord Beveridge sviluppò sull'azione volontaria e sul suo rapporto con il welfare pubblico potrebbero essere riconsiderate proprio allo scopo di realizzare questo obiettivo. Si tratta di un compito non semplice, ma che forse vale la pena di affrontare. Sempre che all'eguaglianza, e non soltanto alla lotta alla povertà, si attribuisca il rango di problema meritevole della massima attenzione.

### Riferimenti bibliografici

- Beveridge W., 1942, *Social Insurance and Allied Services (The Beveridge Report)*, HmsO, Londra; tr. it. della versione sintetica ufficiale 1943, *Il Piano Beveridge*, Stamperia Reale, Londra.
- Beveridge W., 1944, *Full Employment in a Free Society*, Allen and Unwin, Londra; tr. it. 1948, *Relazione sull'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Einaudi, Torino.
- Beveridge W., 1948, *The Voluntary Action*, Allen and Unwin, Londra; tr. it. 1954, *L'azione volontaria*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Beveridge W., 2010, *La libertà solidale. Scritti 1942-1945*, a cura di M. Colucci, Donzelli, Roma.
- Cameron D., 2009, *The Big Society (The Hugo Young Lecture)*, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David\\_Cameron\\_The\\_Big\\_Society.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David_Cameron_The_Big_Society.aspx).
- Crosland C.A.R., 1964, *The Future of Socialism*, Jonathan Cape, Londra.
- Cutler T., Williams K. e Williams J., 2010, *Keynes, Beveridge and Beyond*, Routledge, Londra (prima edizione 1986).
- Dahrendorf R., 1980, *Social Policy*, «London Review of Books», vol. 2, n. 13, pp. 4-5.
- Franzini M., 2010, *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Egea - Università Bocconi Editore, Milano.
- Harris J., 1997, *William Beveridge: A Biography*, Clarendon Press, Oxford.

RPS

Maurizio Franzini

- Norris J., 2010, *The Big Society. The Anatomy of the New Politics*, The University of Buckingham Press, Buckingham.
- Offe C., 2011, *Shared Social Responsibility. A Concept in Search of its Political Meaning and Promise*, paper presentato al seminario conferenza «Shared social responsibility. Securing trust and sustainable social cohesion in a context of transition», Bruxelles, 28 febbraio - 1° marzo, Consiglio d'Europa, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Conf%202011/Offe\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Conf%202011/Offe_en.pdf).
- Oppenheimer M. e Deakin N. (a cura di), 2011, *Beveridge and Voluntary Action in Britain and the Wider British World*, Manchester University Press, Manchester.
- Scitovsky T., 1973, *Inequalities: Open and Hidden, Measured and Immeasurable*, «Annals of the American Academy of Political and Social Science», vol. 409, n. 1, pp. 112-119.
- «The Economist», 2011, *No such thing. What's wrong with David Cameron's Big Society*, 11 febbraio.
- Williams K. e Williams J. (a cura di), 1987, *A Beveridge Reader*, Allen and Unwin, Londra.



## Alla ricerca di una Big Society? Conservatorismo, coalizioni e controversie

**John Clarke**

RPS

*L'articolo esplora una serie di nodi relativi alla diffusione dell'idea di Big Society nella politica britannica. In primo luogo ci si chiede come interpretare l'idea in sé: si tratta di una politica, di un programma, di una filosofia, di una semplice operazione politica di facciata? Il modo in cui si risponde a questa domanda determina il genere di critica che ne consegue; e poiché la Big Society si è trovata immersa nelle polemiche sin dall'inizio, è importante distinguere tra diversi tipi di critica e capire il loro significato. In secondo luogo viene*

*affrontato il puzzle di una politica basata su una «grande idea» che ha così pochi sostenitori e appassionati. Quando un'idea viene accolta in maniera scettica sia dagli alleati che dagli avversari politici, qual è il suo valore politico? In terzo luogo si analizza la questione di cosa c'è di «big», di grande nella Big Society. Da chi è popolata questa società immaginata, che tipo di agenti e di attori rendono grande la Big Society? Ma occorre prima di tutto fare un passo indietro per mettere a fuoco la storia recente e il significato dell'idea stessa.*

### *1. Disintossicare il conservatorismo: la riscoperta della società*

Forse la sfida più grande che il Partito conservatore inglese ha dovuto affrontare all'inizio del XXI secolo è stata quella di tornare a rendersi attraente dal punto di vista elettorale. Dopo la caduta di Margaret Thatcher nel 1990, il Partito conservatore è passato attraverso una successione di leader (John Major, William Hague, Iain Duncan Smith, Michael Howard), mentre il Partito laburista ha vinto una serie di elezioni tra il 1997 e il 2003 sotto la guida di Tony Blair. David Cameron è diventato il leader del Partito conservatore nel 2005, con l'impegno di modernizzare il conservatorismo e di rinverdirne la fortuna politica: una promessa solo in parte mantenuta con la creazione di un governo di coalizione (assieme ai Liberaldemocratici) in seguito alle elezioni del 2010. La «Big Society» è considerata la leva intellettuale e politica di Cameron per rilanciare il conservatorismo, con la promessa di lasciare alle spalle un'era di «Big Government» o «Big

RPS

ALLA RICERCA DI UNA BIG SOCIETY? CONSERVATORISMO, COALIZIONI E CONTROVERSIE

State». L'idea si intreccia con molti altri orientamenti politici all'interno del Partito conservatore (e della sua alleanza con i liberaldemocratici), che riguardano le politiche economiche liberiste o neoliberaliste, la celebrazione dell'iniziativa imprenditoriale, la riduzione della spesa pubblica e del debito pubblico e la tendenza a portare le persone fuori dal welfare e dentro al lavoro (come tutti gli altri governi occidentali negli ultimi venti anni). La Big Society, però, non è solo il «marchio di fabbrica» di Cameron, ma anche un elemento critico del tentativo di rilanciare l'immagine del Partito conservatore (Smith, 2010).

Una forte impronta nel partito e nella società nel suo insieme ha segnato l'eredità di Margaret Thatcher, riverita come colei che ha rivoluzionato la politica britannica (infrangendo il consenso postbellico) e denigrata come la promotrice di politiche e di interventi antisociali. Celebre per l'affermazione che «non esiste quella cosa chiamata società» (e il suo corollario – «ci sono solo singoli uomini e singole donne con le loro famiglie»), il Thatcherismo mirava a combinare liberismo economico, individualismo antisociale, familismo morale e un forte Stato, in una particolare e particolarmente contraddittoria miscela politica e ideologica, definita da Stuart Hall «populismo autoritario» (1979). Il dibattito sul Thatcherismo e la sua eredità continua, ma il punto che si vuole qui richiamare è il suo carattere percepito come «antisociale», sia nelle politiche messe in atto sia nei suoi effetti. L'aumento delle disuguaglianze sociali, economiche e territoriali; la devastazione e il declino dei settori, degli spazi e dei luoghi «tradizionali» della società britannica; lo smantellamento delle difese sociali ed economiche contro la vulnerabilità e le vicissitudini delle forze di mercato: tutti questi fattori sono stati combinati nella liberalizzazione forzata del Regno Unito (o Ukp, *Uk public limited company*, come talora è conosciuta). L'agenda politica era dominata (anche se non interamente e non senza contraddizioni) dall'obiettivo di rendere il mondo più sicuro – e redditizio – per il capitale. Ma il suo effetto politico finale è stato il lascito di un'impronta antisociale del Partito conservatore: meschino, autoritario, indifferente.

È proprio questa percezione – con il suo risvolto politico – a essere oggetto dell'idea della Big Society, nell'ipotesi che sia possibile – e forse anche necessario – riconciliare la «socialità» e il liberismo economico. Esiste, a quanto pare, quella cosa chiamata società e il moderno conservatorismo deve riconoscerla e coltivarla. Da un certo punto di vista questo non è un pensiero particolarmente nuovo, né è

peculiare dei conservatori: il problema di come istituzionalizzare, socializzare o incorporare il libero mercato è una questione post-polanyiana che ha impegnato tutti, dal primo George Bush (che nel 1988 aspirava a un repubblicanesimo «più amichevole e umano») ai sostenitori della «terza via» o del «comunitarismo» di Blair. Ma la Big Society nei termini del conservatorismo rappresenta una novità ed è veicolata da una narrazione politica peculiare. Per dare un piccolo anticipo sulla vicenda, l'aspetto cruciale è che il bisogno di una Big Society dipende non dagli eccessi del Big Market, come molti sono indotti a pensare, ma dai fallimenti del Big State (o Big Government). Contrapponendo in questo modo Stato e Società, il conservatorismo di Cameron può invocare il liberismo sociale come liberismo economico, legittimando allo stesso tempo la riduzione della spesa pubblica. Vale la pena fermarsi un momento e valutare esattamente perché abbiamo a che fare in questo caso con un dispositivo specificamente *narrativo*. Nel suo principale discorso sulla Big Society (la *Hugo Young Lecture* nel 2009) Cameron ha affermato che: «la misura, il raggio, e il ruolo del governo in Gran Bretagna hanno raggiunto un punto morto, poiché non portano avanti gli obiettivi progressivi di ridurre la povertà, combattere le disuguaglianze e accrescere il benessere generale. Siamo di fronte a un paradosso preoccupante: a causa dei suoi effetti sulla responsabilità personale e sociale, la recente crescita dello Stato non ha promosso la solidarietà sociale, ma l'egoismo e l'individualismo. [...] Il primo passo deve essere un nuovo impegno per dare più potere agli individui, alle famiglie e alle comunità e metterli nelle condizioni di assumere il controllo delle proprie vite creando il cammino nel quale si possono sviluppare responsabilità e opportunità. Ciò vale in modo particolare per quello che rappresenta oggi il vero fronte della battaglia contro la povertà e la disuguaglianza: l'istruzione» (Cameron, 2009).

Questo insieme di propositi è alla base dell'idea della Big Society, sostenuta da una descrizione dell'espansione dello Stato nel XX e nel XXI secolo in cui Cameron distingue nettamente tra il periodo fino alla fine degli anni '60 e il periodo del governo *New Labour* dopo il 1997: «L'esperienza dimostra che, fino alla fine degli anni '60, l'espansione dello Stato per promuovere la giustizia sociale non solo aveva intenti buoni e compassionevoli, ma aveva anche prodotto risultati positivi. Tuttavia, è importante osservare anche per questo periodo il quadro di insieme. Alcune articolazioni dello Stato hanno contribuito a contrastare la povertà. Altre sono state meno efficaci.

RPS

John Clarke

Allo stesso modo alcune hanno incoraggiato la responsabilità e il protagonismo locale, mentre altre hanno minato queste virtù. [...] La rapida espansione dello Stato dopo il 1997 è riuscita a contrastare la povertà? Ha ridotto le disuguaglianze? Beh, sarebbe ingiusto negare che alcuni progressi sono stati fatti. [...] Tuttavia, a prescindere dal fatto che tutto ciò è stato in gran parte finanziato dal debito, creando un onere che dovrà essere saldato dalle generazioni future, una valutazione più accurata suggerisce qualcosa di diverso, cioè che con il *Labour* lo Stato ha continuato a espandersi, mentre la nostra società è diventata non meno ma più disuguale» (*ibidem*).

Questa è senz'altro un'annotazione storica interessante, se non altro perché, a parte un accenno fugace, i diciotto anni di governo conservatore (1979-1997) scompaiono dai calcoli relativi allo Stato e alla crescita delle disuguaglianze e delle ingiustizie (si veda Lister e Bennett, 2010). L'elisione del periodo in cui le disuguaglianze si sono approfondite più velocemente che in ogni altro periodo successivo alla seconda guerra mondiale è sorprendente, ma lo è anche la costruzione concettuale di un ordine sociale che contiene due elementi principali – Stato e società – ma non un terzo fattore: il mercato o l'economia. Le elisioni storiche e concettuali si combinano per rendere il governo conservatore tanto invisibile quanto innocente: un esercizio notevole di disintossicazione politica.

## 2. Cos'è la Big Society?

Gli osservatori e i critici della Big Society si trovano di fronte a un problema: non è chiaro che tipo di oggetto sia quello con il quale cercano di misurarsi. Secondo Alcock, ad esempio, si tratta più di uno «slogan politico [...] che di un concetto analitico» (2010, p. 386). Il problema di identificare che tipo di oggetto sia la Big Society ha conseguenze sui tentativi di approccio e di valutazione critica: non è la stessa cosa se abbiamo a che fare con uno slogan, una filosofia, un programma o una politica. Una prima lettura di ciò che abbiamo detto finora, dunque, potrebbe definire la Big Society come una semplice operazione politica di facciata: la creazione di un'immagine migliore per un partito politico che ha acquisito una cattiva reputazione. Senza dubbio il passato di Cameron nel mondo della comunicazione (come direttore degli Affari generali della Carlton Communications) potrebbe supportare questo modello di Big Society orientato al mercato. È

un modello, però, che lascia aperte due questioni: sottostima il lavoro discorsivo che è stato fatto per promuovere la Big Society come idea politica; e probabilmente sovrastima la sua importanza nel rendere il Partito conservatore più attraente e appetibile dal punto di vista elettorale.

Se però non è una semplice operazione politica di facciata, che altro può essere la Big Society? Secondo alcuni rappresenta una filosofia politica peculiare (non dissimile dall'entusiasmo di Blair per la «Terza Via» e la sua base comunitaristica). Di certo le connessioni tra la Big Society di Cameron e il lavoro del pensatore politico e organizzatore di *think-tank* Philip Blond hanno ricevuto molte attenzioni, a partire dalla descrizione del «Red Toryism» da parte di Blond, e dal suo appello per un nuovo «conservatorismo civico». Blond ha invocato la necessità di recuperare la ricca storia del conservatorismo (pre-thatcheriano): «Queste idee si fondano su un conservatorismo che ha radici anteriori al 1979 e le cui ramificazioni si innestano nella tradizione di un conservatorismo civico comunitaristico, o Red Toryism. È qualcosa di più radicale di qualsiasi idea che emerga dalla sinistra di oggi e dovrebbe essere la via da seguire per la destra. [...] Cameron può finalmente mettere assieme la tradizione Tory di riforma del capitalismo sul modello di Disraeli con il suo desiderio del tutto giustificato di essere un “radicale sociale”. [...] Rendere i mercati davvero liberi impedisce il dominio delle corporation, ma diffonde anche la proprietà, la prosperità e l'innovazione nella società intera. Ricapitalizzare i poveri significa dunque far sì che il mercato operi a favore di molti, non di pochi» (Blond, 2009).

Il rapporto di Blond con l'agenda in via di definizione di Cameron è piuttosto complesso. Egli invoca un approccio più anti-monopolistico al capitalismo e lo smantellamento delle burocrazie statali, e afferma che insistere semplicemente sui «mercati» con aggiunta di «moralismo» non è una risposta adeguata, o sufficientemente radicale, alla crisi. Al di là di queste connessioni, l'idea di Big Society di Cameron sembra essere qualcosa di meno di una filosofia politica e qualcosa di più di uno slogan. Lascia aperto il problema di come misurarsi con essa, se cioè dovremmo proporre una critica del concetto o una critica delle sue manifestazioni (o dell'assenza di manifestazioni); se invece sarebbe bene occuparsi di ciò che non viene affrontato (disuguaglianze di genere; o il potere, ad esempio) o di ciò che occorrerebbe per farla funzionare (si vedano, *inter alia*, Lister e Bennett, 2010; McCabe, 2010; New Economics Foundation, 2010; Stott, 2011; The Young

RPS

John Clarke

Foundation, 2010). Ci si è interrogati sulla mancanza di aspettative della Big Society riguardo alla partecipazione (di fronte all'aumento delle pressioni sociali ed economiche); sul suo strano silenzio riguardo alle questioni di genere (soprattutto in relazione alla comunità e all'attività volontaria) e sul paradosso dell'intensificazione delle dinamiche di mercato (e relative disuguaglianze) accanto all'impegno retorico a favore dell'equità. Non bisogna però trattare le questioni che restano aperte sulla Big Society come fossero aspetti di una verità confutabile. Il problema opposto si ha quando la Big Society è vista solo come una cortina di fumo retorica per procedere con i tagli e smantellare ciò che resta ancora nelle mani del pubblico. Secondo quale registro i critici dovrebbero misurarsi con la Big Society?

La Big Society, dunque, è un programma politico o è una linea di condotta? Il governo ha sviluppato una serie di iniziative, esperimenti e risorse che vanno sotto il nome di Big Society<sup>1</sup>. L'idea della Big Society mira a connettere la devoluzione di (alcuni tipi di) potere decisionale alle comunità locali; la riforma dei servizi pubblici (aprendoli a nuovi tipi di organizzazioni di fornitori); l'ulteriore riforma dei benefici di welfare; l'incoraggiamento a forme di azione sociale (mobilitazione delle comunità, volontariato e quello che è stato chiamato «servizio nazionale di cittadinanza» per i giovani). È su questi terreni di intervento del governo e delle sue politiche che si è concentrata gran parte delle controversie e delle critiche. Alcune riguardano l'impossibilità di raggiungere i traguardi e gli obiettivi del programma (come può l'azione sociale su piccola scala sostituire l'ampiezza dell'offerta in precedenza assicurata dallo Stato?). Altre riguardano le ambizioni ridimensionate (quando sarà devoluto il «potere reale» sulle grandi questioni?). A volte si contesta il divario tra obiettivi e risorse (una grande società con fondi limitati); in altri casi si mettono a fuoco le incoerenze e le contraddizioni (l'azione volontaria quando il finanziamento per le organizzazioni volontarie è al collasso). Per sovrappiù, non è chiaro se tutti i programmi e le politiche che compaiono sotto il nome di Big Society condividono gli stessi obiettivi. La razionalizzazione e la contrattualizzazione dei benefici del welfare, ad esempio, non vanno esattamente di pari passo con la promozione del volontariato e dell'azione sociale (poiché le persone dovrebbero impegnarsi a guadagnare un salario piuttosto che a svolgere un'attività socialmente utile).

<sup>1</sup> Si veda il sito web del Cabinet Office, ad esempio l'indirizzo: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/big-society-overview>.

In breve, appare evidente che il problema sia come intendere la Big Society e come misurarsi con essa in modo critico. Una soluzione potrebbe essere quella di trattare la Big Society come parte del lavoro discorsivo di costruzione dell'egemonia, cioè del lavoro di articolazione, persuasione, mobilitazione (e de-mobilitazione) che è al cuore dei progetti politici. Nello scrivere di neoliberalismo, ad esempio, si è cercato di portare l'attenzione «sul lavoro discorsivo e politico di articolazione – prendendo discorsi, progetti, pratiche e immaginari già esistenti e rielaborandoli nell'ambito di una concezione neoliberista» (Clarke, 2008, p. 139). Da questo punto di vista, la Big Society è un modo per affrontare il campo delle forze politiche e sociali e cercare di assemblare un blocco che potrà dare almeno un consenso passivo alle strategie per ricombinare il potere economico, sociale e politico (nel processo di soluzione della crisi del capitalismo finanziario). Un tale approccio all'idea di Big Society potrebbe sottolineare:

- ♦ l'impostazione populista nei confronti della gente comune e del loro *empowerment* (Clarke, 2010);
- ♦ la combinazione di appelli anti-statalisti e anti-governativi, a ciascuno di avere il proprio destino «nelle sue mani», soprattutto alla luce del calo nel Regno Unito di popolarità e di fiducia nei confronti dei politici;
- ♦ l'appello a un senso morale della famiglia, della comunità e della socialità (si veda anche Jordan, 2010);
- ♦ l'impegno etico a realizzare una Big Society che sia anche una «società più giusta», date le attitudini popolari riguardo sia alla disuguaglianza in generale sia all'animosità congiunturale nei confronti degli «approfittatori» e dei «bonus ai banchieri»;
- ♦ la corrispondenza con il passaggio a forme di azione sociale volontaria, non governative e del terzo settore nella società britannica (e non solo);
- ♦ la «dimensione umana» emozionale della Big Society, in contrasto con le dimensioni globali apparentemente ingestibili della crisi economica e di quella ambientale;
- ♦ la combinazione tra nostalgia (per una società solidaristica, ordinata e responsabile) e la promessa della sua restaurazione.

Tutti questi mi sembrano elementi importanti del discorso della Big Society, che possono attirare e mobilitare un sostegno popolare a favore del conservatorismo di Cameron. Tali elementi si intrecciano in un'avvincente narrazione storica (di sconfitta, declino e tradimento); rappresentano la gente comune come fosse dotata di generosità, re-

sponsabilità e ragionevolezza; rivendicano un orizzonte morale ed emozionale nel quale «noi» possiamo vivere tutti assieme in modo più felice. Finora tutto ciò ha fornito l'occorrente per un'avvincente analisi discorsiva, del tipo a cui chi scrive è profondamente legato. Ma anche qui sorge un problema. Chi siamo noi per fare un sedicente discorso egemonico al quale sono in pochi a credere? Il Partito conservatore, guidato da un uomo dedito alla Big Society come credo personale, che si è trovato di fronte a un governo laburista profondamente impopolare, nel mezzo di una crisi finanziaria globale, non è riuscito a ottenere la maggioranza dei seggi parlamentari alle elezioni del 2010 e governa solo in virtù della coalizione con un partito di minoranza. Inoltre, sottolinea Alcock (2010, p. 380), «stando ai sondaggi [...] l'idea della Big Society non è davvero entrata nel senso comune, mentre il suo profilo nella propaganda elettorale si è pian piano offuscato nel corso della campagna». All'interno dello stesso Partito conservatore la Big Society è trattata con derisione, mentre i media, sia da destra sia da sinistra, trattano l'argomento con uno scetticismo duro a morire (McCabe, 2010, pp. 8-9). Inoltre la Big Society viene spesso abbreviata con Bs (lo stesso acronimo di *bull shit*, cioè spazzatura). Come può dunque funzionare uno strumento egemonico se è la gente stessa a non crederci?

### 3. Chi crede nella Big Society?

Anche se non tutti sono così scettici (tornerò più avanti sul problema di chi dovrebbe approvare l'idea o renderla più accettabile), ritengo che il nodo della Big Society rinvii a una questione più ampia che riguarda le modalità di conduzione dell'analisi politica nell'attuale Regno Unito (e anche altrove). L'analisi critica tende ad adottare una prospettiva razionalista sulle battaglie politiche, enfatizzando le identità, gli interessi, le ideologie e il loro allineamento e riallineamento nei conflitti egemonici. Ma il puzzle rappresentato dalla Big Society va in direzioni un po' differenti: pone questioni che riguardano il modo in cui le persone sono legate a, o staccate da, progetti politici attraverso registri non strumentali. Alcuni autori si concentrano sugli aspetti emozionali che emergono in questi processi, indicando il cinismo, il distacco e la rassegnazione come modalità ormai dominanti nella politica euro-americana contemporanea. Benson e Kirsch, ad esempio, collocano una «politica della rassegnazione» nello spazio aperto dalla



«distanza cinica»: «Žižek va oltre la tradizionale definizione marxista di ideologia come falsa consapevolezza, l'antinomia tra la realtà sociale e la sua rappresentazione distorta. Il suo concetto di "distanza cinica" si riferisce al fatto che i soggetti professano coscientemente il loro scetticismo riguardo alla legittimità dello status quo, diffidando delle immagini e delle idee illusorie che dovrebbero spiegare le realtà, ma ciononostante continuano ad agire come se le illusioni fossero reali [...]. Distanza cinica non significa riconoscere le verità nascoste o vedere al di là delle illusioni che sorreggono il capitalismo. Essa si fonda tuttavia su un mancato riconoscimento, poiché il soggetto confonde la propria sensibilità critica (ad esempio l'ironia) con l'esistenza di un punto di vista al di fuori del capitalismo. Di conseguenza, questi atti di consapevolezza critica contribuiscono in realtà a mantenere le strutture fondamentali del capitalismo, poiché confinano la critica nello spazio personale della rassegnazione politica. Il soggetto che ne sa di più rimane quello che continua a comportarsi secondo lo status quo» (Benson e Kirsch, 2010, p. 467).

In questa prospettiva, la condizione emozionale del cinismo ha l'effetto di de-mobilitare le persone, cancellando le possibilità di azione sociale e politica nella misura in cui il cinismo si riferisce all'intera politica. In un periodo in cui è cresciuta in molti luoghi la sfiducia popolare nei confronti dei politici, il cinismo fornisce un punto di vista distaccato sui giochi e sui gesti del teatro politico. L'accoglimento dell'idea della Big Society sembrerebbe adattarsi bene a questo modello di distanza cinica: da una parte conferma la percezione dello stile retorico e da «fumo negli occhi» del discorso politico contemporaneo e, dall'altra, sostiene una posizione di superiorità de-mobilitata. Benson e Kirsch suggeriscono tuttavia che questa lettura del cinismo e della rassegnazione possa essere troppo rigida e trascurare i modi in cui la rassegnazione e il malcontento si combinano in modo instabile. Altrove si è sostenuto che il cinismo e lo scetticismo possono essere condizioni correlate, ma non identiche: «Le persone vivono le loro condizioni sociali in modi complicati, di cui fanno parte le relazioni ciniche, critiche, scettiche e diffidenti nei confronti di qualsiasi pretesa di verità. Queste posizioni "semi-distaccate" non costituiscono necessariamente una base per la mobilitazione politica. Vi sono a mio avviso differenze significative tra cinismo e scetticismo per quanto riguarda i loro potenziali effetti politici. Il cinismo è un orientamento di de-politicizzazione – e di de-mobilitazione – che nega la possibilità di fare una differenza ("loro direbbero questo, no?"), mentre lo scettici-

RPS

John Clarke

simo è un orientamento più attivamente interrogativo (“chi dice così, e perché?”). Lo scetticismo si aspetta tentativi di confondere, offuscare, ingannare, perché queste tattiche sono le prevedibili maschere del potere. Ma ammette anche la possibilità di scelta politica, di azione politica e di effetti politici, anche se in modo condizionale e con una certa cautela» (Clarke, 2004, pp. 156-157; si vedano anche Clarke, Newman e Westmarland, 2007, su temi legati allo scetticismo).

Occorre conservare questa distinzione, non in quanto assoluta ma perché mette in evidenza importanti questioni politiche (e analitiche). Le persone non vivono, o restano, in una sola condizione politica ed emozionale: sono soggetti mobili e complicati, capaci di combinare cinismo e rabbia, di muoversi tra smarrimento e disaffezione. Ma lo scetticismo si basa anche sulla disponibilità di certe risorse politico-culturali, quanto meno un repertorio di interrogativi critici e un senso di possibile alterità delle cose. Laddove sono presenti, la capacità connettiva dello scetticismo può rimuovere l'effetto de-mobilizzante del cinismo. Tali possibilità sono aspetti congiunturali piuttosto che la configurazione strutturale di una fase, periodo o forma di capitalismo. Le risposte critiche alla Big Society sembrano muoversi all'interno di questi diversi registri e combinarli tra loro: talora un apprezzamento cinico di ciò che è nascosto dietro l'immagine della Big Society; talaltra una valutazione scettica di ciò che del passato si smarrisce nella visione impoverita di società e di vita sociale che la Big Society esprime. È anche importante riconoscere che il governo di coalizione (con gli annessi discorsi su Big Society, equità, austerità e l'affermazione che «la cosa riguarda tutti noi»), specie se a farli sono uomini bianchi ricchi che hanno frequentato la scuola pubblica) non ha prodotto semplicemente distacco cinico e de-mobilizzazione. Ha generato anche nuovi livelli e nuove forme di disaffezione, protesta e dissenso, oltre a nuove mobilitazioni (tra gli studenti, i lavoratori del settore pubblico e gli attivisti anti-corporate, ad esempio). Naturalmente questo dimostra che alcune forme di azione sociale sono più gradite di altre: lavorare come volontario nella biblioteca locale che altrimenti verrebbe chiusa è preferibile – nell'ottica del governo – che scendere in piazza e chiedere cambiamenti. Ma in pratica il divario tra cittadini attivi e attivisti è esiguo e mutevole. Questo porta alla questione finale riguardo alla socialità immaginata della Big Society: chi vive in quella società?

#### 4. *Chi vive nella Big Society?*

La risposta più ovvia (e comunque significativa) è che la Big Society è piena di persone come «noi», la collettività immaginaria che condivide alcuni tratti desiderabili: lavorare sodo, responsabilità, famiglie con valori forti e attaccamento al «*British way of life*», che negli ultimi decenni sono diventate l'oggetto ideale – e idealizzato – dell'attenzione del governo britannico. Ai loro «altri» – indolenti, senza lavoro, sfaticati; irresponsabili e stravaganti; gli anti-famiglia e quelli che non vivono nella normale famiglia nucleare, tutti coloro che minacciano il «*British way of life*» – dovranno essere offerte «le giuste opportunità» di partecipare ma, se le rifiuteranno o non riusciranno a coglierle, saranno riformati o esclusi<sup>2</sup>. Questa «Big Society» ha forti continuità con forme di britannicità immaginata che risalgono almeno al XIX secolo. Il richiamo di Philip Blond alle radici del «conservatorismo critico» è, in questo senso, corretto: le tendenze familiari, volontariste, filantropiche, mutualistiche e civiche costituivano senza dubbio elementi forti del periodo vittoriano. Erano intrecciati strettamente con le virtù dell'impresa, dell'auto-aiuto e della rispettabilità ma, come tendono a ricordarci gli storici, si accompagnavano anche a forti disuguaglianze, malattie, disoccupazione cronica, ed erano sostenuti dai surplus dell'imperialismo.

Oggi la Big Society mira a reclutare le «persone ordinarie» e a creare le condizioni di partenza perché possano migliorare se stesse e la società in cui vivono. Sono quindi immaginate in piccole collettività – le loro famiglie, i quartieri e le comunità – e nelle loro associazioni – circoli, istituzioni benefiche e organizzazioni non governative. Nel loro supposto senso civico sono determinate ad associarsi per fare la cosa giusta. In questa società immaginaria hanno luogo una serie di slittamenti, attraverso i quali sono costruite equivalenze tra differenti tipi di soggetti. In questa società gli individui non sono davvero individui. Cameron (2009) ha affermato che: «Il paradosso al cuore del Big Government è che sottrarre il potere e la responsabilità agli individui è servito solo a individuarli. Ciò che in via di principio è visto come un atto di solidarietà sociale, ha portato in pratica alla massima atomizzazione della nostra società. I vincoli naturali che un tempo esistevano tra le persone – di dovere e di responsabilità – sono stati sostituiti dai vincoli artificiali dello Stato: regolazione e burocrazia».

<sup>2</sup> Si veda, ad esempio, la lista che appare nel discorso di Cameron del 6 marzo 2011 *Building a Better Future* (Cameron, 2011).

Ripristinare questi vincoli naturali di dovere e di responsabilità è la sfida e la promessa della Big Society. Incoraggiare le persone a re-impegnarsi con dovere e responsabilità – nei confronti della famiglia, del quartiere, di chi è meno fortunato, della società intera – è il nuovo obiettivo del governo. Le persone sono per natura sociali e, se rese responsabili, agiranno in maniera responsabile. Le persone che agiscono insieme possono risolvere problemi, creare innovazione, far sì che le cose accadano. Arriviamo così al primo dei due slittamenti critici. Le persone sono per natura sociali e possono agire insieme, e dunque la società è composta da piccole organizzazioni: famiglie, gruppi di quartiere, gruppi di volontariato, comunità e piccole imprese. Lo slittamento dai gruppi associativi alle piccole imprese, naturalmente, non è accidentale. È uno dei modi in cui l'economia ritorna alla Big Society: le piccole imprese non sono altro che una forma di associazione o di organizzazione in rete.

Le conseguenze di tale equivalenza possono essere individuate nella proposta di offrire alle persone comuni la possibilità di fornire servizi pubblici, nella prospettiva che «le riforme del servizio pubblico consentiranno alle istituzioni benefiche, alle imprese sociali, alle aziende private e alle cooperative di proprietà dei lavoratori di competere per offrire alle persone servizi di alta qualità»<sup>3</sup>. La coalizione di governo evoca periodicamente l'impresa, in sintonia con tutti i governi britannici degli ultimi trent'anni che non hanno mai smesso di fare appello allo spirito d'impresa. E l'impresa ha sempre i suoi nemici: «Dunque posso oggi annunciare che ci stiamo occupando dei nemici dell'impresa. I burocrati dei dipartimenti governativi che architettano quella serie di ridicole norme e regolamenti che rendono la vita impossibile, soprattutto alle piccole aziende. I funzionari comunali che impiegano un'eternità per quelle decisioni di pianificazione che possono rappresentare una questione di vita o di morte per un'azienda, per gli investimenti e i posti di lavoro che ne conseguono. I responsabili degli appalti del settore pubblico, convinti che la risposta a tutto sia un grande contratto con una grande azienda, escludendo milioni di piccole e medie aziende britanniche da un massiccio mercato potenziale» (Cameron, 2011).

Come i suoi predecessori, Cameron aderisce alla convenzione di «colpire la burocrazia» (patrocinata da Peters e Waterman nel 1982; si ve-

<sup>3</sup> Si veda ancora il sito del Cabinet Office, all'indirizzo: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/big-society-overview>.

dano anche Clarke e Newman, 1993). Si tratta, naturalmente, di burocrati del settore pubblico, e questa ostilità spiega l'entusiasmo della coalizione per lo smantellamento delle istituzioni e degli organismi pubblici intermedi che sono situati tra il governo centrale e la gente comune, in particolare a livello regionale e locale, e sono intesi come un decentramento di potere a favore della gente comune. Allo stesso tempo, la dedizione retorica all'impresa e alla piccola azienda mira a creare un «terreno di gioco pari» per tutte le dimensioni di capitale: su scala piccola, media, grande, extra-large o globale. Come direbbe la coalizione, è «semplicemente giusto» non discriminare tra le varietà di capitale in base alla dimensione.

Emerge così uno dei curiosi effetti di un immaginario politico che vede il mondo attraverso una distinzione binaria tra Stato e società: l'economia è contemporaneamente fatta sparire come dominio distinto ed è ricondotta alla «società». Tutti i tipi di organizzazione sono identificati in questo processo come «non-governativi»: organizzazioni volontarie, istituzioni benefiche, associazioni di quartiere, circoli, imprese sociali, imprese piccole e medie e corporation globali come News International. Tutti sono definitivamente collocati dalla parte della «società» nella divisione binaria, producendo un'equivalenza fondata tra forme, dimensioni e tipi di attività e organizzazione molto differenti tra loro. Alcuni critici ritengono che questo sia un passaggio ulteriore nei processi di mercatizzazione e di privatizzazione che hanno rimodellato i servizi pubblici nel Regno Unito a partire dagli anni '80. Ma la Big Society non può essere letta esclusivamente come la copertura di questi sviluppi, essendo chiaramente connessa alle tendenze eterogenee che implicano l'ascesa del terzo settore e delle organizzazioni volontarie, di nuove forme di azione sociale e di iniziativa della società civile (Newman e Clarke, 2009, capitolo 3).

### 5. Dentro e fuori la Big Society

Non sorprende, dunque, che la Big Society sia stata accolta con un misto di entusiasmo e di scetticismo dalle singole persone, dai gruppi e dai *think-tank* associati a tali sviluppi. La Big Society è un'immagine straordinariamente vasta, è quello che la Young Foundation definisce un «concetto vago e alquanto impreciso» (The Young Foundation, 2010, p. 3), e quindi costituisce allo stesso tempo un invito e un problema. Si basa su, e a volte si riferisce a, una serie di innovazioni, tra-

RPS

John Clarke

dizioni e modi di pensare l'azione sociale che non sono, come accennato in precedenza, semplici tradizioni conservatrici. Al momento attuale sono molte le correnti dell'azione sociale e politica che hanno occupato il terreno della «società civile», e il fatto che la nuova coalizione di governo abbia istituito un «Ufficio per la società civile» può essere motivo di qualche ambivalenza. Il risultato è che le organizzazioni della «società civile» dedicano molti sforzi a districare il significato buono della Big Society dal suo «lato oscuro» (vedere, per esempio, la discussione in Chanan e Miller, 2011). Altri hanno cercato di identificare ciò che occorrerebbe per «tirare fuori il meglio» della Big Society (Coote, 2010) e renderla «più di uno slogan» (The Young Foundation, 2010). Queste battaglie per catturare l'anima della Big Society coinvolgono anche le «valutazioni del rischio» dei problemi possibili, delle disfunzioni e dei pericoli che possono affacciarsi nella traduzione di un'idea in realtà, e che riguardano generalmente le risorse, le capacità, i finanziamenti e il potere. In contesti di tal genere, lo scetticismo politico è stato combinato con l'impegno nell'azione sociale e con uno sviluppo politico e organizzativo dal basso verso l'alto. Sarebbe tuttavia sbagliato ritenere che queste miscele di impegno e scetticismo siano stabili. Nei mesi recenti vi sono stati molti esempi nei quali lo scetticismo ha preso il sopravvento, quando gruppi e organizzazioni hanno preso le distanze da alcuni aspetti della Big Society cari alla coalizione. Ad esempio Liverpool, una delle quattro originarie «comunità di avanguardia», scelte come scenario dell'azione comunitaria, si è ritirata dal programma nel febbraio 2011 dopo la presa di posizione del Presidente del Consiglio comunale, secondo il quale i tagli governativi alla spesa ne avrebbero reso impossibile la prosecuzione (si veda Mason, 2011). Nel frattempo una serie di organizzazioni non governative ha rifiutato di partecipare alla nuova partnership di «responsabilità» nell'*Health secretary* in materia di salute pubblica, che secondo le opinioni di molti era troppo morbido nei confronti dell'industria alimentare (si veda Boseley, 2011).

Tale ambivalenza – e la mutevole affezione e disaffezione degli attori – è effetto della vastità dell'idea di Big Society: invita molti tipi di organizzazioni e di attori a riconoscersi in essa, ma contiene una tale gamma di possibilità, che uscirne e ritirarsi diventano una possibilità nel momento stesso in cui i differenti tipi di possibilità si realizzano. Insieme a Janet Newman (Newman e Clarke, 2009) si è sostenuto che piuttosto che trattare le politiche come oggetti singolari e coerenti (dotati di un carattere politico essenziale) sarebbe più fruttuoso consi-

derarle come «assemblaggi» basati su risorse discorsive eterogenee e potenzialmente contraddittorie, raggruppati in unità sperimentali e temporanee. Nella mobilitazione delle politiche – sia per raccogliere alleati, sostenitori e realizzatori, sia per la loro traduzione in azione – possono essere utilizzati diversi elementi dell’assemblaggio, abbandonando, trascurando o escludendone altri. Questa idea sembra essere perfettamente esemplificata nell’immaginario dei Conservatori sulla Big Society, che senza dubbio risulta composta da fonti e risorse diverse e che invita molti attori sociali e politici differenti a identificarsi in essa. La sua eterogeneità produce una gamma di reazioni ambivalenti e scettiche (oltre che ciniche). Infatti si può dire che la sua indefinita, la sua ampiezza e la sua eterogeneità sono la condizione sia del suo fallimento sia dei suoi successi come possibile dispositivo egemonico o discorso.

RPS

John Clarke

### Riferimenti bibliografici

- Alcock P., 2010, *Building the Big Society: A New Policy Environment for the Third Sector in England*, «Voluntary Sector Review», vol. 1, n. 3, pp. 379-89.
- Benson P. e Kirsch S., 2010, *Capitalism and the Politics of Resignation*, «Current Anthropology», vol. 51, n. 4, pp. 459-486.
- Blond P., 2009, *Rise of the Red Tories*, «Prospect», n. 155 (febbraio), disponibile all’indirizzo internet: <http://www.prospectmagazine.co.uk/2009/02/riseoftheredtories>.
- Boseley S., 2011, *Lansley’s Health Strategy Flounders as More Organisations Refuse to Join*, «www.guardian.co.uk», 15 marzo, disponibile all’indirizzo internet: <http://www.guardian.co.uk/politics/2011/mar/15/lansley-health-strategy-flounders-refuse>.
- Cameron D., 2009, *The Big Society. (The Hugo Young Lecture)*, 10 novembre, disponibile all’indirizzo internet: [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David\\_Cameron\\_The\\_Big\\_Society.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David_Cameron_The_Big_Society.aspx).
- Cameron D., 2011, *Building a Better Future*, 6 marzo, disponibile all’indirizzo internet: [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2011/03/David\\_Cameron\\_Building\\_a\\_better\\_future.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2011/03/David_Cameron_Building_a_better_future.aspx).
- Chanan G. e Miller C., 2011, *The Big Society and Public Services: complementarity or erosion?*, disponibile all’indirizzo internet: [www.pacesempowerment.co.uk](http://www.pacesempowerment.co.uk).
- Clarke J. e Newman J., 1993, *The Right to Manage: A Second Managerial Revolution?*, «Cultural Studies», vol. 7, n. 3, pp. 427-441.
- Clarke J., Newman J. e Westmarland L., 2007, *Creating Citizen-Consumers? Public Service Reform and (Un)Willing Selves*, in Maasen S. e Sutter B. (a cura

- di), *On Willing Selves: Neoliberal Politics vis-à-vis The Neuroscientific Challenge*, Palgrave, Basingstoke.
- Clarke J., 2004, *Changing Welfare, Changing States: New Directions in Social Policy*, Sage Publications, Londra.
- Clarke J., 2008, *Living with/in and without Neo-Liberalism*, «Focaal», n. 51, pp. 135-147.
- Clarke J., 2010, *Enrolling Ordinary People: Governmental Strategies and the Avoidance of Politics?*, «Citizenship Studies», vol. 14, n. 6, pp. 637-650.
- Coote A., 2010, *Ten Questions about the Big Society: And Ten Ways to Make the Best of It*, new economics foundation, Londra.
- Hall S., 1979, *The Great Moving Right Show*, «Marxism Today», January, pp. 14-20.
- Jordan B., 2010, *Why the Third Way Failed: Economics, Morality and the Origins of the Big Society*, The Policy Press, Bristol.
- Lister R. e Bennett F., 2010, *The New «Champion of Progressive Ideals»? Cameron's Conservative Party: Poverty, Family Policy and Welfare Reform*, «Renewal», vol. 18, nn. 1-2, pp. 84-108.
- McCabe A., 2010, *Below the Radar in a Big Society? Reflections on Community Engagement, Empowerment and Social Action in a Changing Policy Context*, Third Sector Research Centre Wp n. 51, University of Birmingham.
- Mason T., 2011, «*Vanguard community*» *Liverpool drops out of Big Society programme*, «www.civilsociety.co.uk», 3 febbraio, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.civilsociety.co.uk/governance/news/content/8225/vanguard\\_community\\_liverpool\\_drops\\_out\\_of\\_big\\_society\\_programme](http://www.civilsociety.co.uk/governance/news/content/8225/vanguard_community_liverpool_drops_out_of_big_society_programme).
- Newman J. e Clarke J., 2009, *Publics, Politics and Power*, Sage Publications, Londra.
- Peters T. e Waterman R., 1982, *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-run Companies*, Profile Books, New York.
- Smith M.J., 2010, *From Big Government to Big Society: Changing the State-Society Balance*, «Parliamentary Affairs», vol. 63, n. 4, pp. 818-833.
- Stott M. (a cura di), 2011, *The Big Society Challenge*, Keystone Development Trust Publications, Thetford, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.keystonetrust.org.uk/communities/index.php?page=21>.
- Squires P., 1990, *Anti-Social Policy: Welfare, Ideology and the Discipline State*, Prentice-Hall, Londra.
- The Young Foundation, 2010, *Investing in Social Growth? Can the Big Society Be More Than a Slogan?*, The Young Foundation, Londra.

Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti



## «Privatizzazione»

**Claudio De Vincenti**

*Nell'articolo vengono presentate e discusse tre accezioni del termine «privatizzazione» riferito al sistema di welfare: sul versante dei meccanismi di finanziamento, sul versante del ruolo dei corpi intermedi, sul versante della erogazione delle prestazioni. La prima opzione – sostituzione in misura più o meno ampia degli attuali sistemi di assicurazione pubblica con sistemi di assicurazione privata – in realtà peggiora la sostenibilità macroeconomica della spesa e ha implicazioni negative rispetto agli obiettivi del welfare.*

*La seconda accezione – una Big society basata sul trasferimento dallo Stato ai corpi intermedi della titolarità degli interventi di politica sociale – prefigura una idea pre-moderna di cittadinanza, frammentata in funzione delle appartenenze di gruppo o categoria. L'articolo si conclude presentando la terza accezione e collocandola nel quadro di un intervento pubblico di governo del sistema che valorizza il ruolo del mercato e dell'iniziativa privata nel campo dell'erogazione dei servizi, per migliorarne l'efficienza e l'aderenza ai bisogni.*

RPS

parola chiave

### 1. Premessa

Ragionare intorno alla parola privatizzazione e alle sue possibili accezioni, nella fase che si sta profilando per i sistemi di welfare europei dopo la crisi del 2008-09, è un compito delicato e insieme necessario. Le politiche economiche che hanno permesso di contenere, anche se non di evitare, l'impatto negativo della crisi su Pil, occupazione e consumi, hanno determinato uno scalino verso l'alto del deficit di bilancio e del debito pubblico nei principali paesi europei e pongono per i prossimi anni un difficile problema di rientro, lungo un sentiero stretto tra fibrillazioni dei mercati finanziari e impulsi recessivi che dalla riduzione dei deficit possono derivare. Naturalmente non è questo il luogo per discutere delle politiche macroeconomiche da impostare e del ruolo che al riguardo l'Unione europea dovrebbe giocare per evitare che il consolidamento delle finanze pubbliche dei paesi membri si risolva in una prolungata glaciazione depressiva. Sta di fatto

comunque che, al momento, siamo di fronte al rischio che quel consolidamento passi per una compressione delle prestazioni che caratterizzano i sistemi di welfare europei, tanto più in paesi come l'Italia gravati da un pesante debito pubblico accumulato già prima della crisi. E sta di fatto che, in questo contesto, assistiamo a prese di posizione che prefigurano come inevitabile il ridimensionamento del pilastro pubblico del welfare a favore di un ampio ricorso a pilastri di tipo privato declinati in varie forme.

Ragionare in modo utile intorno alla parola privatizzazione implica allora saper distinguere tra le affermazioni che servono strumentalmente a dare copertura retorica ai tagli di spesa e prestazioni che vengono attuati e le questioni di fondo che ineriscono al rapporto tra intervento pubblico, mercato e società civile nella configurazione di un sistema di welfare all'altezza delle istanze di una società avanzata. In questo senso, come accennato all'inizio, si ha a che fare con un compito delicato e insieme quanto mai necessario. La discussione che si cercherà di sviluppare in questa nota punta a chiarire alcune delle questioni di prospettiva, con la speranza che ciò possa risultare utile anche per affrontare i nodi che nel prossimo futuro giungeranno al pettine.

## 2. Una scorciatoia illusoria

Una prima accezione in cui viene intesa e proposta la privatizzazione nel campo del welfare è sul versante dei meccanismi di finanziamento del sistema: riduzione della copertura pubblica della popolazione, per esempio nei settori della previdenza e della sanità, sostituendo in misura consistente gli attuali sistemi di assicurazione pubblica con sistemi di assicurazione privata<sup>1</sup>. È questa una strada che viene presentata come obbligata sulla base del confronto tra le proiezioni di spesa connesse al processo di invecchiamento della popolazione europea e le richiamate necessità di rientro dei debiti pubblici. Ad almeno parziale consolazione, vengono spesso enfatizzati alcuni pregi che una simile prospettiva porterebbe con sé: un maggior spazio per la libera scelta di ognuno circa le forme di copertura assicurativa di cui dotarsi; una riduzione del costo del lavoro grazie alla riduzione della contribu-

<sup>1</sup> Da ultimo, risente di una impostazione di questo genere anche il *Libro bianco* del Ministero del Welfare e forse in modo ancor più chiaro il *Libro verde* che lo preparava (cfr. Ministero del Welfare, 2009).

zione obbligatoria o di altre forme di imposizione che in modo più o meno diretto ricadono sul lavoro.

Si tratta in realtà di una scorciatoia che si considera per un verso illusoria dal punto di vista della sostenibilità macroeconomica della spesa sociale e, per altro verso, gravida di implicazioni negative sul versante degli obiettivi di welfare che dovrebbero essere propri di una società avanzata.

Cominciando dalla questione della sostenibilità, l'argomentazione a favore del finanziamento privato soffre di quella che William Baumol chiamerebbe una «illusione fiscale» (Baumol, 1993, p. 23): dal punto di vista della sostenibilità macroeconomica ciò che conta non è il rapporto tra spesa sociale pubblica e Pil, ma è il rapporto tra spesa sociale complessiva – pubblica e privata – e Pil. In altri termini, prescindendo qui dalle retroazioni positive che una ampia copertura dai rischi connessi a vecchiaia e malattia può avere sulla produttività dei lavoratori<sup>2</sup> e limitandoci a considerare spesa previdenziale e sanitaria come mera sottrazione di risorse ad altri possibili usi, tale sottrazione è tanto più pesante quanto maggiore è l'incidenza della spesa complessiva sul Pil, indipendentemente dalla sua natura pubblica o privata. L'illusione fiscale ora evidenziata merita di essere declinata con riferimento distinto a previdenza e sanità.

Per quanto riguarda la prima, la riduzione del pilastro pubblico a ripartizione e la sua sostituzione con fondi pensione privati non è in grado di modificare a regime l'incidenza della spesa pensionistica: una volta che si sia stabilito qual è il livello di prestazioni medio pro-capite che una collettività giudica socialmente adeguato in età di vecchiaia, la sua sostenibilità passa essenzialmente per lunghezza della vita lavorativa e rapporto tra occupati e pensionati, indipendentemente dall'alternativa tra meccanismi a ripartizione e meccanismi a capitalizzazione. Piuttosto, nel corso della transizione – riduzione dei contributi obbligatori e costituzione dei fondi a capitalizzazione – il passaggio implicherebbe un ampliarsi del disavanzo pubblico cui comunque occorrerebbe porre rimedio con altre forme di entrata, ossia implicherebbe un aumento e non una riduzione delle risorse complessivamente dedicate alla copertura previdenziale della popolazione e della loro incidenza sul Pil.

Per quanto riguarda a sua volta il sistema sanitario, i confronti inter-

<sup>2</sup> Più in generale, sulla relazione tra politiche di welfare e crescita economica, si veda l'ampia rassegna proposta da Grazzini e Petretto (2005).

nazionali mostrano come i sistemi a più ampia copertura pubblica siano quelli che meglio assicurano la sostenibilità macroeconomica del sistema, ossia che meglio contengono l'incidenza sul Pil della spesa sanitaria complessiva, pubblica e privata. Questo risultato emerge con chiarezza sia in termini di livelli della spesa che di sua dinamica nel tempo, quest'ultima crescente per i noti motivi inerenti il settore sanitario (invecchiamento della popolazione, costi dell'innovazione nelle tecnologie sanitarie): secondo i dati Ocse, la spesa sanitaria complessiva si è attestata nel 2007 a più del 15% del Pil negli Stati Uniti (sistema a prevalente copertura privata) contro una incidenza intorno al 10% nei principali paesi europei (meno del 9% in Italia e Regno Unito, intorno al 10,5% in Francia e Germania); tra il 1960 e il 2007, l'incidenza è triplicata negli Stati Uniti mentre è poco più che raddoppiata nei paesi europei. Questo risultato macroeconomico è la spia delle diffuse «*market failure*» che caratterizzano in questo settore il sistema assicurativo privato: peggiore ripartizione dei rischi, difficoltà a governare fenomeni di *adverse selection* e *moral hazard*. Ridurre la copertura pubblica riduce (forse) la spesa pubblica<sup>3</sup>, ma aumenta la spesa complessiva e quindi la quota di risorse assorbita dal sistema sanitario, peggiorando la sua sostenibilità macroeconomica. E anche in questo caso, la fase di transizione implicherebbe un immediato peggioramento del disavanzo pubblico e quindi la necessità di ricorrere ad altre fonti di entrata, dato che comunque andrebbero finanziate le prestazioni sanitarie correnti dell'attuale popolazione anziana.

Circa la riduzione del costo del lavoro che dovrebbe derivare dal dimagrimento del pilastro assicurativo pubblico, l'argomentazione poggia sulla contrapposizione tra contribuzione obbligatoria, equiparabile a tassazione, e contribuzione a piani di investimento privati come scelta volontaria di risparmio. Si tratta di una tesi discutibile per due ordini di ragioni. La prima fa riferimento al caso in cui i lavoratori non siano temporalmente «miopi»: in tal caso, i contributi obbligatori versati nell'ambito di un sistema pensionistico pubblico basato, come quello italiano, sull'equivalenza attuariale tra contributi e prestazioni equivalgono, nel condizionare i comportamenti contrattuali, ai contributi volontari che in loro sostituzione sarebbero versati a fondi pensionistici a capitalizzazione; in altri termini, lavoratori che vogliono

<sup>3</sup> Rileva peraltro notare come negli Usa, dove pure l'impegno di risorse pubbliche è concentrato solo sulle fasce deboli della popolazione, la spesa sanitaria pubblica ammonta comunque al 7% del Pil.

conseguire trattamenti pensionistici equivalenti a quelli oggi forniti dal sistema pubblico traslerebbero sui salari contrattati i contributi ai fondi privati in misura analoga a quanto oggi traslano i contributi obbligatori; e non è da escludere che, data la maggior rischiosità dei fondi privati, cercherebbero di versare e traslare un ammontare di contributi maggiore. Stesso discorso vale per la sostituzione della copertura sanitaria pubblica con copertura assicurativa privata, con l'aggravante che i fenomeni di fallimento del mercato sopra richiamati implicano un onere assicurativo, e quindi un carico sul costo del lavoro, ancora più elevato.

Se poi consideriamo il caso di lavoratori temporalmente «miopi», la minor accumulazione di contributi correnti determinerebbe in prospettiva trattamenti pensionistici e sanitari inadeguati, minando la sostenibilità sociale del sistema: le finanze pubbliche dovrebbero comunque accollarsi l'onere di maggiori prestazioni assistenziali future, con effetti negativi in termini di sostenibilità finanziaria prospettica.

Ma anche l'altro pregio che viene attribuito alla sostituzione del pilastro pubblico obbligatorio con il pilastro assicurativo privato – il maggior spazio per la libera scelta di ognuno – è in realtà ingannevole: c'è ben poca libertà di scelta per chi resta tagliato fuori da una copertura assicurativa adeguata e non gode di un reddito sufficiente a fronteggiare in proprio le spese di salute e di vecchiaia. Piuttosto è vero il contrario: la copertura pubblica universale è condizione necessaria proprio per garantire ai cittadini la possibilità di esprimere una adeguata libertà di scelta circa i propri piani di vita individuali.

Quanto appena rilevato ci porta subito alla questione delle implicazioni socialmente negative che deriverebbero dalla sostituzione della copertura assicurativa pubblica con quella privata. Si tratta della sua valenza anacronistica rispetto agli obiettivi che dovrebbero essere propri di un sistema di welfare all'altezza dei problemi di una società avanzata. Il fatto è che una simile sostituzione contraddirebbe, sia nel campo della sanità che in quello della previdenza, la realizzazione di un sistema di tutele universalistico e la promozione dell'uguaglianza delle opportunità per i cittadini. In primo luogo, perché la differente capacità di assicurarsi propria delle categorie forti rispetto alle categorie deboli farebbe del sistema di welfare un «vestito di Arlecchino», con tendenze alla polarizzazione delle coperture assicurative e con l'effetto di esporre i cittadini, nel passaggio da una categoria all'altra, alla variabilità delle prestazioni cui sono in grado di accedere, con buona pace della retorica sulla mobilità e flessibilità del lavoro richie-

RPS

parola chiave

sta dalla nuova fase della competizione internazionale. In secondo luogo, perché resterebbero tagliati fuori dal quadro delle tutele tutti coloro che, a causa di livelli di reddito bassi e di posizioni lavorative precarie, non fossero in grado di accumulare contributi assicurativi adeguati.

Per concludere, le ragioni che vengono addotte a favore di una ampia sostituzione del pilastro assicurativo pubblico con quello privato non colgono che, sia dal punto di vista della sostenibilità macroeconomica che da quello della risposta alle istanze di benessere di una società avanzata, ciò che conta è il disegno del sistema assicurativo e la sua capacità di gestire i rischi che ne costituiscono la ragion d'essere. È a questo riguardo che, per esprimersi in estrema sintesi, il sistema di finanziamento obbligatorio pubblico – ripartendo i rischi sulla platea più ampia possibile di assicurati – mostra la sua superiorità sia economica che sociale rispetto ad un sistema imperniato su assicurazioni private. Piuttosto, ed è questo un compito necessario, una riforma del welfare sul versante del finanziamento deve concentrarsi sul disegno del sistema di copertura pubblica, rendendone stringente la logica assicurativa, attivando meccanismi di incentivo con essa coerenti, inscrivendo le scelte individuali nel quadro dei vincoli e delle opportunità che una assicurazione generalizzata implica<sup>4</sup>.

E si noti che è proprio sulla base di un simile contesto che possono svolgere un ruolo positivo anche fondi assicurativi privati, come i fondi di previdenza complementare e i fondi sanitari integrativi<sup>5</sup>. Per un verso, perché solo ove vi sia un sistema assicurativo pubblico che offre tutela adeguata dagli eventi che, nella coscienza diffusa di una società avanzata, devono comunque essere coperti, fondi assicurativi privati possono svolgere l'utile funzione di fornire forme di impiego ulteriore del risparmio dei cittadini, questa volta volontario a tutti gli effetti in quanto eccedente il risparmio che comunque soggetti non «miopi» riterrebbero inevitabile dedicare ai rischi di vecchiaia e salute<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Per una riflessione sul ruolo dell'età pensionabile all'interno della logica assicurativa pubblica, si veda Grillo (2011).

<sup>5</sup> E a questo riguardo tornano utili le proposte avanzate dai loro sostenitori circa i modi per strutturare i fondi nelle forme più efficienti. Cfr. per esempio Pam-molli e Salerno (2010).

<sup>6</sup> A conferma di quanto sia diffusa nel comune sentire dei cittadini dei paesi avanzati l'esigenza di copertura dei rischi sociali, ricordo che l'incidenza della spesa sociale complessiva – pubblica e privata – sul Pil mostra una sostanziale

Per altro verso, con riferimento ai fondi sanitari, perché essi possono giocare un ruolo utile nell'organizzare in modo più efficiente, rispetto all'attuale configurazione *out of pocket* (domanda individuale), la componente privata della spesa: possono cioè rafforzare il lato della domanda di prestazioni sanitarie nei confronti degli erogatori, migliorando così la sostenibilità della componente privata della spesa (Labate e Tardiola, 2011).

### 3. Società vs. Leviatano?

Una diversa prospettiva di espansione del ruolo dei privati e di riduzione del pilastro pubblico – che peraltro in parte si interseca con la strategia che ho appena discussa nel paragrafo precedente – è quella evocata sotto il termine di «Big society» dal programma del nuovo governo conservatore inglese (Cabinet Office, 2010), non dissimile dalla «vita buona nella società attiva» del *Libro bianco* del ministro Sacconi: «un grande spostamento di potere dal centro alla periferia e dal pubblico verso le persone, le famiglie e le tante forme associative che le persone e le famiglie fanno produrre»<sup>7</sup>. Al centro di questa impostazione sta l'idea che lo Stato deve limitarsi a stabilire i diritti fondamentali tutelati dalle norme di legge, lasciando a organismi sociali decentrati – enti bilaterali imprese-sindacati, organizzazioni non-profit, enti religiosi, associazioni di volontariato, famiglie – la definizione e la modulazione delle tutele che meglio si adattano alle situazioni specifiche. Restano piuttosto indefinite, nei documenti che ho richiamato, sia le forme di finanziamento che le forme di organizzazione ed erogazione dei servizi e delle prestazioni. Per le prime, si va dal riferimento del *Libro bianco* a istituti di natura contrattuale, come fondi pensione e fondi sanitari di categoria, alla *Big society bank* proposta dal governo Cameron e finanziata dalle banche, all'enfasi sull'economia del dono imperniata sulle *Charities* inglesi o sulle Onlus italiane. Per le forme di organizzazione ed erogazione dei servizi, l'accento viene po-

omogeneità tra i principali paesi avanzati, Stati Uniti compresi. Si vedano al riguardo le analisi di Adema (2001), Artoni (2005), Oecd (2008), Tomassi (2010). Per un inquadramento del problema, sia consentito il rinvio a De Vincenti e Tangorra (2006).

<sup>7</sup> Intervista del ministro Maurizio Sacconi al «Corriere della Sera», 30 agosto 2010.

sto sul ruolo degli enti bilaterali, del terzo settore, del volontariato, dell'associazionismo spontaneo delle persone e delle famiglie. Né risultano ancora chiariti i confini entro cui andrà contenuto il ruolo del settore pubblico sia in termini di finanziamento che di definizione e controllo delle regole del gioco.

L'indeterminatezza ora segnalata, per quanto investa aspetti che sono cruciali per chiarire i contorni effettivi del disegno, non autorizza a liquidare la proposta come sostanzialmente inconsistente. Per un verso, ed è questo un aspetto positivo, essa pone l'accento sull'esigenza di superare un assetto del welfare troppo spesso di tipo risarcitorio invece che promozionale e di mettere in discussione l'autoreferenzialità delle strutture pubbliche di erogazione dei servizi, organizzate secondo procedure burocratiche piuttosto che in base alla valutazione dei risultati in termini di rispondenza ai bisogni. Per altro verso, ed è questo il lato negativo, la proposta in questione prefigura una idea sostanzialmente pre-moderna di cittadinanza, incompatibile con una società avanzata che voglia promuovere le capacità di autodeterminazione degli individui e il perseguimento libero dei loro piani di vita.

Per chiarire quest'ultimo punto, è bene richiamare brevemente il perno teorico sotteso a questo approccio. Ci si riferisce all'idea di una costituzionalizzazione delle sfere private, nel senso della «attribuzione di un valore politico (che autorizza decisioni collettive vincolanti per il bene comune), e delle connesse funzioni pubbliche, a organizzazioni di carattere non-statuale»<sup>8</sup>: lo Stato trasferisce così la titolarità degli interventi a corpi intermedi che operano scelte vincolanti per tutti e si colloca in posizione sussidiaria rispetto al privato, eventualmente sostenendolo con risorse pubbliche. Il presupposto è che i cittadini che vogliono usufruire di prestazioni di welfare debbano aderire a una qualche forma di comunità come canale di accesso a specifiche forme di tutela.

Si perde così il concetto di cittadinanza, in favore di un modello in cui i vincoli di solidarietà si realizzano all'interno di ogni singola comunità; si abbandona «il principio dell'universalismo delle prestazioni e il concetto di cittadinanza ancorato ai diritti sociali riferiti a tutti i cittadini senza distinzione di età, sesso, istruzione e appartenenza politica, religiosa e ideologica, [...] e si opta per una cittadinanza frammentata

<sup>8</sup> La citazione è tratta da un recente lavoro di Pierpaolo Donati, uno dei teorici di questo approccio (cfr. Donati, 2010).



e diversamente “pesata” (in termini di riconoscimento) a seconda delle varie appartenenze»<sup>9</sup>.

In sintesi, la visione del welfare propria della Big society contiene, *in nuce*, tante *small societies* intente ognuna a definire i propri vincoli di solidarietà interna e a difendere il proprio accesso alle limitate risorse pubbliche disponibili. La contraddizione con i principi di universalismo, uguaglianza delle opportunità, libertà di scelta, promozione delle capacità di autodeterminazione dei cittadini, che dovrebbero essere propri di un welfare all'altezza dei problemi delle società avanzate, non potrebbe essere più eclatante e inquietante.

Si potrebbe obiettare che quella presentata ora è una versione estrema e che è ingeneroso ricondurre ad essa senza residui l'impostazione sottesa al *Libro bianco* o al Programma Cameron<sup>10</sup>. Può essere, ma allora sta ai suoi proponenti chiarire dove passa il discrimine tra la versione estrema e quella moderata, tra la frammentazione della cittadinanza e l'universalità dei diritti. E qui riemerge la questione della indefinitezza circa le forme di finanziamento e di organizzazione dei servizi: finché resteranno nel limbo delle suggestioni e non verranno chiarite in termini economicamente credibili e realizzabili, la Big society potrà assumere le forme più diverse, compresa quella deprimente di una copertura ideologica per mere politiche rinunciarie, di riduzione delle prestazioni pubbliche e di ritirata dello Stato dai compiti che gli sono propri.

#### 4. Politiche pubbliche che valorizzano il mercato

Come accennato sopra, l'esigenza di superare un assetto risarcitorio più che promozionale delle politiche sociali e i vizi di autoreferenzialità delle strutture di erogazione dei servizi costituisce un fatto reale e, anzi, un obiettivo prioritario di riforma del welfare. Sta qui lo spazio, ampio, per una valorizzazione dell'apporto che risorse e capacità private possono dare alla strutturazione di un welfare adeguato ai problemi sociali che oggi vivono le società avanzate.

<sup>9</sup> Di Nicola (2011), cui si rinvia per una incisiva critica dell'impostazione neocomunitarista radicale.

<sup>10</sup> Non giova peraltro alla credibilità di una simile obiezione la recente proposta avanzata dal Ministero del Welfare di affidare la gestione della social card agli enti di beneficenza, cui verrebbe addirittura demandato il compito di stabilire coloro che ne hanno diritto.

A questo punto, prima di entrare nel merito, occorre premettere la «visione» del welfare entro cui si collocherà quanto verrà affermato sul ruolo del mercato e dell'iniziativa privata. Al riguardo, ci si limiterà a dire che, per i caratteri inediti dei problemi sociali che segnano le società avanzate e per il grado di maturità democratica da esse raggiunto, il passaggio di fondo da affrontare è quello di un welfare al cui centro sia collocata la persona come cittadino, soggetto di diritti e di doveri nel quadro di una società democratica. Gli obiettivi del nuovo welfare sono perciò riassumibili in alcune parole chiave: universalismo dei diritti e delle prestazioni, uguaglianza delle opportunità, promozione dell'autodeterminazione e del potere di scelta, quindi della libertà, dei cittadini<sup>11</sup>. Per la loro stessa natura questi obiettivi richiedono che sia compito ineludibile dello Stato, nelle sue diverse articolazioni, disegnare le regole e governare l'allocazione delle risorse in modo da sostenere lo sviluppo dell'insieme di servizi e prestazioni di welfare che a quegli obiettivi danno concreta realizzazione. A questa «stella polare» vanno ricondotte sia le politiche pubbliche di sostegno dei redditi bassi, attraverso un loro disegno incentivante del lavoro e della capacità di iniziativa dei cittadini, sia il sistema di assicurazione sociale, sia la promozione di mercati dei servizi che sfruttino nell'interesse dei cittadini l'apporto di capacità imprenditoriali diffuse. Ed è in questo quadro di riferimento, basato su politiche pubbliche e sviluppo dei mercati, che trova collocazione naturale la valorizzazione delle energie presenti nel tessuto sociale, a cominciare dal terzo settore e dalle stesse relazioni di comunità.

Sia per le ragioni addotte più sopra nel secondo paragrafo, sia per il ruolo ineludibile di governo dell'allocazione delle risorse e di regolazione del loro utilizzo, il perno di finanziamento del sistema non può che rimanere pubblico. Il punto su cui ora occorre soffermarsi è quello delle forme di organizzazione ed erogazione dei servizi che consentano di migliorarne la rispondenza ai bisogni dei cittadini (efficacia) e di massimizzarne la quantità per ogni ammontare di risorse pubbliche ad essi dedicate (efficienza). È qui che si pone il problema dei vizi di autoreferenzialità delle attuali strutture pubbliche di erogazione dei servizi, che ne limitano fortemente l'efficacia e l'efficienza. Il fatto è che all'origine esse sono state organizzate secondo i principi di correttezza procedurale e controllo *ex ante* tipici della pubblica ammi-

<sup>11</sup> Per una declinazione più argomentata di questi obiettivi, rinvio al *Manifesto per un nuovo welfare* (Nens, 2011).

nistrazione, con meccanismi di incentivazione e sanzione deboli e sganciati dalla valutazione dei risultati. Ne sono derivati comportamenti appunto autoreferenziali degli enti erogatori, che non rispondono in misura adeguata né a poteri di incentivo e sanzione dall'alto né alla verifica di efficacia da parte degli utenti. Non a caso, i tentativi di riforma degli ultimi due decenni, in Italia come in altri paesi europei, hanno cercato sia di introdurre nelle strutture pubbliche prime forme di incentivazione e valutazione dei risultati, sia di sperimentare l'introduzione di forme di mercato o di quasi-mercato.

Occorre sviluppare energicamente ambedue queste linee di intervento: la prima, laddove il ruolo dell'offerta pubblica resta essenziale – si pensi in primo luogo all'istruzione, garante del perseguimento dell'uguaglianza delle opportunità, e a quelle strutture ospedaliere che devono garantire la presenza equilibrata sul territorio di tecnologie sanitarie di elevato contenuto scientifico e a elevato impatto finanziario –; la seconda, laddove una concorrenza amministrata (quasi-mercato) tra operatori che competono nei risultati può elevare qualità ed efficienza dei servizi – si pensi a buona parte dei servizi sanitari – e laddove il cittadino è in grado di valutare la qualità del servizio e quindi scegliere tra erogatori che operano in un regime di concorrenza regolata dal potere pubblico (mercato) – si pensi in questo caso ai servizi di assistenza alle persone. Senza pretesa di esaustività, ci si soffermerà qui su questa seconda linea di intervento – mercati e quasi-mercati – dove, facendo leva sui propri poteri di finanziamento e regolazione, l'intervento pubblico può valorizzare il ruolo dell'iniziativa privata sul versante della erogazione dei servizi, con l'obiettivo di accrescerne efficienza ed efficacia rispetto ai bisogni.

Per cominciare, va sottolineato come servizi sanitari e servizi di assistenza alle persone (per esempio, nidi per i bambini e assistenza domiciliare per gli anziani) differiscano in misura radicale per quanto concerne la possibilità di valutazione della qualità del servizio da parte del cittadino: nel caso dei servizi sanitari, siamo in presenza di una forte asimmetria informativa tra soggetti erogatori e cittadini, che non si presenta invece nel caso dei servizi di assistenza alle persone.

Nel settore sanitario, i cittadini non sono ovviamente dotati delle conoscenze scientifiche necessarie a valutare la reale efficacia terapeutica delle prestazioni di cui usufruiscono. La capacità di scelta del cittadino può in questo caso esplicarsi solo se accompagnata e sostenuta dall'intermediazione del medico e quest'ultimo ha a sua volta bisogno di un supporto di medicina basata sull'evidenza che solo organismi di valu-

RPS

parola chiave

tazione indipendenti dagli interessi in gioco possono fornire. In questo caso, quindi, oltre a disegnare il Servizio sanitario nazionale – costruendo i sistemi di valutazione, organizzando la rete degli ospedali e dei presidi sanitari attraverso l’accreditamento, garantendo una rete diffusa di medici di base – la regolazione pubblica deve anche governare una corretta allocazione dei pazienti sulle strutture di servizio. Nel settore sanitario, allora, la competizione tra i soggetti di offerta – sia pubblici sia privati – ha preso, nelle regioni italiane più avanzate come in diversi paesi europei, la forma della concorrenza amministrata, dove parliamo non di mercati veri e propri ma di quasi-mercati. Anche nelle esperienze che, come quella lombarda, hanno inizialmente puntato maggiormente sugli automatismi di un meccanismo di «concorrenza e conguaglio», estendendo al massimo il pagamento *ex post* a tariffa degli erogatori accreditati, si è dovuto poi (anche per ragioni di controllo della spesa) temperare questo meccanismo con forme di contenimento *ex post* o di concertazione *ex ante* del quantitativo di prestazioni riconosciuto al singolo erogatore. A loro volta, in altre regioni dove, come nel caso emiliano, si è puntato a un più forte governo *ex ante* attraverso «contratti-programma» con gli erogatori circa i volumi di prestazioni riconosciuti, si avverte l’esigenza di sfruttare meglio la competizione consentita dal pagamento a tariffa dei soggetti di offerta<sup>12</sup>.

Ma è utile una competizione tra soggetti di offerta accreditati dal Servizio sanitario? Le cose non avvengono mai per caso: il limite dell’assetto del sistema sanitario precedente alla Riforma Amato del 1992 era l’assenza di una forte responsabilità finanziaria delle strutture di erogazione dei servizi, che alimentava le inefficienze degli erogatori pubblici e le rendite di posizione dei privati. L’esigenza di attivare una forma di competizione amministrata tra gli erogatori era dunque reale. Non si tratta di tornare indietro, ma piuttosto di mettere a punto i meccanismi della concorrenza amministrata, costruendo un sistema di valutazione nazionale delle performance delle strutture sanitarie, orientando la loro remunerazione in funzione della qualità della performance, superando definitivamente le pratiche di ripiano a piè di lista delle strutture pubbliche e costruendo contratti cogenti con gli erogatori privati. In sintesi, il problema all’ordine del giorno è quello di valorizzare le capacità degli erogatori sia pubblici che privati attraverso una reale competizione nei risultati.

<sup>12</sup> Sulle esperienze regionali, cfr. Mapelli (2007) e Arcangeli (2011).

Più ampio lo spazio per lo sviluppo di veri e propri mercati nei servizi alle persone. Anche qui i soggetti di governo pubblici, Regioni e Comuni, sono chiamati a svolgere il ruolo chiave di organizzatori e regolatori del sistema, ma stavolta la scelta dell'erogatore da utilizzare va pienamente rimessa nelle mani dei cittadini. Il compito dell'intervento pubblico è qui quello di organizzare il mercato, costruendo un sistema di regolazione che allarghi l'area dell'inclusione, stimoli l'emergere di una domanda pagante e di un'offerta imprenditoriale, apra una prospettiva di crescita quantitativa e di sviluppo qualitativo dei servizi. Il fatto è che mercati dei servizi alle persone già esistono, ma sono mercati «sottili» – per i vincoli di bilancio delle famiglie e per la struttura frammentata dell'offerta che ne alza i costi – e spesso irregolari. L'apporto finanziario pubblico va allora giocato con l'obiettivo di far emergere il mercato e irrobustirlo dal lato della domanda e dell'offerta. Prima di procedere con qualche indicazione operativa, desunta dalle migliori pratiche avviate nel nostro paese in questi anni, va sottolineata un'ulteriore differenza rispetto al settore sanitario. Si tratta del ruolo che possono giocare qui meccanismi di *co-payment* delle prestazioni da parte del cittadino: mentre nel settore sanitario, coerentemente con la natura essenzialmente assicurativa del sistema, il ruolo della compartecipazione alla spesa va limitato a quanto strettamente necessario a contenere possibili fenomeni di *moral hazard* nel ricorso alle prestazioni, nel campo dei servizi alla persona il *co-payment* può svolgere un ruolo ben più ampio, come strumento di differenziazione del prezzo dei servizi tra i cittadini in relazione alle loro condizioni economiche. In questo modo, la compartecipazione costituisce uno strumento importante per allargare in misura considerevole la platea dei cittadini che fruiscono del servizio a parità di risorse di bilancio pubblico<sup>13</sup>.

In sintesi, allora, l'indicazione operativa è la seguente: utilizzare le risorse pubbliche per fornire un sussidio alla domanda di un servizio da parte dei cittadini che lo richiedono attraverso una dotazione di voucher (buoni) per l'acquisto del servizio, richiedendo al cittadino una compartecipazione differenziata in funzione delle sue condizioni economiche rilevate con strumenti di *means testing* (come l'Isee); i buoni devono essere nominativi e non trasferibili e possono essere utilizzati solo per servizi offerti da erogatori regolati nel prezzo e nella qualità

<sup>13</sup> Su questo punto e per una più ampia trattazione del tema della costruzione dei mercati dei servizi alle persone, sia consentito il rinvio a De Vincenti (2004).

dal soggetto pubblico di governo che organizza il mercato. Quest'ultimo definisce le caratteristiche del servizio, regola il prezzo delle prestazioni riconosciuto al soggetto erogatore, fornisce al cittadino un voucher rappresentativo del valore del servizio in base ai prezzi regolati delle prestazioni di cui il cittadino ha bisogno, differenzia la compartecipazione in relazione alle sue condizioni economiche, procede all'accreditamento degli operatori autorizzati a operare sul mercato e verifica la qualità dei servizi da loro forniti sanzionandone le eventuali inadempienze. I pregi di un meccanismo di questo genere sono almeno tre: (i) è il cittadino stesso a poter scegliere tra gli erogatori quelli che operano meglio, con un miglioramento di benessere significativo in un campo in cui è essenziale la percezione dell'utente circa la qualità del servizio; (ii) l'offerta viene a strutturarsi in forme regolari e, specie se il Comune accredita soggetti organizzati in forma di impresa e non lavoratori singoli, assume dimensioni che consentono di ridurre i costi e migliorare il servizio (per esempio, attraverso turni di assistenza e sostituzioni in tempo di ferie); (iii) i lavoratori coinvolti sono tutelati nei loro diritti contrattuali e possono migliorare la propria qualificazione, tanto più se il Comune prevede tra i criteri di accreditamento percorsi di formazione del personale dell'impresa.

In questo quadro di mercati dei servizi promossi e regolati dall'autorità pubblica, si apre uno spazio rilevante per le imprese non-profit: la peculiarità della loro funzione-obiettivo e delle motivazioni comportamentali che ne derivano dovrebbe essere in grado di intercettare meglio la domanda dei cittadini; ma affinché questa peculiarità sia messa effettivamente a frutto occorre collegare gli incentivi alle imprese non-profit al reale perseguimento degli scopi sociali ed evitare di costituire «riserve di caccia» a loro favore, creando così le condizioni per una adeguata concorrenza nei mercati sociali tra diversi tipi di imprese. Ancora, nel quadro tratteggiato il soggetto pubblico di governo può valorizzare anche le risorse del volontariato: per diversi motivi – tutela dei lavoratori e possibili comportamenti opportunistici dei soggetti erogatori – il volontariato non deve essere utilizzato in sostituzione delle prestazioni a prezzo regolato, ma va utilizzato in supporto dell'azione del soggetto pubblico di governo, per esempio supportando il cittadino utente nella valutazione dei servizi ottenuti e nelle modalità per avere accesso al sussidio pubblico.

Per concludere, nella costruzione di un nuovo più avanzato sistema di welfare vi è uno spazio rilevante per mercato e iniziativa privata all'interno di un quadro di riferimento in cui lo Stato assolve ai com-

piti di programmatore e regolatore forte di un complesso di prestazioni cui tutti hanno diritto ad accedere e promuove una imprenditorialità diffusa nei soggetti di offerta pubblici e privati in funzione dei bisogni dei cittadini.

### Riferimenti bibliografici

- Adema W., 2001, *Net Social Expenditure. 2<sup>nd</sup> Edition*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers n. 52, Ocse, Parigi.
- Arcangeli L., 2011, *Approcci alla regolazione e tendenze emergenti nei servizi sanitari regionali*, in De Vincenti C., Finocchi Ghersi R. e Tardiola A. (a cura di), *La sanità in Italia. Organizzazione, governo, regolazione, mercato*, Quaderni di Astrid, Il Mulino, Bologna.
- Artoni R., 2005, *Stato sociale*, mimeo, Università Bocconi, Milano.
- Baumol W.J., 1993, *Social Wants and Dismal Science: The Curious Case of the Climbing Costs of Health and Teaching*, Nota di lavoro 64.93, Fondazione Eni Enrico Mattei, Milano.
- Cabinet Office, 2010, *Building the Big Society*, 18 maggio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/building-big-society>.
- De Vincenti C., 2004, *Intervento pubblico e mercato nei servizi di qualità sociale*, «Mercato Concorrenza Regole», n. 3, pp. 601-623.
- De Vincenti C. e Tangorra R., 2006, *Lisbona addio? Coesione sociale e crescita economica nella crisi europea: un'ipotesi di rilancio*, in Vacca G. e Rhi-Sausi J.L. (a cura di), *I dilemmi dell'integrazione. Il futuro del modello sociale europeo*, Il Mulino, Bologna.
- Di Nicola P., 2011, *Dal welfare societario a quello relazionale: le implicazioni per la cittadinanza*, «nelMerito.com», 11 marzo, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.nelmerito.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1327&Itemid=145](http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1327&Itemid=145).
- Donati P., 2010, *I beni relazionali. La nuova frontiera del welfare*, «Lavoro sociale», vol. 10, n. 3, pp. 315-328.
- Grazzini L. e Petretto A., 2005, *Spesa pubblica per il welfare e crescita economica: una rassegna*, Siep Working Papers, n. 413.
- Grillo M., 2011, *Aumenta l'età della pensione*, «nelMerito.com», 21 gennaio, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.nelmerito.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1270&Itemid=145](http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1270&Itemid=145).
- Labate G. e Tardiola A., 2011, *La sanità integrativa in Italia*, in De Vincenti C., Finocchi Ghersi R. e Tardiola A. (a cura di), *La sanità in Italia. Organizzazione, governo, regolazione, mercato*, Quaderni di Astrid, Il Mulino, Bologna, pp. 461-479.

RPS

parola chiave

- Mapelli V., 2007, *Governance dei Servizi sanitari regionali e loro performance*, Quaderni Formez, n. 57, Roma.
- Ministero del Welfare, 2009, *La vita buona nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, maggio, Roma.
- Nens - Associazione Nuova Economia Nuova Società, 2011, *Manifesto per un nuovo welfare*, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.nens.it/\\_public-file/MANIFESTO%20PER%20UN%20NUOVO%20WELFARE.pdf](http://www.nens.it/_public-file/MANIFESTO%20PER%20UN%20NUOVO%20WELFARE.pdf).
- Oecd, 2008, *Social Expenditure Database*, disponibile all'indirizzo internet: [www.oecd.org/dataoecd/41/7/41771656](http://www.oecd.org/dataoecd/41/7/41771656).
- Pammolli F. e Salerno N., 2010, *L'integrazione pubblico-privato nel finanziamento della sanità e dell'assistenza alla persona*, Quaderno Cerm, n. 3, Roma.
- Tomassi F., 2010, *Equità sociale ed efficienza economica. Un confronto internazionale basato sulla spesa sociale totale*, «nelMerito.com», 19 febbraio; disponibile all'indirizzo internet: [http://www.nelmerito.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=964&Itemid=139](http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=964&Itemid=139).



## «Ri-familiarizzazione?»

**Rossana Trifiletti**

*Il saggio esamina la tematica del sostegno di welfare alle responsabilità familiari in Italia, proponendo una ricostruzione cronologica della de-familiarizzazione e sottolineando spostamenti di contenuto che il dibattito attuale sembra sottovalutare, ma che hanno importanti*

*ricadute sulla sua possibile valenza emancipativa nell'ottica del superamento degli squilibri di genere della protezione sociale. Ci si chiede anche in che misura l'utilizzo della de-familiarizzazione ponga il problema dei possibili limiti della tendenza all'individualizzazione dei diritti sociali.*

RPS

parola chiave 2

### *1. Una precisazione preliminare sulle categorie di familiarizzazione e de-familiarizzazione*

Avviene sempre più spesso in letteratura che venga erroneamente attribuita a Esping-Andersen (1999) l'introduzione nel dibattito sul welfare delle dimensioni della familiarizzazione versus de-familiarizzazione (Misra e al., 2006; Henninger e al., 2008, p. 290; Carsten, 2008, p. 157) come discriminanti aggiuntive da applicare nella comparazione fra i diversi modelli. Anche chi è critico della lettura di Esping-Andersen e conosce le formulazioni precedenti, talvolta dà per scontato che il dibattito internazionale cominci di fatto da quel punto (Kremer, 2007, p. 53), e forse, purtroppo, è veramente così.

Mi sembra opportuno, allora, basare questo contributo sulla ricostruzione corretta del percorso dei concetti nel dibattito, non solo per scrupolo archeologico o per rendere il giusto riconoscimento alla elaborazione femminista, normalmente trascurata, in cui essi si originano, ma proprio per non perdere la ricchezza di sfumature implicate, che mi sembrano peraltro particolarmente necessarie nella considerazione del caso italiano, come cercherò di illustrare in conclusione, con l'aiuto di alcuni esempi.

L'idea di de-familiarizzazione descrive un processo che non ha nulla a

che fare con la de-istituzionalizzazione o comunque l'instabilità o l'indebolimento della famiglia come istituzione societaria o la sua perdita di centralità come aspirazione comune della maggior parte delle persone, ma mette a tema il fatto che politiche sociali di welfare sufficientemente generose permettano di sottrarsi (seppur parzialmente) agli obblighi di assistenza ai membri deboli derivanti dai legami familiari, oppure conferiscano diritti indipendentemente dalla posizione in famiglia del soggetto: se la familiarizzazione comporta per i membri deboli della famiglia tradizionale l'essere resi dipendenti dal capofamiglia titolare dei diritti sociali originari, la de-familiarizzazione corrisponde al «grado in cui individui adulti possono ottenere uno standard di vita socialmente accettabile, indipendentemente dalle loro relazioni di famiglia, che sia attraverso il lavoro o la sicurezza sociale» (Lister, 1994, p. 37)<sup>1</sup>.

Tale tendenza sembra crescente negli ultimi decenni, per lo meno le spese per i trasferimenti alla famiglia e per i servizi di cura sono le uniche in costante aumento (Daly e Lewis, 2000), anche se la pratica sempre più diffusa del targeting delle misure spesso sposta l'onere di spesa in misura maggiore sulle famiglie di reddito medio (Daly, 1997, p. 39).

Come è noto, il nostro paese è abbastanza poco coinvolto in questi fenomeni, da fanalino di coda dell'Europa a 27 per le spese per la famiglia, seguito nel 2008 solo dalla Polonia, e per quelle contro l'esclusione sociale, dove è ormai ultimo assoluto; tuttavia, almeno se si guarda alle famiglie con anziani, il trend «necessario» dell'aumento degli aiuti pubblici e di mix privato-pubblico è ben visibile anche da noi; le famiglie con bambini piccoli hanno un trend di aumento più differenziato secondo il territorio, ma vedono anch'esse un piccolo incremento degli aiuti pubblici a fronte di uno assai più marcato degli aiuti informali (Istat, 2011, pp. 198, 186 e 191).

In questo senso del trend, de-familiarizzazione è un concetto che bisogna pensare come contiguo, ma mai interamente coincidente, come vedremo, con quello di individualizzazione dei diritti sociali, una tendenza indubbiamente parallela, ma che descrive piuttosto la trasformazione del modello di famiglia tacitamente usato come riferimento dalle politiche di sicurezza sociale. Infatti, nella misura in cui il sistema

<sup>1</sup> Ann Orloff ha riformulato e generalizzato il concetto come «capacità di formare e mantenere una famiglia (*household*) autonoma, cosa che sottrae le donne alla coercizione ad entrare o rimanere in un matrimonio a causa della propria vulnerabilità economica» (1993, p. 321).

di welfare non si costruisce più con riferimento ad una famiglia modale di *male breadwinner* a forte divisione del lavoro, come nel «compromesso di metà secolo» (Crouch, 2001), ma tendenzialmente sempre più ad una costituita da due partner ambedue attivi sul mercato del lavoro e ambedue titolari di responsabilità di cura (*Adult worker model* oppure *Parity caregiver model*<sup>2</sup>), diminuiscono evidentemente i diritti derivati dal capofamiglia, del membro della coppia che non aveva lo statuto di lavoratore e aumentano quelli di cui si è, invece, titolari individualmente, anche se la piena individualizzazione non si è raggiunta in nessun paese e si approssima solo con il collegamento dei diritti allo status di cittadinanza, quindi tendenzialmente solo all'interno di modelli di welfare compiutamente universalisti.

Su questo la posizione di molte femministe è da decenni radicalmente chiara: non esistono diritti derivati, i diritti o sono individuali o non sono, e se «arrivano alla donna mediati dal suo partner maschile, in pratica cessano di essere diritti» (Lister, 1990, p. 460).

La conseguenza tendenziale di un processo di de-familiarizzazione e individualizzazione dei diritti sociali, peraltro, può effettivamente essere l'aumento dell'intervento pubblico, ma in gradi e modi che dipendono sempre molto dal contesto (Sevenjuisen, 1998, p. 38), non certo con un riequilibrio automatico, mentre un trend alla ri-familiarizzazione comporta evidentemente una ri-privatizzazione dei rischi sociali (vecchi e nuovi) che si legittima ben più difficilmente rispetto a stadi precedenti in cui era emerso il loro riconoscimento pubblico, cioè introduce un diverso e più svantaggioso equilibrio tra responsabilità familiari e responsabilità dello Stato (Finch, 1992).

Rispetto alla prima tendenza, oltretutto, oggi appare sempre meno sostenibile, alla luce dei risultati di ricerca, l'ipotesi del *crowding out*, ossia del fatto che l'offerta di supporti e servizi alternativi finirebbe per indebolire le solidarietà familiari, anche se questo aspetto è stato studiato più approfonditamente rispetto agli equilibri intergenerazionali (Künemund e Rein, 1999; Kohli, 1999; Künemund, 2008; Blome, Keck e Alber, 2009).

Semmai, quello che si impara, anche dalla complessificazione del welfare mix, è che diventa inevitabile allargare il concetto stesso di lavoro, sfumando l'opposizione, sempre meno sostenibile quanto più si assume lo *standpoint* femminile, fra lavoro di mercato e lavoro non pa-

<sup>2</sup> La prima definizione coniata da Lewis, 1997; 2001a; la seconda da Fraser, 1994 e adottata da Gornick e Meyers, 2003.

gato (Daly e Lewis, 2000) oppure fra lavoro in senso economico e lavoro in senso sociologico, nella convincente formulazione di Massimo Paci (2005, p. 113).

RPS

## 2. L'origine del concetto di de-familiarizzazione e le sue componenti empiriche

Il primo abbozzo del concetto di de-familiarizzazione è stato – ancora senza questa etichetta – elaborato in origine da Janet Finch nelle sue famose ricerche empiriche sulla distribuzione degli obblighi di cura fra parenti, nel caso di anziani dipendenti (1989; Finch e Mason, 1993; cfr. Lister, 2004, p. 34). Tali ricerche hanno largamente dimostrato che anche in paesi molto meno familisti dell'Italia la risposta della famiglia ai bisogni dei non autosufficienti restava quella principale, ma che il settore pubblico sempre più opportunamente cominciava a porsi il problema di sorreggerla, introducendo aiuti concreti e forme di riconoscimento sociale del lavoro non pagato, che definivano il quadro culturale, il piano del discorso, addirittura l'inquadramento morale delle negoziazioni intrafamiliari. Quello che le due categorie si propongono di cogliere è proprio questo, come le definizioni pubbliche di risorse o opportunità disponibili influenzino i comportamenti nel privato, aumentandone o diminuendone lo spazio di pertinenza: seguendo la definizione di Pierson (2001, p. 12) di *path-dependence* si cerca anche da questo punto di vista di mettere a fuoco «i modi in cui reti densamente interconnesse di organizzazioni e di politiche condizionano quello che gli attori desiderano e possono sperare di ottenere».

In modo più esplicito e, introducendo l'uso del termine, si è cominciato a discuterne, in modo più precisamente centrato sulla divisione dei compiti fra Stato e famiglia, a proposito della tendenza del sistema di welfare alle misure di *paying for care* per gli anziani e i disabili, ossia alla parziale, e qualche volta simbolica, remunerazione pubblica del lavoro di cura informale (Mc Laughlin e Glendinning, 1994; Lister, 1995; Ungerson 1995; 1997), che ne costituisce tuttavia un iniziale riconoscimento sociale. Il grado di de-familiarizzazione diventerebbe allora una misura dell'efficacia del welfare su questo piano, il perfetto equivalente, più adatto a leggere la condizione femminile, del concetto, sempre declinato al maschile universale, di de-commodificazione (Esping-Andersen, 1990): come quest'ultimo indica un diritto a essere liberati dall'obbligo al mercato del lavoro, de-familiarizzazione, sareb-

be un diritto pieno a scegliere di fare o non fare, di ricevere o non ricevere lavoro di cura informale (Lister, 2003a; Knijn e Kremer, 1997). Ambedue questi ambiti di libertà e scelta individuale sarebbero, in modo del tutto simile, resi possibili dal supporto delle politiche sociali. E, quel che più conta, nella formulazione originaria il termine de-familiarizzazione viene scelto proprio in quanto permetterebbe di non separare troppo i punti di vista e di non contrapporre gli interessi dei dipendenti e dei loro *carers*<sup>3</sup>.

Non è naturalmente un caso che il concetto di de-familiarizzazione nasca nell'ambito del lavoro di cura per gli anziani fragili e dei disabili gravi e della sua iniziale, ma inevitabile, traiettoria di pubblicizzazione: in tutti i paesi le politiche di *long-term care* agiscono spesso dove il massimo di fragilizzazione della coppia coniugale si accompagna al minimo della individualizzazione dei diritti sociali. Ma sempre più il concetto di de-familiarizzazione viene riferito, in realtà, a politiche sociali di tutti i settori che hanno ricadute sulla famiglia, dai servizi educativi per l'infanzia, ai sostegni al reddito, ai servizi di cura di tutti i tipi, alla detassazione, agli assegni familiari e questo complica indubbiamente la sagoma dei confini del concetto<sup>4</sup>. Per questo è opportuno tornare alle sue origini, in cui sono evidenti sia la volontà di rendere visibile il lavoro non pagato, o piuttosto compensato in forme non di mercato, mediante le quali più che retribuire un carico di lavoro in realtà si condivide, tendenzialmente con un familiare, la risorsa delle *allowances*, ponendosi al di fuori delle obbligazioni di famiglia legalistiche (Mc Laughlin e Glendinning, 1994, p. 59; cfr. Millar e Warman, 2006) in un rapporto de-familizzato che rimanda al pubblico e mostra un legame con il tema della cittadinanza che non si vorrebbe più fondata solo sul lavoro di mercato ma, paritariamente, anche sul lavoro di cura (Mc Laughlin e Glendinning, 1994; Knijn e Kremer, 1997; Kessler Harris, 2003; cfr. Lister, 2002 e Sevenhuijsen, 1998). Solo a queste condizioni gli assegni di cura non rischierebbero di confermare la tradizionale divisione dei compiti secondo linee di genere, ma potrebbero essere parte delle condizioni de-familizzanti perché «alterano l'equilibrio di potere tra uomini e donne, tra dipendenti e non dipendenti» (Mc Laughlin e Glendinning, 1994, p. 66).

Del resto la cura di lungo termine agli anziani non autosufficienti è

<sup>3</sup> I primi rappresentati dalle associazioni di disabili, molto attive all'epoca.

<sup>4</sup> Per alcune contraddizioni che emergono fra i diversi settori dell'intervento de-familiarizzante si veda Leitner, 2003.

anche il caso più chiaro, cui assistiamo oggi nel nostro paese, di una effettiva ri-familiarizzazione dei diritti, con l'azzeramento totale previsto nella Finanziaria 2011 del Fondo nazionale per la non autosufficienza istituito nel 2006 (Misiani, 2011; Pasquinelli, 2011), accompagnato dal declino della breve e timida stagione di sviluppo degli assegni di cura comunali o di simili misure regionali di *paying for care* (Pavolini, 2004; Gori, 2008). Certo, il fondo nazionale voluto dal Ministro Bindi era evidentemente sottofinanziato rispetto ai bisogni reali, ma, dopo la riforma del Titolo V doveva obbligatoriamente essere formulato, a livello nazionale, come un intervento a supporto della garanzia dei livelli essenziali di assistenza; e, da stimolo, aveva effettivamente funzionato, tanto è vero che diverse Regioni lo hanno integrato con un fondo proprio. Gli assegni di cura nel nostro paese non sono mai stati molto di più che una misura episodica e localisticamente frammentata, quindi profondamente iniqua, ben diversa dalla sua connotazione nel Regno Unito o, ancor più, in Finlandia, dove non solo è uniforme a livello nazionale, ma assume una connotazione quasi comunitaristica, di stimolo alla società civile; ma i tagli di finanziamento alle autonomie locali, il ridisegno e la effettiva ri-centralizzazione in corso (Arlotti, 2009) non lasciano alcuna speranza di una loro messa a regime, come sembrava di poter intravedere all'inizio degli anni 2000: quindi la svolta simbolica è palese e sostanziosa.

Naturalmente de-familiarizzazione si applica anche ad altre relazioni di cura, come quella con i figli, dove è più chiara la sua doppia valenza di condizione di accesso ai servizi sostitutivi<sup>5</sup> o di diritto di scegliere di erogare cura, come avviene, ad esempio, nei congedi parentali. Ma, appunto, proprio il congedo parentale è una misura che vede oggi una sorta di ri-familiarizzazione, di senso però progressivo, una sottolineatura rovesciata del diritto dei padri a prestare cura ai propri figli piccoli che è proprio intesa, anche per effetto delle raccomandazioni dell'Unione europea, nel senso dell'acquisto di autonomia e del superamento delle discriminazioni di genere che abbiamo posto al centro della definizione di de-familiarizzazione. A testimonianza di quanto ambigui e scivolosi possano essere i significati su questo terreno, e non solo in Italia (Saraceno, 1994). È avvenuto, ad esempio, in modo si-

<sup>5</sup> De-familiarizzata, ad esempio, sarebbe una procedura di accesso al nido che non chiedesse informazioni sul numero di nonni disponibili per la cura informale dei nipoti.

mile in Norvegia, Svezia e Islanda che i diritti del padre e della madre siano stati rifusi in una unica misura che permette di «dirli» paritari e di scegliere la suddivisione più opportuna fra i due genitori, salvo alcune piccole parti «didattiche» riservate a ciascuno. E questa soluzione ha effettivamente funzionato in modo perequativo assai di più della irrealistica soluzione «premiale» della nostra legge 53/00 che ipotizza un mese aggiuntivo per i padri che scelgano un congedo lungo, ponendo però una soglia del tutto irrealistica per il nostro paese, a tre mesi: forse un eccesso di ri-familiarizzazione insostenibile persino per il nostro quadro culturale. Sempre in tema di congedi, vale la pena di ricordare che proprio con la mobilitazione e il rilancio attuale della politica della famiglia in molti paesi che, nei modelli classici di *welfare regimes* ne erano molto lontani come la Germania (Henninger e al., 2008; Klammer e Létablier, 2007) o il Regno Unito (Lister, 2003b) potrebbero essere all'origine degli spostamenti di significato sottolineati da Pfau Effinger (2009) quando rileva che i congedi lunghi non sembrano più oggi funzionare in senso ri-familizzante, come eravamo abituati a pensare, probabilmente a condizione che siano, come è sempre più comune, ben compensati e collegati ad esperienze di part-time.

Tutt'altra lettura mi pare si possa proporre ancora per gli assegni di cura per figli piccoli, che non sembrano potere avere effetti riequilibranti e che mi sembrerebbe molto pericoloso proporre come «libera» scelta in Italia (Donati, 2009), prima di avere congedi universalisti e a buona compensazione e prima di avere costituito una dotazione di servizi per l'infanzia almeno simile ai paesi che, appunto, propongono una reale scelta, con delle alternative.

Uno dei problemi irrisolti dell'uso della categoria di de-familizzazione deriva, infatti, anche dalla notevole complessità delle politiche familiari, che risulta dal loro intreccio con tutte le politiche sociali che hanno effetti familiari di qualche tipo. Come ha efficacemente sottolineato Saraceno (2004, p. 69), già il semplice aumento della pratica del means testing, in qualsiasi ambito di politica sociale, configura un riferimento alla famiglia di convivenza che de-individualizza i diritti di accesso e di solito penalizza il partner più debole.

Bisogna quindi non confondere i confini dei concetti e non sovrapporre dimensioni che è bene continuare a tenere distinte, anche se poi si possono intrecciare in modi non coerenti; le prime due sono strumenti della familiarizzazione, le seconde tre della de-familiarizzazione:

- 1a) la familiarizzazione nella formulazione dei diritti di accesso a misure di sostegno del reddito o servizi che erogano cure: in pratica che cosa sia, come definiamo la famiglia e quali confini e/o vantaggi poniamo in collegamento a uno status familiare (Roll, 1991);
- 2a) la definizione giuridica o tradizionale delle obbligazioni familiari (Millar e Warman, 1996; Hatland e Mayhew, 2006);
- 1b) la de-familiarizzazione del diritto a prestare cura quando lo si scelga;
- 2b) l'entità dei family benefits disponibili e il loro grado di selettività;
- 3b) l'esistenza di servizi di cura sostitutivi di quelli informali dei familiari, offerti sia nel settore pubblico che in quello privato di basso costo o sovvenzionato.

Non è affatto detto che i diritti siano coerenti con le obbligazioni, né che la definizione di cosa sia famiglia ai fini fiscali o per l'accesso ai servizi sulla base dell'Isee coincida con i membri della famiglia che hanno obbligazioni di natura giuridica, ma in particolare questo non è vero nel caso italiano dove i diritti e la tutela sono spesso della famiglia di convivenza mentre le obbligazioni e, talvolta, il calcolo del reddito investono la rete parentale più vasta (Trifiletti, 1995; 1999; Naldini, 2003).

Tutte queste dimensioni non necessariamente coincidono fra loro e non si sommano descrivendo un gradiente ordinato tra familizzazione e individualizzazione, ma, al contrario, possono anche essere, a loro volta più o meno immerse in un generale familismo di natura culturale, consolidato a livello dell'ordine di genere (Pfau Effinger, 2004), che non sempre li rende coerenti, ma può anche avere effetti distorcenti.

Inoltre bisogna considerare che in ogni paese il regime di de-familizzazione, che risulta dalla combinazione dei cinque diversi sensi ricordati, dà origine ad un «*caring regime*» (Lewis, 1997; Bettio e Plantenga, 2004), un regime della cura prevalente (dal punto di vista organizzativo), una struttura incentivante che ha effetti sulla partecipazione al lavoro e sulle scelte di fecondità. Di recente Monique Kremer (2007, pp. 19-22) ha proposto di classificare mediante quattro «ideali della cura» di natura più culturale questo stesso ambito di varianza: sono ideali collegati a soluzioni ottimali di conciliazione che si combinano poi diversamente con i regimi dell'impiego e i regimi dei tempi di lavoro prevalenti sul mercato, anche in questo caso dando ampio spazio a possibili contraddizioni e ambiguità. Sta di fatto che nel dibattito sono molto rari i tentativi di considerare tutti insieme i possibili livelli interagenti (Pascall e Lewis, 2004; Pascall, 2008).

Comunque tutte queste diverse versioni mi sembrano ancora compatibili con i concetti originari di de-familizzazione, mentre l'operaziona-



lizzazione proposta sia da Esping-Andersen (1999) che da Korpi (2000) cambia proprio il plot della narrazione e lo si vede bene dagli indicatori che scelgono: non si misura più quanto le politiche rendano emancipativamente liberi gli individui dalle dipendenze familiari, ma quanto il sistema di welfare sorregga la famiglia *qua talis*; che è tutta un'altra storia (Bambra, 2007).

### *3. De-familiarizzazione o ri-familiarizzazione nelle riforme pensionistiche e dei sostegni al reddito degli anni '90: ambiguità delle applicazioni dei concetti*

Come è stato già osservato (Naldini e Saraceno, 2008), la riforma delle pensioni attuata fra il 1992 e il 1995 è un caso evidente di ri-familiarizzazione di misure che erano state a lungo individualizzate, in quanto viene introdotta una soglia di means testing di coppia e contestualmente una sostanziosa riduzione della cumulabilità di misure che prima venivano considerate singolarmente. Si ripete qui a danno delle donne lo stesso effetto di «spiazzamento» rispetto ai progetti di corsi di vita lavorativa, in precedenza sufficienti a raggiungere il minimo pensionabile, che già le aveva colpite con l'abolizione delle contribuzioni volontarie. Ed è da rilevare come in questi casi non si sia mai data nessuna mobilitazione per gli «scaloni» messi tranquillamente in atto all'improvviso, penalizzando specifiche coorti di donne che fra l'altro avevano avuto vite lavorative normalmente assai più brevi delle donne più giovani. E si tratta di effetti perversi che non potranno che accentuarsi con il passaggio al sistema contributivo e con la caduta degli aspetti assistenziali prima compresi nel sistema pensionistico.

Lo si vede già, ad esempio, nell'accentuarsi dello squilibrio di genere fra gli importi medi delle pensioni femminili e maschili, come illustrato dalla tabella 1: se si considera che in questi dieci anni la quota delle pensioni non retributive è ancora inferiore al 20%, è facile prevedere che la distanza aumenterà con la piena attuazione della riforma e, in misura ancora maggiore, con l'introduzione della previdenza integrativa che, l'esperienza di altri paesi insegna, avvantaggia i detentori di contributi elevati e regolari (Ginn e al., 2001). È inoltre da rilevare che lo squilibrio di genere si ritrova anche nelle pensioni delle fasce più basse, quelle integrate al minimo e quelle che ottengono gli assegni familiari, mentre le prestazioni assistenziali e le pensioni di reversibilità sono le uniche che vedono un aumento degli importi percepiti dalle donne.

RPS

parola chiave 2

Tab 1

RPS

R. Trifiletti / «RI-FAMILIARIZZAZIONE?»

Tab 2

RPS

parola chiave 2

Tabella 3 - Pensioni che ottengono assegni familiari secondo i fondi di dipendenti e autonomi nel 2007 e nel 2011

Gestione	Anno	Sesso	Numero pensioni	Importo medio mensile della pensione	Divario M/F importi
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (escluse le gestioni a contabilità separata)	2007	Maschi	1.161.709	825,39	62,5
		Femmine	396.896	515,47	
	2011	Maschi	943.853	885,89	62,2
		Femmine	448.242	551,48	
Coltivatori diretti coloni e mezzadri	2007	Maschi	175.071	549,33	82,3
		Femmine	31.171	452,25	
	2011	Maschi	128.528	592,70	81,3
		Femmine	24.881	482,02	
Artigiani	2007	Maschi	130.946	639,16	77,2
		Femmine	8.266	493,37	
	2011	Maschi	120.123	706,18	74,9
		Femmine	7.322	529,48	
Commercianti	2007	Maschi	54.567	589,29	81,7
		Femmine	9.587	481,79	
	2011	Maschi	47.615	651,86	79,3
		Femmine	8.364	517,15	
Totale	2007	Maschi	1.522.293	769,16	66,2
		Femmine	445.920	509,92	
	2011	Maschi	1.240.119	829,11	65,9
		Femmine	488.809	547,03	

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore su Inps, 2011a

Si rileva cioè una diversità italiana nel senso che la trasformazione della protezione dei sopravvissuti non ha lo stesso senso, non è affatto governata come in altri paesi europei in relazione con le trasformazioni familiari e l'emersione di nuovi rischi. La maggior parte dei paesi europei ha posto forti limiti a questo tipo di trasferimenti e qualche paese li ha direttamente aboliti o fortemente limitati (Trifiletti, 2009) ma sempre in connessione con l'esistenza o l'introduzione di misure di trasferimento mirate alla monogenitorialità che le sostituiscono, lasciando scoperte solo le vedove senza figli. È una tendenza così uniforme che può quasi servire da gradiente della sensibilità di un sistema di welfare ai nuovi rischi sociali indotti dalla dissoluzione dei matrimoni: un po' come se gli Stati imparassero a non proteggere solo il primo matrimonio, ma con una misura più larga, anche le condizioni successive.

Se ne deduce che la familiarizzazione non è sempre l'opposto dell'individualizzazione dei diritti sociali, ad esempio Saraceno illustra (2004, p. 72) alcune interessanti incoerenze di funzionamento quando sottolinea che l'individualizzazione della pensione minima può essere conveniente in certi casi nei sistemi beveridgeani con una pensione di base, ma finisce per combinarsi in modo sfavorevole con la ri-familiarizzazione della soglia nei sistemi come il nostro.

Ne consegue che ci troviamo in un ambito dell'intervento in cui molto spesso non si preventivano realmente gli effetti dei tagli o delle nuove regole di accesso, scelte piuttosto in via di principio che per i loro outcome reali.

Un altro allarme che è stato sovente letto in chiave di ri-familiarizzazione è stata la recente misurazione dei giovani italiani Neet (*Not in education, employment or training*) che è risultata nel 2009 la più alta d'Europa (Istat, 2011, p. 145), a poca distanza dalla Spagna che vede rispetto al nostro paese una rappresentanza maggiore di giovani maschi scoraggiati che non lavorano, non si formano in alcun modo e non cercano lavoro, ma una inferiore di ragazze. Forse non si può parlare qui correttamente di ri-familiarizzazione, poiché nessun diritto precedente è stato ridisegnato, quanto piuttosto semplicemente si tratta della intensificazione della funzione di ammortizzatore sociale della permanenza in famiglia, che è un tratto caratteristico della famiglia italiana e che conosciamo da decenni. Un tratto che forse utilizziamo anche spesso come giustificazione dello squilibrio pensionistico del nostro sistema di welfare: le pensioni troppo generose della generazione anziana verrebbero utilizzate come ammortizzatore sociale per la disoccupazione della generazione giovane.

Tuttavia mi sembra particolarmente preoccupante che fra queste giovani italiane Neet, di solito collocate nella posizione, in qualche modo protetta, di giovani adulte, in condizione di figlie, cominci a misurarsi nel 2010 una quota non irrilevante che sfiora il 30% di giovani ragazze in coppia con figli (Istat, 2011, p. 144), e lievemente sovrarappresentata nel Nord. Sembra di poter intravedere un inizio di esportazione al Nord di quelle forme di famiglia estesa, in parte probabilmente a rischio sociale, che sono state individuate nei quartieri-problema di Napoli (Gambardella e Morlicchio, 2005). Se anche le condizioni economiche non sono certamente le stesse e non è ipotizzabile una fascia di povertà, certamente sembra di assistere ad uno stretching della solidarietà familiare inusuale per quei contesti e quelle abitudini di comportamento.

RPS

parola chiave 2

Quello che manca nelle valutazioni di modello è sicuramente un'ottica sistemica (Pascall e Lewis, 2004) ma vengono anche sottovalutati gli aspetti culturali e morali implicati. E questo pone sul tappeto un altro grande problema di prospettiva. Se cioè la logica della individualizzazione dei diritti sia realmente sostenibile in paesi con la nostra *path dependency*, in paesi a regime mediterraneo, se non significhi sottovalutare troppo il versante relazionale degli individui che si vogliono proteggere: almeno nella tutela del modello tradizionale c'era una imputazione di reciproche responsabilità: se l'unico modo di tener conto della genderizzazione dei fenomeni è l'individualizzazione atomistica, forse perdiamo qualcosa (Lewis e Giullari, 2005; Daly, 2009). Bisognerebbe allora provare a ragionare non più in termini di dipendenza ma di interdipendenze, come molte teoriche hanno già rilevato (Mc Laughlin e Glendinning, 1994; Ostner, 1994; Lewis, 2004; Kremer, 2007, pp. 32-33).

### Riferimenti bibliografici

- Arlotti M., 2009, *La finanza regionale e locale: I cambiamenti e le evoluzioni di lungo e breve periodo*, in Kazepov Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Bambra C., 2007, *Defamilisation and welfare state regimes: a cluster analysis*, «International Journal of Social Welfare», vol. 16, pp. 326-38.
- Bettio F. e Plantenga J., 2004, *Comparing Care Regimes in Europe*, «Feminist Economics», vol. 10, n. 1, pp. 85-113.
- Blome A., Keck W. e Alber J. (a cura di), 2009, *Family and the Welfare State in Europe. Intergenerational Relations in Ageing Societies*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bradshaw J. e Hatland A. (a cura di), 2006, *Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Carsten J., 2008, *Worlds of Welfare Services and Transfers*, «Journal of European Social Policy», vol. 18, pp. 151-62.
- Crouch C., 2001, *Sociologia dell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna.
- Daly M., 1997, *Welfare States under Pressure: Cash benefits in European Welfare States over the Last Ten Years*, «Journal of European Social Policy», vol. 7, n. 2, pp. 129-46.
- Daly M., 2009, *Family Policy in Germany and the UK: Main Settlements and Sustainability*, in *Sustainable Welfare and Sustainable Growth. Towards a New Social Settlement in Germany and the United Kingdom?*, Final Conference, 3-4 aprile 2009, Edimburgo.

- Daly M. e Lewis J., 2000, *The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States*, «British Journal of Sociology», vol. 51, n. 2, pp. 281-98.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Finch J., 1989, *Family Obligations and Social Change*, Polity Press, Cambridge.
- Finch J., 1992, *State Responsibility and Family Responsibility for Financial Support in the 1990's*, in Economic and Social Research Council, *Income Security in Great Britain: A Research and Policy Agenda for the Next 10 Years*, Esrc, Swindon.
- Finch J. e Mason J., 1993, *Negotiating Family Responsibility*, Tavistock, Londra.
- Fraser N., 1994, *After the Family Wage. Gender Equity and the Welfare State*, «Political Theory», vol. 22, n. 4, pp. 591-618.
- Gambardella D. e Morlicchio E., 2005, *Familismo forzato. Scambi di risorse e coabitazione nelle famiglie povere a Napoli*, Carocci, Roma.
- Ginn J., Street D. e Arber S. (a cura di), 2001, *Women, Work and Pensions: International issues and prospects*, Open University Press, Buckingham.
- Gornick J.C. e Meyers M.K., 2003, *Families that Work. Policies for Reconciling Parenthood and Employment*, Russell Sage Foundation, New York.
- Gori C., 2008, *Le riforme regionali per i non autosufficienti: gli interventi realizzati ed i rapporti con lo Stato*, Carocci, Roma.
- Hantrais L., 2004, *Family Policy Matters. Responding to Family Change in Europe*, Policy Press, Bristol.
- Hatland A. e Mayhew E., 2006, *Parental Rights and Obligations*, in Bradshaw J. e Hatland A. (a cura di), *Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 79-95.
- Henninger A., Wimbauer C. e Dombrowski R., 2008, *Demography as a Push toward Gender Equality? Current Reforms of German Family Policy*, «Social Politics», vol. 15, n. 3, pp. 287-314.
- Inps, 2011a, *Osservatorio sulle pensioni vigenti - Serie storica*, disponibile all'indirizzo internet <http://servizi.inps.it/banchedatistatistiche/vig8/index.jsp>.
- Inps, 2011b, *Osservatorio sulle pensioni vigenti - Pensioni integrate al trattamento minimo*, disponibile all'indirizzo internet <http://servizi.inps.it/banchedatistatistiche/vig2/index.jsp>.
- Inps, 2011a, *Osservatorio sulle pensioni vigenti - Pensioni che percepiscono trattamenti di famiglia*, disponibile all'indirizzo internet <http://servizi.inps.it/banchedatistatistiche/vig6/index.jsp>.
- Istat, 2011, *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2010*, Istat, Roma.
- Kessler Harris A., 2003, *In Pursuit of Economic Citizenship*, «Social Politics», vol. 10, n. 2, pp. 157-75.

- Klammer U. e Létablier M. T., 2007, *Family Policies in Germany and France: The role of social partners and enterprises*, «Social Policy and Administration», vol. 41, n. 6, pp. 672-92.
- Knijn T. e Kremer M., 1997, *Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Toward Inclusive Citizenship*, «Social Politics», vol. 4, n. 3, pp. 328-61.
- Kremer M., 2007, *How Welfare States Care. Culture, Gender and Parenting in Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Kohli M., 1999, *Private and Public Transfers between Generations*, «European Societies», vol. 1, n. 1, pp. 103-122.
- Korpi W., 2000, *Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequality in Different Types of Welfare States*, «Social Politics», vol. 7, n. 2, pp. 127-91.
- Künemund H., 2008, *Intergenerational Relations within the Family and the State*, in Saraceno C. (a cura di), *Families, Ageing and Social Policy: Generational Solidarity in European Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Künemund H. e Rein M., 1999, *There is more to Receiving than Needing: Theoretical Arguments and Empirical Explorations of Crowding in and Crowding out*, «Ageing and Society», vol. 19, pp. 93-121.
- Land H. e Rose H., 1985, *Compulsory Altruism for some or an Altruistic Society for all?*, in Bean P. e al. (a cura di), *In Defence of Welfare*, Tavistock, Londra.
- Leitner S., 2003, *Varieties of Familialism: The Caring Function of the Family in Comparative Perspective*, «European Societies», vol. 5, n. 4, pp. 353-75.
- Lewis J., 1997, *Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts*, «Social Politics», vol. 4, n. 2, pp. 60-177.
- Lewis J., 2001a, *The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care*, «Social Politics», vol. 8, n. 2, pp. 152-69.
- Lewis J., 2001b, *Should We Worry About Family Change?* Joanne Goodman Lectures, University of Toronto Press, Toronto.
- Lewis J., 2004, *Individualization and the Need for New Forms of Family Solidarity*, in Knijn T. e Komter A. (a cura di), *Solidarity between the Sexes and the Generations. Transformations in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 51-67.
- Lewis J. e Giullari S., 2005, *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: The Search for New Policy Principles and the Possibilities and Problems of a Capability Approach*, «Economy and Society», vol. 34, n. 1, pp. 76-104.
- Lister R., 1990, *Women, Economic Dependence and Citizenship*, «Journal of Social Policy», vol. 19, n. 4, pp. 445-67.
- Lister R., 1994, *'She has Other Duties': Women, Citizenship and Social Security*, in Baldwin S. e Falkingham J. (a cura di), *Social Security and Social Change*, Harvester Wheatsheaf, Hempstead, pp. 31-44.
- Lister R., 1995, *Dilemmas of Engendering Citizenship*, «Economy and Society», vol. 24, n. 1, pp. 1-40.
- Lister R., 2002, *The Dilemmas of Pendulum Politics: Balancing Paid Work, Care and Citizenship*, «Economy and Society», vol. 31, n. 4, pp. 520-32.
- Lister R., 2003a, *Citizenship, Feminist Perspectives*, Palgrave, Basingstoke, 2ª ed.



- Lister R., 2003b, *Investing in the Citizen-workers of the Future: Transformations in Citizenship and the State under New Labour*, «Social Policy and Administration», vol. 37, n. 5, pp. 427-43.
- Lister R., 2004, *Shifting Patterns of Solidarity and Responsibility: in Search of a Micro Perspective*, in Knijn T. e Komter A. (a cura di), *Solidarity between the Sexes and the Generations. Transformations in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 34-50.
- Mc Laughlin E. e Glendinning C., 1994, *Paying for Care in Europe. Is There a Feminist Approach?*, in Hantrais L. e Mangen S. (a cura di), *Concepts and Contexts in International Comparison*, Centre for European Studies, Loughborough, pp. 52-69.
- Millar J. e Warman A., 1996, *Family Obligations in Europe*, Family Policy Studies Centre, Londra.
- Misiani A., 2011, *Finanziaria 2011: fine delle politiche sociali?*, disponibile all'indirizzo internet: <http://antoniomisiani.myblog.it/media/02/02/1177770756.pdf>.
- Misra J. e Moller S., 2005, *Familialism and Welfare Regimes: Poverty, Employment and Family Policies*, Luxembourg Income studies Wp, n. 399.
- Misra J., Budig M e Moller S., 2006, *Reconciliation policies and the Effect Motherhood on Employment, Earnings and Poverty*, Luxembourg Income studies Wp, n. 429.
- Naldini M., 2003, *The Family in Mediterranean Welfare States*, Frank Cass, Londra.
- Naldini M. e Saraceno C., 2008, *Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen but Far from Structural Reforms*, «Social Policy and Administration», vol. 42, n. 7, pp. 733-48.
- Orloff A.S., 1993, *Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare State*, «American Sociological Review», vol. 58, n. 3, pp. 303-28.
- Ostner I., 1994, *Independence and Dependency. Options and Constraints for Women over Life Course*, «Women's Studies International Forum», vol. 17, n. 2/3, pp. 129-39.
- Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.
- Pascall G., 2008, *Gender and European Welfare States*, in Abrahamson P. e Anspalter C. (a cura di), *Understanding European Social Policy*, Casa Verde Publishing, Hong Kong.
- Pascall G. e Lewis J., 2004, *Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe*, «Journal of Social Policy», vol. 33, n. 3, pp. 373-94.
- Pasquinelli S., 2011, *I tagli che non fanno rumore*, «www.lavoce.info.it», 10 febbraio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1002151-351.html>.

- Pavolini E., 2004, *Regioni e politiche sociali per gli anziani: le sfide della non autosufficienza*, Carocci, Roma.
- Pfau Effinger B., 2004, *Development of Culture, Welfare State and Women's Employment in Europe*, Ashgate, Aldershot.
- Pfau Effinger B., 2010, *L'impatto dei congedi parentali sull'occupazione delle madri nelle società europee*, «La Rivista delle politiche sociali», n. 1, pp. 189-208.
- Pierson P. (a cura di), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Roll J., 1991, *What is a Family? Benefit Model and Social Realities*, Family Policy Studies Centre, Londra.
- Saraceno C., 1994, *The Ambivalent Familism of the Italian Welfare System*, «Social Politics», vol. 1, n. 1, pp. 60-82.
- Saraceno C., 2004, *Defamilialization or Re-familialization? Trends in Income-tested Family Benefits*, in Knijn T. e Komter A. (a cura di), *Solidarity between the Sexes and the Generations. Transformations in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 68-86.
- Sevenhuijsen S., 1998, *Citizenship and Ethics of Care*, Routledge, Londra.
- Trifiletti R., 1995, *Family Obligations in Italy*, in Millar J. e Warman A. (a cura di), *Defining Family Obligations in Europe*, University of Bath, Bath.
- Trifiletti R., 1999, *Mediterranean Welfare Regimes and the Worsening position of Women*, «Journal of European Social Policy», n. 4, pp. 63-78.
- Ungerson C., 1995, *Gender, Cash and Informal Care: European Perspectives and Dilemmas*, «Journal of Social Policy», vol. 24, n. 1, pp. 31-52.
- Ungerson C., 1997, *Social Politics and the Commodification of Care*, «Social Politics», vol. 4, n. 3, pp. 362-81.

Tabella 1 - Pensioni secondo i fondi di dipendenti e autonomi dal 2001 al 2011

Tipo gestione		Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprese le gestioni a contabilità separata)			Pensioni ai lavoratori autonomi			Prestazioni assistenziali		
Anno	Sesso	Numero pensioni	Importo medio mensile e rapporto M/F		Numero pensioni	Importo medio mensile e rapporto M/F		Numero pensioni	Importo medio mensile e rapporto M/F	
2001	Maschi	4.222.878	849,96		1.707.763	550,05		155.853	266,28	
	Femmine	5.992.752	474,08	55,7	2.487.695	341,90	62,1	549.332	251,93	94,6
2005	Maschi	4.204.923	1.068,62		1.879.784	697,67		1.023.543	347,28	
	Femmine	5.892.861	551,58	51,6	2.564.788	408,02	58,4	1.839.864	356,20	101,1
2007	Maschi	4.147.320	1.146,76		1.979.551	762,87		1.146.722	360,12	
	Femmine	5.848.154	583,26	50,8	2.620.289	439,18	57,5	2.017.327	371,40	103,1
2011	Maschi	3.997.599	1.316,74		2.073.707	893,16		1.336.841	386,52	
	Femmine	5.690.429	650,25	49,3	2.657.012	498,88	55,8	2.277.316	403,84	104,5

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore su Inps, 2011a

Tabella 2 - Pensioni integrate al minimo nel 2007 e nel 2011

Categoria		Vecchiaia			Invalidità		Superstite	
Tipo Importo	Sesso	Numero pensioni	Importo medio mensile della pensione		Numero pensioni	Importo medio mensile della pensione	Numero pensioni	Importo medio mensile della pensione
Parzialmente integrate 2007	Maschi	8.076	376,12		6.576	375,68	32.104	361,79
	Femmine	169.814	355,45	94,5	92.414	358,66	77.036	357,72
Parzialmente integrate 2011	Maschi	6.606	406,54		5.222	404,76	32.276	405,46
	Femmine	169.535	393,25	96,1	73.634	395,69	74.654	399,25
Totalmente integrate 2007	Maschi	380.210	462,67		334.156	459,27	100.225	441,98
	Femmine	1.424.704	446,55	96,5	633.645	455,22	819.842	475,64
Totalmente integrate 2011	Maschi	333.251	488,33		234.773	485,54	97.242	472,88
	Femmine	1.354.533	476,79	97,6	435.142	487,00	782.992	504,36

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore su Inps, 2011a

Europa: nuovi equilibri di welfare  
e processi di ricalibratura



## Paesi nordici: campi, processi ed effetti delle privatizzazioni in corso

**Paolo Borioni**

RPS

*In Svezia il criterio della «libera scelta» fra privato e pubblico sta guidando la politica del governo di centro-destra sia nel campo della cura, sia in quello dell'istruzione. I risultati deludenti di questa scelta hanno innescato un dibattito che si ricollega anche ad altri aspetti delle «privatizzazioni»,*

*come per esempio quello della politica abitativa. Nel campo delle assicurazioni sociali sulla disoccupazione si profila invece addirittura una possibile «statalizzazione» del sistema Ghent, ma anche in questo caso, paradossalmente, si può parlare di una dinamica «privatizzante».*

### 1. Introduzione

Una speciale commissione della socialdemocrazia svedese<sup>1</sup> ha in febbraio prodotto, dopo la seconda sconfitta elettorale di fila registrata dal partito lo scorso autunno, una lunga, importante e assai comprensiva relazione finale (Kriskommissionen, 2011). Essa può aiutarci a comprendere perché e come la cosiddetta «*marknadisering*», la mercatizzazione e privatizzazione della società, sia penetrata nei paesi nordici. E in Svezia in particolare. A parere della commissione va recuperato un concetto essenziale: «[...] storicamente sono le questioni di potere ad essere state centrali per il lavoro sociale della socialdemocrazia. La tradizionale inclinazione del movimento operaio per l'istruzione, la lotta per esercitare influenza nel mondo del lavoro e il rafforzamento del welfare per tutti, che tra l'altro consentì l'accesso delle donne nel mondo del lavoro, ha mirato a distribuire il potere nella società in modo più equo. I rapporti di forza sono così stati politicizzati e la distribuzione di potere operata dalle forze del mercato è stata controbilanciata. Identificare e redistribuire i rapporti di potere nella società ha contribuito a rendere l'uomo meno una merce, e quindi a farlo divenire più umano». Storicamente (continua il documento) tale

<sup>1</sup> È detta «*Kriskommissionen*» (Commissione sulla crisi della socialdemocrazia) ed è composta da studiosi, politici, sindacalisti di area.

azione di riforma socialista è stata avversata poiché, dagli anni 1970, alcuni hanno sempre più sostenuto che «gli insuccessi del mercato dipendessero dal troppo poco mercato», così «la critica verso l'inefficienza [del "pubblico"] e la burocrazia cominciò a provenire anche da sinistra e dalle professioni. Crebbe anche un dibattito favorevole alla decentralizzazione e all'autogestione, così come molti movimenti [...] presero a criticare il welfare state per essere maschio, autoritario, bianco [...]». Inoltre, il welfare state e lo Stato furono accusati di sviluppare «[...] un proprio interesse, che non sempre era in armonia con quello della gente» (*ivi*, pp. 59-62). Dopo molte sconfitte, e dopo alcune vittorie incapaci di intaccare l'egemonia socialdemocratica, i due leader della destra danese (Anders Fogh Rasmussen, dal 2001) e della destra svedese (Fredrick Reinfeldt, dal 2006) sono riusciti a realizzare alcune strategiche «mercattizzazioni» senza dare troppo l'impressione di demolire il modello nordico. Con nuove modalità, quindi, essi sono stati capaci di realizzare una convergenza fra le diverse critiche alla «società forte» socialdemocratica esposte dalla *Kriskommission*. Essi hanno insomma riconfezionato un progetto di smontaggio che con ancora troppo esplicita ideologia neoliberista avevano esposto in due loro libri, ambedue usciti nel 1993: *Fra socialstat til minumsstat (Dallo Stato sociale allo Stato minimo)* dell'ex premier danese (Rasmussen, 1993), e *Det sovande folket (Il popolo dormiente)* dell'attuale premier svedese (Reinfeldt, 1993). In questi due saggi si propugnava un'idea icasticamente espressa nel titolo del premier svedese (ma replicata anche nel libro del danese, di cui un capitolo era intitolato: *Stato sociale e mentalità servile*). Tale idea era che i popoli nordici si trovavano in una condizione di passività (nonostante registrassero la più alta competitività e il più alto tasso di occupazione del mondo) e che a passivizzarli era l'eccesso di welfare state. La ragione dell'inedito successo politico di questi due leader (tra le altre) è che essi sono stati capaci di adottare una strategia per cui l'effetto delle loro politiche su alcuni pilastri del modello nordico (diffusa e potente negoziazione fra le parti, forte settore universalistico) non veniva troppo evidenziato. Piuttosto, sembravano convincere molti che alcuni e ben precisi settori del sistema andavano rivisti in senso «privatizzante» perché questo avrebbe incentivato il lavoro e la libera scelta. Ciò, peraltro, si coordinava politicamente e retoricamente con l'attuazione di un abbassamento (o, nel caso danese, di un non adeguamento alle nuove esigenze) della spesa pubblica e delle tasse (favorendo fiscalmente specie coloro i quali ne sarebbero stati stimolati a produrre e investire di più:



i redditi elevati). Sia le minori tasse, sia la riforma del sistema scolastico, sia quella della cura dell'infanzia, sia quella del «sistema Ghent» sono state iscritte in questo unico campo dialettico<sup>2</sup>. Ad ogni modo, i tre campi prescelti richiamano proprio la questione di potere posta dalla *Kris Kommission*: le riforme del centro-destra che qui prendiamo in considerazione costituiscono un'inversione cospicua di quel riequilibrio di potere fra Stato e mercato (nel sapere, nelle eguali opportunità fin dai primi anni di vita, nel rapporto fra domanda e offerta di lavoro) che i modelli sociali europei sono riusciti a realizzare (per quanto raramente al livello dei nordici). Un successo neoliberale tra l'altro anche dovuto al fatto che si è trattato di intensificare (sebbene cospicuamente) quanto in parte intrapreso dai socialdemocratici, i quali però erano stati attenti a non intaccare il potere dell'azione collettiva. Insomma, è in atto un'opera di de-socializzazione, di individualizzazione delle condizioni materiali. E per questo parliamo di «privatizzazione» nonostante essa non ridimensioni enormemente i servizi pubblici o le partecipazioni statali.

## 2. *L'interazione di due parziali privatizzazioni: i voucher scolastici e la politica abitativa*

«Dagens Nyheter», giornale liberal-conservatore della capitale svedese, ha in queste settimane proposto i termini essenziali di un dibattito molto esteso e sentito in Svezia. Al suo centro sono stati soprattutto i dati negativi emersi dall'ultima misurazione Pisa (*Programme for international student assessment*), che esporremo meglio più avanti, e il tipo di correlazione che questi avrebbero con le riforme dell'istruzione intraprese negli ultimi due decenni (introduzione della libera scelta tramite voucher, sensibile estensione dell'offerta educativa privata, municipalizzazione dell'offerta educativa pubblica)<sup>3</sup>. Per una serie di ragioni politiche e storiche (furono proprio i socialdemocratici a introdurre le

<sup>2</sup> Per ora tutto questo è avvenuto con successo, anche se i giorni del centro-destra a Copenaghen sembrerebbero volgere al termine.

<sup>3</sup> Ci si riferisce qui alla serie di articoli di Maciej Zaremba, pubblicati fra il 3 e il 14 aprile su «Dagens Nyheter», seguiti, nello stesso giornale da altri interventi di politici, sindacalisti della scuola, editorialisti di cui riassumeremo di seguito i termini essenziali. Inoltre sul sito del giornale sono stati contati ben 1500 interventi sull'argomento.

riforme oggi sotto accusa) conviene partire proprio da come il responsabile scuola dei *Socialdemokraterna* si pone dinanzi al problema. Come titola il giornale di Stoccolma *I socialdemocratici tentennano sulla municipalizzazione*, perché è questo, più del sistema di voucher, a rappresentare l'elemento nel mirino del responsabile scuola del partito Mikael Damberg (Örstadius, 2011, pp. 8-9)<sup>4</sup>. A suo avviso, in questo d'accordo con una maggioranza della commissione scuola del *Riksdag*, l'intero sistema di riforme (comunalizzazione e «libera scelta» tramite voucher) deve essere esaminato da una commissione d'inchiesta apposita. A dichiarare però fin d'ora che il sistema scolastico pubblico va interamente ristatalizzato sono soltanto i populistici *Sverigedemokraterna* e i liberali del *Folkpartiet* (al governo con Centristi agrari, Democristiani e Conservatori del premier Reinfeldt). Per i liberali, evidentemente, ciò va fatto per innalzare i risultati e salvare così il sistema di voucher e il settore dell'offerta privata. Damberg, dal canto suo, dimostra di non voler rinnegare totalmente la riforma, ma di auspicare per il momento un maggior ruolo dello Stato accanto ai Comuni. Tale ruolo è finalizzato a rimediare alle differenze di rendimento assai marcate registrate fra diversi istituti di diverse zone del paese. Del resto, già sette anni dopo la municipalizzazione della scuola pubblica (1991) il *Riksrevisionsverket*, (l'istanza preposta all'esame critico della legislazione) definiva la riforma un insuccesso, e la criticava soprattutto per non avere opportunamente vincolato gli istituti e i Comuni a precisi obiettivi da raggiungere. Oggi, in seguito al verdetto preoccupante dell'indagine internazionale Pisa, è l'istanza pubblica preposta all'esame del sistema d'istruzione, lo *Skolverket*, ad indicare appunto nella gestione comunale il più importante fattore di involuzione<sup>5</sup>.

La leader del sindacato degli insegnanti, Eva-Lis Sirén, considera invece positivamente la forte autonomia comunale delle scuole, e sposta piuttosto il discorso verso un migliore trattamento salariale e formativo del corpo insegnante («cosa ne è stato delle risorse promesse dal governo per stimolare i Comuni ad aumentare i salari degli insegnanti?»). Riguardo alla ristatalizzazione della scuola afferma che essa «con-

<sup>4</sup> La municipalizzazione delle scuole avvenne nel 1991, ad opera dell'allora ministro per l'Istruzione socialdemocratico Göran Persson.

<sup>5</sup> Questo, in estrema sintesi, il contenuto del rapporto *Vad påverkar resultaten i svenska grundskolan?* (Skolverket, 2010a). Anche la nuova direttrice dello *Skolverket*, Anna Ekström («è inevitabile sentirsi fortemente turbati alla lettura degli articoli di Zaremba»), è stata intervistata da «Dagens Nyheter» nelle scorse settimane.

sumerebbe molta parte delle risorse di cui meno si dispone: il tempo e il denaro» (Örstadius, 2011; Sirén, 2011).

L'attenzione di uno dei principali commentatori e analisti di «Dagens Nyheter», Peter Wolodarski, si concentra anch'essa sul ruolo degli insegnanti, ma in modo assai diverso dalla sindacalista Sirén, e dallo *Skolverket* (Wolodarski, 2011, p. 4). Secondo il suo punto di vista il declino è dovuto ad una formazione del corpo insegnante sempre più concentrata sulla «democrazia scolastica» (*sic*) ovvero sui «diritti degli allievi» (il columnist insiste soprattutto sull'eccesso di preferenza per la libera creatività a scapito dell'esercizio sistematico) e sempre meno sul ruolo centrale dell'insegnante. Dice fra le altre cose Wolodarski che «se si comincia a chiamare gli insegnanti semplici mentori, e se si insegna agli allievi che devono “fare ricerca” durante l'orario scolastico, allora già con il modo di esprimersi si riduce il docente ad un atrezzo ausiliario dell'insegnamento». È a questo fattore che, in parte rilevante, viene ricondotto il calo di prestigio del corpo insegnante e, a monte di ciò, dell'attrattiva rappresentata dalla carriera di docenti scolastici. Per questo Wolodarski cita l'esempio della vicina Finlandia (spesso celebrata come la nazione dotata del miglior sistema educativo d'Europa, se non del mondo), dove secondo lui: «accedere agli studi magistrali è quasi altrettanto difficile che accedere alla facoltà di medicina». Ad ogni modo occorre farla finita con la scuola «morbida» (*flumskolan*), la quale presume che «i giovani vengano logorati dalle elevate aspettative e dalle richieste di apprendere tramite esercizi ripetuti [...] i quali invece confortano l'autostima e esercitano la memoria, che più tardi servirà per ogni altro tipo di apprendimento. Allo stesso modo l'autorità degli adulti non è una minaccia verso lo sviluppo dei giovani, ma la base per poter poi crescere come individui».

A compiere un'analisi completa, scevra anche dalle prudenze del socialdemocratico Damberg, è però soprattutto il *think-tank* del movimento operaio: l'*Arbetarrörelsens Tankesmedjan* (che unifica partito e confederazione sindacale dei «colletti blu» *Landsorganisation*) (Lindgren, 2010). I dati di fatto da cui parte l'analisi sono soprattutto due: i risultati negativi concordemente registrati sia dallo *Skolverket*, sia dall'indagine Pisa più recente (è stato pubblicato in dicembre il risultato dell'analisi compiuta nel 2009). Secondo lo *Skolverket* gli esami di nona classe (studenti di 15 anni) hanno registrato nel tempo un costante aumento di studenti non idonei al passaggio al triennio liceale, nonché un raddoppio di studenti che nell'esame di accesso al liceo non passano la prova di matematica (17,5% rispetto al 9,2% del 2003). Il risultato

RPS

Paolo Bortoni

medio, inoltre, peggiora per la prima volta anche per studenti provenienti da famiglie con elevato titolo di studio.

L'indagine Pisa conferma (avvalendosi anche della comparazione internazionale) il dato negativo appena riportato: nella comprensione dei testi la Svezia nel 2000 era al vertice degli Stati presi in esame (66), mentre ora è intorno alla media. Inoltre la percentuale di studenti che superano soltanto il livello più basso è aumentata (dal 13 al 18%), mentre quella al livello più elevato è scesa dall'11 al 9%. Ciò comporta che per la prima volta tutti peggiorano, ma gli allievi meno performanti peggiorano di più, ovvero, nel peggioramento generale, aumentano le differenze.

In matematica il risultato svedese era un po' superiore alla media, mentre oggi è intorno alla media. Anche qui si osserva, ad un livello più basso già in partenza, un peggioramento generale, ma maggiore fra i meno performanti. In scienze naturali per la prima volta la Svezia arretra sotto la media, ma il dato più indicativo, tenendo conto delle riforme oggi in discussione, è che in passato il sistema scolastico svedese apparteneva a quelli che meglio riuscivano a garantire l'uniformità di risultati (mediamente elevati) fra diversi istituti, mentre già dal 2003 le differenze qualitative fra scuole (nel peggioramento generale) hanno cominciato a crescere, un trend confermato negli anni seguenti. Peraltro i risultati Pisa sono impietosi anche rispetto ad un altro fattore legato a quanto detto finora: mentre ancora nel 2000 in Svezia il retroterra socio-economico familiare contava meno della media internazionale, oggi esso conta più di questa media. La Lindgren (già collaboratrice di Olof Palme e di Ingvar Carlsson, cioè della classe politica socialdemocratica precedente a Persson) conclude impietosamente: «la scuola svedese appartiene ormai a quelle più segregate». O, come conclude il rapporto dello *Skolverket* sui risultati Pisa: «La Svezia è uno dei pochi paesi in cui sia le eguali opportunità, sia il risultato generale peggiorano [...] inoltre non ci sono segni del fatto che la tendenza sia in frenata» (Skolverket, 2010b).

Sulla base dei dati, l'analisi del *think-tank* sindacale-socialdemocratico ritiene «infondata» l'argomentazione del ministro dell'Istruzione liberale Jan Björklund per cui alla base di tutto ci sarebbe la «*socialdemokratiska flumskola*», ovvero la tradizione di permissivismo e bassi requisiti d'impegno della tradizione socialdemocratica che abbiamo già visto descrivere da Wolodarski. In effetti la tendenza è ad un peggioramento progressivo che non risultava prima delle tre riforme convergenti (che ricordiamo di nuovo: di municipalizzazione, di libera scelta

delle famiglie tramite voucher pubblici, e di incoraggiamento dell'impresa privata a investire nel mercato scolastico). Anzi: le misurazioni comparative già in essere prima delle indagini Pisa cominciate nel 2000 (Iea – *International association for the evaluation of educational achievement*, Timss – *Trends in international mathematics and science study*, che misurava le competenze dei tredicenni in scienze e matematica, e altre ancora) registravano un risultato sopra la media internazionale, e, in lettura e comprensione del testo, fra i migliori in assoluto. Anche l'influenza del retroterra familiare sui risultati scolastici era comparativamente assai bassa, mentre ora è elevata.

Anche secondo l'analisi dell'*Arbetarrörelsens Tankesmedja* potrebbero esserci delle scelte pedagogiche alla base del peggioramento, come per esempio la minore attenzione per il lavoro comune della classe e lo spazio molto più ampio lasciato ai compiti a casa e alle ricerche svolte fuori scuola, che svantaggiano gli allievi con famiglie poco istruite e poco portate alla pedagogia. Ma, come si vedrà, anche questa scelta passa in secondo piano rispetto alla differenziazione segregante originata dalle riforme dell'era Persson e potenziatasi negli anni del centro-destra al governo. Un ruolo importante è svolto anche dall'evoluzione della politica abitativa e del mercato immobiliare, che divaricando le condizioni socio-economiche delle diverse zone e regioni del paese (specie in grandi città come Stoccolma e Göteborg, dove più elevata è stata l'ascesa dei prezzi immobiliari) ha moltiplicato l'effetto «segregante» delle riforme stesse (*Arbetarrörelsens Tankesmedja*, 2005)<sup>6</sup>.

La premessa di questa situazione va ricercata in una «privatizzazione» di ciò che sovente è stato chiamato uno dei pilastri del modello svedese e nordico in genere: la politica della casa con forti sovvenzioni per abitazioni di qualità, in parte molto rilevante destinate alla locazione e non alla vendita (fatto di per sé in grado di calmierare il mercato), ovvero attraenti anche per porzioni rilevanti della classe media. Ora, questo modo di procedere si è fortemente distinto da quanto avveniva in altri paesi, in cui la politica dell'abitazione ha implicato soprattutto fornire abitazioni «popolari» alle classi più disagiate (Persson, Carlén e Suhonen, 2010, pp. 144-147). In quest'ultimo caso si è trattato di un procedere «residualista» che, oltre a raccogliere scarso appoggio nelle classi medie (con relativa limitazione degli investimenti), riesce per lo

<sup>6</sup> Il rapporto dell'*Arbetarrörelsens Tankesmedja* del 2005, intitolato *Flum? Nej, segregation!*, poneva già allora in luce questi fattori.

più a fornire soluzioni di bassa qualità e fortemente segreganti per le classi di reddito inferiori<sup>7</sup>.

Tuttavia, anche la politica della casa tipica del modello sociale svedese è stata trascurata negli ultimi lustri, ma dal 2007 ogni Comune può ormai decidere liberamente cosa fare del patrimonio abitativo ad alta accessibilità costituitosi negli anni. Per la verità, già negli ultimi anni del governo di minoranza di Persson (2002-2006) erano stati venduti 25.000 appartamenti di questo tipo, ma ora la tendenza appare essere in forte accelerazione: 38.000 appartamenti sono stati venduti oppure ricostruiti per divenire case di proprietà, 16.000 solo a Stoccolma nel 2007-2009. In molti Comuni della regione intorno alla capitale ormai tutto il patrimonio abitativo ad alta accessibilità è stato venduto. Che questa politica si concentri intorno a Stoccolma ha una duplice spiegazione: da un lato la capitale è governata dal centro-destra, interessato a mutare la composizione sociale dei quartieri sorti con i programmi per la casa «sociali» ma qualitativi del passato (il celebrato *miljonprogram*), dove la sinistra politica raccoglie molti consensi. Dall'altro, com'è ovvio, rivendere questo patrimonio immobiliare nella zona di aree urbane come Stoccolma riveste un maggiore contenuto speculativo ed economico.

Le differenze sociali fra quartieri non sono ovviamente un elemento del tutto nuovo, ma l'evoluzione immobiliare che abbiamo descritto appare verosimilmente aver favorito il fatto che, come sostiene il rapporto Pisa, le «*friskolor*» (le scuole del tutto private oggi autorizzate a fare concorrenza a quelle municipali nell'attrarre i voucher delle famiglie) hanno risultati scolastici migliori che però, se depurati del retroterra socio-economico degli studenti, divengono uguali a quelli delle altre scuole. Tanto più che i molteplici effetti «segreganti» paiono confermati da un altro dato posto in luce dallo *Skolverket*: il retroterra educativo delle famiglie pare contare il doppio nel confronto fra scuole di quanto conti in quello fra singoli studenti. Ovvero: se le scuole sorgono in contesti socialmente avvantaggiati poi l'effetto positivo del retroterra si moltiplica nella convivenza fra alunni parimenti avvantaggiati come provenienza<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Su questo argomento, e su altri affini: Hortone Gregory, 2009. Gran parte delle argomentazioni di questo volume sono riportate in due recenti articoli: Katwala, 2010; Horton, 2010.

<sup>8</sup> Lo *Skolverket*, nel suo rapporto *Vad påverkar resultaten i svenska grundskola?* (2010a) sostiene tra le altre cose: «Gli effetti positivi che possono essere rag-

Sebbene da questo dato risulti discutibile il contributo qualitativo delle *friskolor*, indubbia è invece la loro redditività. Solo così si spiega che, specie dal 2006, ne sono sorte a centinaia, attraendo sempre maggiori quote di studenti. Nell'anno scolastico 2007-2008 erano 632 le scuole di base private con 67.640 studenti, mentre erano 356 i licei privati con 86.200 studenti. Negli anni seguenti le richieste di istituire altre scuole private sono aumentate di circa 200 l'anno (Lindgren, 2009). Così, se nel 2000 poco più del 3% degli studenti frequentava le scuole private, oggi si è giunti oltre il 10% di un mercato che totalizza 1.300.000 studenti di vario grado. Il perché si capisce benissimo: i Comuni negli ultimi anni hanno aumentato esponenzialmente i loro acquisti di istruzione dai privati. I fondi ricevuti dalle imprese che vendono istruzione sono cresciuti da 5 a 14 miliardi di Sek (corone svedesi). A questi vanno aggiunti gli 8 miliardi convogliati verso scuole gestite da associazioni e fondazioni (cioè un raddoppio negli ultimi anni per istituti non-profit ma pur sempre privati). Da segnalare è anche l'interessamento di grandi investitori per questo mercato, che pare condurre verso una concentrazione dell'offerta: i quattro maggiori attori (Academedia, Pysslingen, Kunskapsskolan, John Bauer Gymnasierna) avevano 14.000 allievi nel 2002, oggi ne hanno 50.000. Non a caso, dietro la John Bauer Gymnasierna c'è il capitale di rischio internazionale (di provenienza danese) della Axcel (Persson, Carlén e Suhonen, 2010, pp. 130-133).

Da questo punto di vista il terzo elemento di «destatalizzazione» introdotto a partire dal 1991 (ovvero il primo cronologicamente), la municipalizzazione, ha contribuito all'abbassamento e alla polarizzazione dei risultati, poiché i diversi Comuni non possono, al netto della competenza e inventiva degli amministratori locali, che essere maggiormente condizionati dalle risorse locali di quanto lo sarebbe un sistema interamente statale.

Le soluzioni che in conclusione della propria analisi vengono proposte dall'*Arbetsrörelsens Tankesmedja* chiariscono forse ciò che Damberg intendeva con «maggiore ruolo dello Stato»: 1) un maggiore ruolo

giunti ponendo nello stesso gruppo allievi dalle alte prestazioni si perdono nella direzione opposta raggruppando studenti dalle prestazioni modeste. Inoltre si presentano altre conseguenze negative come per esempio un peggioramento dell'autostima nelle classi di quest'ultimo tipo [...]. Secondo la ricerca in questo campo spesso l'insegnante abbassa le proprie esigenze e tende verso interpretazioni semplificate del programma d'insegnamento».

RPS

Paolo Bortoni

dello Stato nel finanziamento della scuola allo scopo di ridurre gli effetti delle differenze di risorse fra i Comuni; 2) una maggiore e più organizzata presenza di lezioni extra nelle scuole finanziate dal bilancio per la scuola per ridurre il peso ereditario del livello d'istruzione dei genitori; 3) un maggiore impiego di risorse della scuola soprattutto per favorire classi a numero ridotto nelle zone del paese socialmente problematiche o depresse: se infatti la riduzione numerica delle classi ha scarso effetto in scuole poco problematiche, essa può avere un impatto molto positivo in casi in cui sono presenti molti alunni con diversi tipi di difficoltà.

### *3. La cura dell'infanzia*

È noto che i modelli nordici di welfare garantiscono elevate garanzie di sostituzione del reddito da lavoro anche nel caso dei congedi parentali. Esse hanno cercato il più possibile anche di rendere «paritario» il ricorso al congedo parentale, impedendo che esso (visto l'alto tasso di occupazione femminile e di doppi redditi per famiglia) pesi solo sulle donne. In Danimarca, per esempio, il congedo parentale prevede che ogni genitore ha diritto a 32 settimane di congedo, con indennità di disoccupazione assicurativa, il cui potere sostitutivo del reddito vediamo meglio nel prossimo paragrafo. Ma la coppia nell'insieme ha diritto a percepire il sussidio in tutto per 32 settimane. Inoltre il congedo può essere prolungato per ambo i genitori per periodi di 8 o 14 settimane, ma con indennità più bassa e su permesso accordato dal competente ufficio municipale. Ciò significa che il periodo di congedo massimo per ogni genitore può essere di 32, o di 40, o di 46 settimane: dipende dalla volontà di sfruttare la possibilità offerta.

I dati mostrano che il 94% delle donne che utilizzano il congedo parentale lo sfruttano per 28 settimane. Mentre il 26% degli uomini che utilizzano il congedo parentale lo sfruttano in tutto per nemmeno 8 settimane. È il 23% degli uomini, inoltre, fra quelli che utilizzano il congedo, a prenderlo entro la quattordicesima settimana dalla nascita del neonato. Così, i dati evidenziano che il progresso verso una cura paritaria della prole non è vicino ad essere conseguito, soprattutto (oltre al permanere di differenze di ruolo in base al genere) per via della differenza di reddito medio fra uomini e donne, che ancora fa preferire di gran lunga il congedo femminile rispetto a quello maschile.



Senza andare nei dettagli, in Svezia lo schema dei congedi (con un tasso di sostituzione del reddito uguale a quello per la cassa malattie: il 77,6%) è ancora più «generoso»: i genitori possono avere il congedo a partire dalla nascita per un massimo di 480 giorni. Si può oltretutto sfruttare questi giorni di congedo parentale suddividendoli negli anni fino a che la prole non raggiunge l'ottavo anno di età. Ci sono poi anche congedi detti «eventuali», ottenibili, a condizioni economiche analoghe, anche per la malattia della prole, fino al compimento del diciottesimo anno di età.

Negli ultimi anni, specie su esempio finlandese e norvegese, a tutto questo il governo svedese ha aggiunto la possibilità di completa dedizione genitoriale alla prole, svincolandola maggiormente dalla permanenza, o dal pronto ritorno, nel mondo del lavoro<sup>9</sup>.

La novità è entrata in vigore nel 2008 e si chiama «*vårdnadsbidrag*», ovvero «contributo alla cura». Esso si propone di aumentare la libertà di scelta dei genitori rendendo loro possibile occuparsi dei figli personalmente e comunque più direttamente (Nelander, 2007, p. 6). Il contributo è di 3000 Sek esentasse o di 4000 con tasse<sup>10</sup>. Esso è diretto a tutti i genitori con figli fra 1 e 3 anni di età. L'essenza di questa proposta è che per ricevere tale cifra non bisogna beneficiare di altre forme di cura dell'infanzia con sostegno pubblico (tipicamente: gli asili nido comunali). Nemmeno il cumulo con i benefici parentali assicurativi «Ghent» legati al salario cui abbiamo fatto cenno è permesso. A queste caratteristiche «privatizzanti» se ne aggiunge soprattutto un'altra: il contributo è cumulabile con il reddito da lavoro. Certo, la proposta è facoltativa non solo nel senso che se ne avvarranno solo i genitori che lo desiderano: è anche una libera scelta dei diversi Comuni decidere se offrirne l'opportunità, o meno, ai propri cittadini. Essa però può diffondersi cospicuamente poiché per i costi del contributo (che ammonterebbero ad un massimo di 36.000 Sek per anno e per figlio) i Comuni non riceveranno ulteriori compensazioni. Visto che il costo medio di un posto in ogni asilo è di 116.000 Sek all'anno, il *vårdnadsbidrag* può senza dubbio rappresentare per i Comuni un'evidente tentazione (Persson, Carlén e Suhonen, 2010, pp. 176-178.). Non a

<sup>9</sup> I dati sono tratti dai siti istituzionali dei ministeri competenti.

<sup>10</sup> Nei sistemi nordici i trasferimenti in denaro sono di regola tassati, proprio a significare una loro dipendenza dal reddito precedente, e comunque la loro natura di partecipazione duplice (in dare e avere) alla produzione totale della ricchezza, e non di sussidio residuale di povertà.

caso diversi Comuni della cintura «conservatrice» di Stoccolma (come Nacka, Tyresö e Sollentuna) hanno già reso disponibile il contributo. In tutte queste circostanze, dunque, ci si possono attendere effetti di due tipi: genitori con redditi o rendite abbastanza elevati da potere trascurare il lavoro senza ulteriori compensazioni possono decidere di utilizzare il trasferimento per rimanere con la prole. Ma, forse ancora più verosimilmente, essi continueranno a lavorare utilizzando la cifra per pagare un aiuto domestico che si occupi in tutto o in parte del minore. Una evoluzione del genere può portare sempre più Comuni a sostituire un'assai positiva esperienza di cura pubblica dell'infanzia ad una sempre più privata. A rendere qualificata questa congettura c'è anche il cosiddetto «pigavdrag» (detrazione fiscale «per la domestica»), che introduce sgravi per chiunque possa dimostrare di volersi avvalere di servizi personali privati<sup>11</sup>.

Queste come altre scelte dei governi di centro-destra nordici inducono a inferire che si cerchi di istituire un mercato di servizi alla persona a bassa remunerazione parallelo al sistema ad alti redditi da lavoro e alto tasso di occupazione che costituisce la vera pietra angolare dei modelli nordici.

Infine, le esperienze norvegese e finlandese mostrano con chiarezza che la cifra sarà richiesta e utilizzata sovente da genitori (specie le madri, visto quanto sopra affermato rispetto al permanere tendenziale dei ruoli di genere anche nelle società nordiche) con scarse qualifiche e scarso radicamento nel mondo del lavoro. In Norvegia, infatti, i dati mostrano che il 96% dei fruitori sono stati donne, e fra di esse massimamente quelle di origine etnica non nordica e/o con lavori part-time a bassa remunerazione. In questo paese si sono inoltre osservati effetti negativi «segreganti», come una aumentata difficoltà di integrazione (per esempio linguistica) dei minori di famiglie immigrate. Si è rilevata anche la tendenza a utilizzare la misura sostitutivamente, ovvero per trascurare la cura pubblica per l'infanzia, il che ha condotto il governo di sinistra al potere a Oslo dal 2005 ad abolire la misura che nel frattempo è stata introdotta in Svezia (Nelander, 2007, p. 4).

<sup>11</sup> Persson, Carlén e Suhonen, 2010, pp. 168-169. Risulta tra l'altro che questo sgravio (costato in tutto 120 milioni di Sek di minori entrate al fisco) sia stato utilizzato soprattutto dagli alti redditi: solo una percentuale dell'1% per chi guadagna meno di 300.000 Sek l'anno, circa l'1% di chi guadagna fra 300.000 e 500.000 Sek l'anno, e oltre il 4% fra chi guadagna oltre mezzo milione di Sek l'anno.

#### 4. *L'attacco al sistema Ghent, ovvero la privatizzazione dell'azione collettiva*

Secondo molti, compreso chi scrive, il sistema Ghent di casse assicurative per la disoccupazione e per la malattia gestite dal sindacato costituisce l'elemento di maggiore importanza nella costruzione di modelli socio-economici nordici caratterizzati dalla assenza o dalla presenza ridotta di settori a bassa retribuzione e qualifica (Borioni, 2010). La novità tattica e strategica dei governi di centro-destra al potere a Copenaghen e a Stoccolma è di non avere messo in questione i modelli di welfare e di relazioni fra le parti sociali in sé, ma di avere però proceduto ad uno smontaggio proprio di questo snodo assai nevralgico dei sistemi sociali nordici. Poiché le casse di disoccupazione Ghent sono enti di diritto privato a gestione sindacale, potrebbe apparire problematico parlare di «privatizzazione» di fronte ad un loro ridimensionamento. E ciò specie nel caso in cui, come nel dibattito svedese, dal governo vengono ipotizzate in alternativa (e in prospettiva) soluzioni obbligatorie pubbliche di tipo «bismarckiano»<sup>12</sup>.

Questo dubbio è però soltanto apparente: centrale è stabilire quali siano esattamente le funzioni storicamente attribuite a questa precipua istituzione di welfare e da essa svolte in modo dimostrabile. Innanzitutto la loro istituzione, molto prima che venissero rafforzate dal sistema fiscale pubblico secondo il principio «*help to self help*», è legata all'affermarsi «dal basso» delle democrazie nordiche, tramite «movimenti popolari» di vario tipo (educativo, religioso, ecc.) di cui quello dei lavoratori è diventato il principale (Jangenäs e Svenningsson, 2011, p. 20). Un carattere assai tipico di questi movimenti è stato quello dell'organizzazione autonoma rispetto allo Stato e al potere economico-finanziario. Il welfare state e i sistemi sociali dei paesi nordici sono stati costruiti dalla politica in cooperazione con questa società che si organizza in modo autonomo. L'universalismo è in realtà un portato recente e graduale, non originario di quei modelli.

Le caratteristiche funzionali del sistema Ghent possono essere riassunte come segue:

- 1) è interessato ad un equilibrio fra il diritto degli iscritti ad un lavoro congruo con paga congrua e il dovere di non eccedere nel prolungare la ricerca del lavoro. Proprio la gestione privatistica, comune

<sup>12</sup> Interessante il dibattito sviluppatosi sul sito progressista «Dagens Arena»: vedi Wennemo, 2010, e Mörtvik, 2010.

e sindacale delle casse, infatti, previene comportamenti degli assicurati che finirebbero per portare alla rovina le casse stesse, e quindi la loro funzione di protezione dai rischi di disoccupazione, e di reclutamento sindacale (da cui l'elevata sindacalizzazione);

- 2) per lo stesso motivo, le assicurazioni sociali «Ghent» incentivano un sistema di ricerca del lavoro, e quindi di incontro fra domanda e offerta di lavoro (nonché di politiche attive del lavoro) notoriamente assai efficace;
- 3) tale efficacia e tale incentivo alla formazione di competenze piuttosto che all'abbassamento delle pretese è a sua volta un portato funzionale di un'altra caratteristica del modello Ghent: esso infatti rafforza l'azione collettiva e sociale nell'impedire che i lavoratori si facciano concorrenza al ribasso, innalzando il livello del salario di riserva, e quindi incentivando la controparte ad una strategia di investimento lontana dal competere tramite i bassi diritti e i bassi salari<sup>13</sup>.

Le scelte politiche determinatesi nell'ultimo decennio in Svezia e in Danimarca stanno però ormai erodendo la convenienza o anche solo la sostenibilità delle quote di partecipazione alle casse sindacali. Ciò è vero per un numero crescente di lavoratori, specie quelli a più basse qualifiche e a maggiore rischio di disoccupazione.

In Svezia i livelli di sostituzione del reddito sono stati progressivamente ridimensionati. Per esempio abbassando il tetto massimo di indennità comunque riscuotibile da un lavoratore disoccupato. Ovvero: rimane un rapporto fra il salario da occupato e il sussidio ricevuto, ma tale rapporto non può fruttare comunque più di una certa cifra massima (680 Sek i primi). Il risultato è che ormai soltanto chi guadagna meno di 18.700 Sek (circa 2000 euro mensili, che in Svezia è una paga molto bassa) ha una convenienza evidente a mantenersi nel sistema Ghent, perché si ha ormai diritto ad un'indennità dopo prelievo fiscale che corrisponde a poco più di 1000 euro, che diminuisce ulteriormente dopo i primi 200 giorni. In genere, ormai il tasso di sostituzione dell'indennità legata al salario è arretrato in Svezia da una media del 67% ad una del 50%. Durante il governo socialdemocratico, prima del 2006, i  $\frac{3}{4}$  dei beneficiari godevano di un tasso di sostituzione dell'80%, mentre oggi a questa quota giunge solo il 10% degli assicurati.

<sup>13</sup> Per questo è semplicistico l'entusiasmo neoliberista per una «*flexicurity*» danese malintesa come mera flessibilità del lavoro. Entusiasmo che a sua volta «da sinistra» induce ad un'ostilità verso una *flexicurity* altrettanto malintesa, e passivamente speculare all'entusiasmo neoliberale. E pertanto fuorviata.

Questo dato di fatto si incrocia negativamente con un altro aspetto delle più recenti riforme del centro-destra: è stato reso sempre più arduo maturare il diritto all'indennità. In precedenza occorreva lavorare continuativamente per sei mesi di seguito almeno 70 ore mensili, oggi occorrono sei mesi continuativi con però 80 ore mensili. Inoltre, rendendo più cara la quota per partecipare alla casse assicurative in ragione del pericolo di disoccupazione nei diversi settori professionali, sono stati aggiunti ulteriori disincentivi ad assicurarsi per i gruppi caratterizzati da lavoro discontinuo, part-time, ecc. Tuttavia abbiamo visto che anche determinate classi di reddito elevate possono essere nel futuro incentivate a lasciare le casse «Ghent» (preferendo soluzioni assicurative private o semplicemente risparmiando la quota corrisposta alla cassa) dalla sempre maggiore distanza fra salario lavorativo e indennità massima riscuotibile.

Il tasso di sostituzione delle indennità rispetto al salario pre-disoccupazione, infatti, era sempre stato più favorevole ai redditi da lavoro bassi, ma era anche sempre stato capace di risultare conveniente per le categorie o qualifiche meglio pagate. In tal modo (nel caso dei redditi bassi) si era costituito un efficace sostituto ad un regime di salario minimo, che aveva tenuto alti i salari per tutti. Inoltre, si era riusciti ad attrarre anche i «quadri» e i «colletti bianchi» (come nel caso delle casse associate alla confederazione corrispettiva: la Tco, *Tjänstemännens Centralorganisation*)<sup>14</sup> nel sistema. Ciò aveva prodotto, e da diversi punti di vista, una grande sostenibilità del sistema, ma anche incentivato la più alta sindacalizzazione del mondo, con una fetta nettamente maggioritaria di lavoro dipendente che sceglieva appunto la «doppia adesione»: sia al sindacato, sia ad una *A-Kassa* sindacale.

Infine, si è introdotta un'imposta sull'indennità di disoccupazione che varia in base al numero di disoccupati presenti nelle diverse casse di categoria. Tanto è maggiore la quota di disoccupazione in una certa cassa assicurativa, tanto più cresce l'imposta per disoccupato. Tale imposta, così, varia da sole 90 Sek per disoccupato al mese (per esempio nelle casse della confederazione Saco, che raccoglie assicurati con elevati titoli di studio) a 444 Sek al mese per disoccupato (ad esempio la cassa metalmeccanica della If Metall, duramente colpita dalla crisi,

<sup>14</sup> Non è un caso che al già citato dibattito sulla rivista online «Dagens Arena» partecipi a favore del sistema Ghent attuale Roger Mörtvik, che dirige proprio il settore politiche sociali della confederazione Tco (che organizza i «colletti bianchi»): Mörtvik, 2010.

paga oltre 400 Sek al mese per disoccupato). Questo aumento di imposizione a carico del sistema Ghent sindacale spicca rispetto alla inedita tendenza verso sgravi fiscali per tutti i percettori di redditi, e specie per quelli con redditi e proprietà sopra la media. La pressione fiscale si è abbassata dal 48,3 a meno del 46% totale negli ultimi anni, il che significa oltre 90 miliardi di Sek di minore imposizione. Dinanzi a ciò gli inasprimenti diretti alle indennità di disoccupazione hanno fruttato un aumento di entrate per lo Stato da poco più di 3 miliardi di Sek a oltre 11 miliardi di Sek soltanto dal 2006 al 2007 (Jängenäs e Svenningsson, 2011, p. 12). A ciò va peraltro aggiunta l'abolizione delle facilitazioni fiscali per le quote di adesione sindacale, che ha fruttato circa 4 miliardi di Sek (Persson, Carlén e Suhonen, 2010, pp. 165-167). Il bersaglio appare insomma chiaramente individuato, e poiché l'azione che lo caratterizza è particolarmente intensa verso i gruppi con ancoraggio instabile nel mondo del lavoro, appare logico porre in relazione tale azione con gli incentivi evidenziati nel precedente paragrafo verso il settore dei servizi privati alla persona. È verso di essi, evidentemente, che si può ipotizzare finiscano per confluire la gran parte delle categorie finora sufficientemente protette dal sistema Ghent nei periodi di disoccupazione o di occupazione alterna. Tanto più che i minimi di reddito di disoccupazione per chi non ha maturato i requisiti richiesti non vengono aggiornati dal 2002.

Anche in Danimarca l'adesione al sistema Ghent è stata negli ultimi anni penalizzata in modo analogo. La particolarità danese era che, rispetto alla Svezia, era da sempre più lunga e più facilmente accessibile, una volta maturati i requisiti di adesione e di periodo lavorativo svolto, il periodo di fruizione dell'indennità. Ciò a fronte di una flessibilità del lavoro molto più alta, in entrata e in uscita. Ebbene, è stato abbassato il periodo massimo di fruizione (da 4 a 2 anni), e inoltre l'esenzione fiscale di cui godevano le quote di adesione al sindacato è stata limitata a 3000 Dkk (corone danesi) l'anno, il che colpisce tutti i sindacati tranne quelli «gialli» (o cristiani) (Due, Madsen e Dalskov Pihl, 2010, p. 28). Inoltre, il tasso di sostituzione è negli ultimi anni in accelerata riduzione. I dati dicono che, prendendo il 2002 come anno di riferimento, per una donna a bassa qualifica esso è sceso da oltre il 75% medio a circa il 70%, per un lavoratore dipendente specializzato maschio dal 64 al 60% circa, per un funzionario pubblico dal 65 al 62% circa, per un quadro del settore privato dal 45 al 40% circa (Sloth Petersen, 2010).

Il panorama è più completo se si aggiunge come vengono incentivate

(o meno svantaggiate) le casse pluri-professionali e non sindacali dagli attuali governi in Danimarca e Svezia. Esse funzionano più o meno come la *Alfa-Kassa* in Svezia (costituita nel 1998 e sostanzialmente statale): essa offre ai propri membri assicurati un introito di disoccupazione legato al salario. Inoltre, riceve ogni anno dallo Stato 52,4 milioni di Sek per offrire anche ai non-assicurati un reddito base di disoccupazione di 320 Sek al giorno per cinque giorni alla settimana. La *Alfa-Kassan* appare come un disegno di indebolimento sindacale perseguito appunto svincolando il rischio della perdita di reddito non solo dall'amministrazione sindacale, ma anche da ogni omogeneità categoriale. Si tende cioè a una logica puramente assicurativa, mentre si offusca il nesso con ogni possibile logica sindacale (e di azione nel mercato del lavoro) della condizione di disoccupati<sup>15</sup>.

Coerente con quanto appena detto è anche il calo di investimento in politiche attive del lavoro, ovvero dell'altro grande pilastro dei modelli nordici, funzionale proprio alle finalità, all'effetto pratico strutturale, e alla sostenibilità del sistema Ghent.

In Danimarca fra il 2008 e il 2009 all'aumento di disoccupati dovuto alla crisi (da 47.973 a 72.651) è corrisposta una diminuzione degli attivati del 2%. Si potrebbe anche pensare che alla crisi economica, che in Danimarca si è fatta particolarmente sentire, le misure governative semplicemente non hanno contrapposto un'azione abbastanza pronta. Ma a far meditare è il fatto che la scelta sia deliberata, poiché nella Legge finanziaria per il 2009 si è osservata una notevole diminuzione delle cifre stanziare per l'attivazione dei disoccupati delle casse assicurative «Ghent». Lo stanziamento è di 3,8 miliardi di Dkk in luogo dei 5,5 precedentemente previsti. In sostanza ciò significa che le politiche attive del lavoro a tempo pieno potranno coinvolgere 20.000 anziché 26.000 persone (Nyrup Madsen, 2009). Similmente, in Svezia dal 2006 il bilancio dell'autorità che si occupa di programmi di attivazione e costruzione di nuove competenze sul mercato del lavoro (l'Ams, *Arbetsmarknadsstyrelsen*) è stato fortemente ridimensionato: esso è sceso di 13 miliardi di Sek, con il risultato che, per giunta in epoca di crisi, il numero di posti disponibili per l'attivazione è sceso di 50.000 unità (Persson, Carlén e Suhonen, 2010, p. 71).

<sup>15</sup> In Danimarca si osserva un simile sviluppo verso casse «pluricategoriali» e slegate da appartenenza sindacale come la Danske Lønmodtageres A-kasse, Ase, Dana, ecc. (Due, Madsen e Dalskov Pihl, 2010, pp. 26-28).

Per effetto degli inasprimenti e del ritiro di vari vantaggi diretti e indiretti connessi con il modello nordico basato sul sistema Ghent, in Danimarca si è osservato un calo della «doppia adesione» (al sindacato e alle casse assicurative Ghent) dal 70% nel 1994 al 62% nel 2008, con l'adesione verso le casse «confederali» (Lo e sindacati «non gialli») che è calata dal 79 al 74% (Due, Madsen e Dalskov Pihl, 2010, pp. 16-18). In Svezia il grado di sindacalizzazione dal 2006 è sceso dal 77 al 71%, mentre l'adesione alle casse Ghent è sceso dell'11%. In Finlandia si è registrato un calo della sindacalizzazione proprio in conseguenza dell'introduzione di una nuova cassa per la disoccupazione con caratteristiche «plurisettoriali» (1992): dall'84% della forza lavoro nel 1993 si è passati al 70% del 2007 (Böckerman e Uusitalo, 2006).

Il rischio di «privatizzazione», dinanzi a tutto ciò, sta nel fatto che se si accresceranno o confermeranno le scelte in atto (e le conseguenze che secondo chi scrive ne discenderebbero) il rapporto fra lavoratore e datore di lavoro verrà deciso in modo crescente in ambito privato. Ciò perché:

- 1) verrà abbassato il salario di riserva che induce ad una formazione negoziata (dunque sociale e partecipata tramite l'elevato livello di sindacalizzazione) di competenze e investimenti adatta ad un regime di alti salari;
- 2) l'effetto verrebbe accresciuto proprio con l'allargarsi di un settore a bassi salari e qualifiche che renderebbe a sua volta per molti sempre meno possibile associarsi a casse di disoccupazione comunque sempre più costose quanto più si è precari o poco pagati;
- 3) verrebbe affidato all'autorità politica (e, con un sistema Ghent ridotto o eliminato, solo molto indirettamente al sindacato) di determinare il livello di sostituzione di una cassa pubblica, il che va contestualizzato nella tendenza già attuale a favorire occupazione diminuendo il salario di riserva (è proprio quanto sostenuto in Mörtvik, 2010). È per impedire questa evoluzione che il sindacato nordico si è sempre affidato al proprio potere associativo, assicurativo e negoziale, e mai a meccanismi di salario minimo;
- 4) oltre ad aprire la via ad un rapporto sempre più individuale fra lavoratore e datore di lavoro («privatizzando» cioè una dimensione oggi ancora largamente sociale), ciò potrà incoraggiare una privatizzazione in senso proprio per le classi più elevate di reddito, ovvero il ricorso ad assicurazioni contro la perdita di reddito/lavoro secondo una logica puramente di rischio di mercato, quindi non includente ceti precari e marginali e d'altronde non economicamente praticabile per questi.



## 5. Conclusioni

Riportare quanto avviene nel campo delle assicurazioni sociali per la disoccupazione, insomma, corrisponde ad una dialettica privato-pubblico nel senso che per molti versi mina la dimensione sociale e partecipativa di tutti i fattori centrali del mercato del lavoro: la forza delle parti sindacali, la determinazione del salario, la motivazione a fornire sollecite politiche attive del lavoro, ecc.

Nel caso della cura genitoriale si tratta evidentemente di una privatizzazione nel senso di un incentivo alla rifamilizzazione cospicua. Ciò potrebbe avere numerosi risvolti e conseguenze nel tempo: dalla fuoriuscita di molte donne dal mercato del lavoro all'allargamento (come nel nostro paese o negli Usa) di un mercato di servizi personali con basse qualifiche e garanzie, nonché con incerte continuità lavorative.

Nel caso della scuola la dinamica di «privatizzazione», se si fosse limitata all'introduzione dei voucher, cioè alla «privatizzazione/liberalizzazione» della scelta dell'istituto scolastico, avrebbe avuto, almeno in teoria, effetti positivi sulla libertà delle famiglie senza intaccare la qualità dell'offerta scolastica pubblica. Tuttavia, ciò si è accompagnato all'entrata massiccia dell'investimento «profit» dell'impresa privata nel mercato scolastico, e alla municipalizzazione della offerta scolastica pubblica. L'insieme di questi fattori, aggiuntosi all'effetto segregante della dinamica di privatizzazione in atto nel settore abitativo, ha prodotto effetti molto negativi sull'uniformità e sulla qualità complessiva della formazione. Per questo alcuni, non solo a sinistra, prospettano un ritorno del ruolo pubblico, almeno per quanto attiene al riequilibrio qualitativo territoriale dell'offerta scolastica.

Sul piano teorico e in parte metodologico quanto qui esposto pare suggerire infine che non esiste affatto una predisposizione antropologica nordica (dovuta come spesso si dice alla scarsa e omogenea popolazione) a favorire soluzioni collettive razionali e condivise. È stata, come sempre, l'efficacia e coerenza dei sistemi sociali adottati a produrre gradualmente, a partire dagli anni 1930, le società più eguali (e allo stesso tempo socialmente mobili e competitive) del mondo. Se le premesse e i meccanismi fondamentali di queste politiche vengono manomessi, i risultati che ne conseguono, anche nei paesi nordici, si allontanano dall'ottimo.

Non è stata, insomma, una (peraltro storicamente inesistente) uniformità precedente a produrre alti tassi di eguaglianza e di coesione intorno ad obiettivi nazionali condivisi. Al contrario, meno tautologicamente, è stata l'uguaglianza gradualmente perseguita e organizzata,

nelle sue diverse forme economiche, partecipative e sociali, a favorire esiti equi e razionali che oggi potrebbero essere posti in dubbio.

RPS

### Riferimenti bibliografici

- Arbetarrörelsens Tankesmedja, 2005, *Flum? Nej, segregation! En rapport om skolans tyngsta problem*, Tankesmedjan Idé&Tendens, rapporto n. 8, ottobre, Stoccolma, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.arbetarrollenstankesmedja.se/files/oldsite/skolsegregation%20def.pdf>.
- Barsøe M., 2010, *Cevea-notat: Fællesskabet betaler for privatskolernes succes*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.cevea.dk/wp-content/uploads/270610NOTAT-Fællesskabet-betaler-for-privatskolernes-succes.pdf>.
- Böckerman P. e Uusitalo R., 2006, *Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland*, «British Journal of Industrial Relations», vol. 44, n. 2, pp. 283-303.
- Borioni P., 2010, *I modelli nordici: genesi, concetti, sfide*, «Economia e Lavoro», vol. 44, n. 3, pp. 49-86.
- Due J., Madsen J.S. e Dalskov Pihl M., 2010, *Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model*, Lo-dokumentation n. 1/2010, Copenhagen.
- Fogh Rasmussen A., 1993, *Fra socialstat til minimalstat - En liberal strategi*, Samleren, Copenhagen.
- Horton T. e Gregory J., 2009, *The Solidarity Society: Why We Can Afford to End Poverty, and How to Do It with Public Support*, Fabian Society, Londra.
- Horton T., 2010, *Reciprocity, Conditionality and Welfare: The Case of Active Labour Market Policy in Britain*, «Economia e Lavoro», vol. 44, n. 3, pp. 23-47.
- Jangenäs B. e Svenningsson L., 2011, *En solidarisk och allmän arbetslöshetsförsäkring. Ett reformförslag*, Arbetarrörelsens Tankesmedja, rapporto n. 29/2011, Stoccolma, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.arbetarrollenstankesmedja.se/files/a-kassan%20nr%2029%20webb.pdf>.
- Katwala S., 2010, *Why Universalism Matters: What British History Teaches us about Welfare Strategy*, «Economia e Lavoro», vol. 44, n. 3, pp. 9-21.
- Kriskommissionen, 2011, *Omstart för socialdemokratin*, Socialdemokraterna, Stoccolma, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.socialdemokraterna.se/upload/Kriskommissionen/omstartforsocialdemokratin.pdf>.
- Lindgren A.M., 2009, *Ta tillbaka demokratin!*, Arbetarrörelsens Tankesmedja Rapporto n. 8/2008 aggiornato a gennaio 2009, Stoccolma, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.arbetarrollenstankesmedja.se/files/oldsite/IMAGES/TA%20TILLBAKA%20DEMOKRATIN2.PDF>.
- Lindgren A.M., 2010, *Resultaten sjunker i de svenska skolorna*, Arbetarrörelsens Tankesmedja, Snabbanalys n. 23, dicembre, Stoccolma, disponibile all'in-

- dirizzo internet: <http://www.arbetarrorelsenstankesmedja.se/files/snabbanalys%2023.pdf>.
- Mörtvik R., 2010, *En obligatorisk a-kassa är väldigt mycket mindre självklar*, disponibile all'indirizzo internet: <http://dagensarena.se/debatt/roger-mortvik-en-obligatorisk-a-kassa-ar-valdigt-mycket-mindre-sjalvklar/>.
- Nelander Å., 2007, *Vårdnadsbidrag – en tillbakagång i svensk familjepolitik*, Arbetarrörelsens Tankesmedja Rapport n. 5, Stoccolma, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.arbetarrorelsenstankesmedja.se/files/oldsite/IMAGES/RAPPORT%20VÅRDNADSBIDRAG.PDF>.
- Nyrup Madsen T., 2009, *Langsom hjälp til de arbejdsløse*, «A4», n. 28.
- Örstadius K., 2011, *Refomerna måste granskas*, «Dagens Nyheter», 15 aprile, pp. 8-9.
- Persson C., Carlén S. e Suhonen D., 2010, *Bokslut Reinfeldt*, Ordfront, Stoccolma.
- Reinfeldt F., 1993, *Det sovande folket*, Moderata ungdomsförbundet, Stoccolma.
- Sirén E.L., 2011, *Lärarna måste höja sina röster*, «Dagens Nyheter», 18 aprile, p. 6.
- Skolverket, 2010a, *Rustad mot framtiden*, rapporto 352/2010, Skolverket, Stoccolma.
- Skolverket, 2010b, *Vad påverkar resultaten i svensk grundskolan?*, Skolverket, Stoccolma.
- Sloth Petersen J., 2010, *Notat: Flexicurity under afvikling*, disponibile all'indirizzo internet: [www.cevea.dk](http://www.cevea.dk).
- Wennemo I., 2010, *Fördelen med en facklig a-kassa är inte självklar*, disponibile all'indirizzo internet: <http://dagensarena.se/debatt/irene-wennemofordelen-med-en-facklig-a-kassa-ar-inte-langre-nagon-sjalvklarhet>.
- Wolodarski P., 2011, *Vilsna skolforskarens sällskap*, «Dagens Nyheter», 17 aprile, p. 4.



## Alla ricerca di nuovi equilibri. Lavoro di cura, conciliazione e intervento pubblico nei sistemi di welfare europei

**Andrea Ciarini**

RPS

*Il lavoro prende in esame i rapporti tra famiglia e welfare, con particolare riferimento alle politiche di conciliazione vita-lavoro e di cura per i minori. Attraverso l'esame della legislazione e delle più recenti riforme in materia, vengono analizzati i percorsi di cinque paesi europei: Germania e Francia per il raggruppamento continentale, la Svezia in rappresentanza dei paesi nordici, il Regno Unito per il raggruppamento anglosassone, infine l'Italia per quanto riguarda il cluster mediterraneo. Nel fare questo l'analisi va alla ricerca di quegli elementi innovativi tesi a delineare un diverso sistema di politiche sociali, non ancora*

*pienamente affermatosi, e tuttavia già in grado di farci intravedere alcuni sviluppi futuri in direzione di nuovi equilibri fra cura familiare, partecipazione al mercato del lavoro e funzioni del pubblico. Il tutto secondo un quadro di crescente complementarità tra famiglia e sistema di welfare. Ma se in questa tendenza generale alla pluralizzazione dei canali di offerta, la gamma delle prestazioni per le famiglie si fa più articolata tra servizi e misure di riconoscimento monetario e giuridico del caregiving, gli esiti delle riforme rimangono alquanto differenziati a seconda dei paesi in cui si producono.*

### *1. Redistribuzione e reciprocità familiare nei sistemi di welfare europei. Le questioni teoriche oltre la defamiliizzazione come funzione del welfare*

Tra le acquisizioni più recenti del dibattito sulle trasformazioni del welfare vi è senza dubbio la riguadagnata centralità dalla cura familiare (Pfau-Effinger, 2005; Paci, 2007; Saraceno, 2009) rispetto a un passato nel quale di famiglia e di assistenza in generale ci si è occupati poco, essendo considerati ambiti residuali dell'intervento sociale. Niente a che vedere con il ruolo rivestito dalla previdenza e dalle grandi assicurazioni sociali, sulle quali non solo i welfare state nazionali ma anche il dibattito sui regimi di welfare si sono a lungo soffermati. Oggi per varie ragioni non è così. Come ha ricordato Chiara Saraceno (2009), da una concezione dell'assistenza come fatto naturalmente ap-

partenente alla famiglia e al mondo femminile, il dibattito è arrivato negli ultimi anni a inquadrare fattivamente il rapporto tra chi riceve assistenza e chi la offre, come problema centrale del mutamento del welfare, identificandone i contesti regolativi, i diritti e le responsabilità insiti nel rapporto di cura. In questa prospettiva, studi come quelli sul *social care* (Daly e Lewis, 2000; Anttonen, Baldock e Sipila, 2003) e sui welfare mix (Evers e Laville, 2004; Ascoli e Ranci, 2003), fino ad arrivare al più recente filone di studi sui cosiddetti regimi di cura (Bettio, Simonazzi e Villa, 2006; Naldini, 2006), hanno guardato con rinnovato interesse alle funzioni familiari, contribuendo a portare questo ambito di cura informale fuori del tradizionale cono d'ombra entro cui era stato tacitamente confinato.

Tutto questo è avvenuto in contemporanea all'ascesa delle politiche socio-assistenziali nella riconfigurazione dei welfare europei, in risposta a rischi sociali non previsti nel ventaglio delle tradizionali istituzioni assicurative. Così, se è stato con le assicurazioni sociali obbligatorie che è emersa la dicotomia divenuta classica tra assistenza e previdenza, negli anni più recenti è stato con l'emergere di nuovi profili di rischio sociale non più dipendenti dalla sola attività lavorativa (del maschio capofamiglia soprattutto) ma legati anche ai cicli di vita, alla conciliazione vita-lavoro e alle trasformazioni demografiche, che il sistema dei servizi e l'assistenza, anche quella familiare, sono tornati al centro dell'attenzione degli studiosi.

In questo ritorno di attenzione verso l'assistenza, al ruolo della famiglia non si è guardato tuttavia secondo ottiche di analisi tradizionali, ovvero essenzialmente come cassa di compensazione delle mancate prestazioni pubbliche (Ferrera, 1996). Ma nemmeno si è trattato di riproporre quell'alternativa che oggi ci appare un po' troppo *tranchant* tra de-familizzazione e familizzazione come funzione del welfare. Queste due categorie di cui si è fatto uso in un certo dibattito (vedi Millar e Warman, 1996; Esping-Andersen, 1999) appaiono ancora influenzate dai precedenti studi sui regimi di welfare, tant'è che quando si è trattato di guardare non più solo alle assicurazioni sociali ma anche alle politiche sociali, dalla de-mercificazione si è passati in breve tempo al criterio della de-familizzazione, ma senza arrivare a una rimessa in discussione dei precedenti impianti teorici. Non a caso lo stesso Esping-Andersen ha confermato nel 1999 le classificazioni emerse dal suo precedente studio sui *Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990). Diverso è il caso di quegli studi, come le indagini sui regimi di cura, che hanno marcato una distanza prima di tutto teorica con il

passato, tematizzando meglio, a nostro avviso, il ruolo e le funzioni della famiglia, e soprattutto andando a individuare e analizzare caso per caso il tipo di rapporti che si sono determinati tra gli ambiti formali e informali della cura.

Se aderiamo a questa prospettiva, ci accorgiamo che le concrete situazioni nazionali si prestano a una ampia varietà di soluzioni. La questione dei trasferimenti monetari è bene riassunta all'interno di questo polo. Da un lato, il riconoscimento giuridico e monetario del *caregiving* può implicare non pochi rischi, per esempio nella misura in cui la cura familiare risulti più una scelta subita che una effettiva alternativa, oppure se a questa tendono ad accedere solo alcuni gruppi o soggetti, infine se ciò implica una progressiva riduzione dell'offerta formale (Daly e Lewis, 2000; Anttonen, Baldock e Sipila, 2003). Ma all'estremo opposto questi stessi processi possono implicare anche un ampliamento dei diritti sociali, in questo caso nella misura in cui anche il familiare e non solo l'utente diretto sia riconosciuto come soggetto titolare di diritti e messo nelle condizioni di padroneggiare la propria situazione in una rete di servizi e trasferimenti più ampia. D'altra parte, a un livello più generale e in linea con gli orientamenti più recenti del dibattito sulle trasformazioni del welfare, anche la questione della cura familiare rientra nella riflessione sul cosiddetto *active and inclusive welfare state* o *welfare delle capacità* (Paci e Pugliese, 2011).

In questa luce è collocata l'analisi che si andrà a svolgere nel prosieguo. Essa prende a tema i rapporti tra famiglia e welfare, con particolare riferimento alle politiche di conciliazione vita-lavoro e di cura per i minori. Nel fare questo si presterà attenzione ai casi di Germania e Francia per il raggruppamento dei paesi dell'Europa continentale, alla Svezia per quanto riguarda i paesi nordici, al Regno Unito per il cluster anglosassone. Nella parte finale del lavoro si tornerà sul caso italiano per inquadrare, alla luce dell'analisi svolta, i deficit sui quali sarebbe auspicabile intervenire.

## *2. Cura formale e famiglia in Germania. Tra principio di sussidiarietà e servizi*

Questa analisi parte dai cambiamenti rinvenibili in uno dei paesi tradizionalmente afferenti al raggruppamento continentale, la Germania. Ciò in considerazione anche del ricco dibattito che negli ultimi anni è emerso circa l'esistenza di una progressiva spinta alla diversificazione

RPS

Andrea Chiarini

interna a questo cluster (vedi Naldini, 2006; Bonoli e Reber, 2008). Del resto già molti degli studi «sui regimi di cura» prima rammentati hanno messo in luce la diversità crescente tra la Germania, apparentemente più incardinata nella tradizione della *male breadwinner family* e la Francia che sembrerebbe invece avvicinarsi a equilibri più tipici dei paesi scandinavi. Queste diversità rimandano, d'altro canto, anche a fondati presupposti storici. Sappiamo, per esempio, che la Francia è un paese storicamente orientato a sostenere l'infanzia, eredità, questa, di una lunga tradizione pro-natalista che spiega gli alti tassi di copertura dei servizi. Mentre in Germania questo ambito è rimasto più a lungo sottodimensionato, preferendo soluzioni più tese a favorire la presa in carico familiare. Tuttavia a una lettura più approfondita questa schematizzazione non pare del tutto adeguata, soprattutto se si tengono in considerazione gli effetti delle riforme più recenti. Entrando più nel dettaglio del funzionamento delle politiche queste differenze tendono ad assumere una forma diversa, meno scontata di quella appena esposta.

Occorre dire innanzitutto che risponde senza dubbio al vero il fatto che in Germania a una bassa dotazione di servizi all'infanzia hanno tradizionalmente corrisposto politiche familiari tese a favorire la presa in carico familiare, al prezzo però di una penalizzazione femminile sul piano dell'inserimento lavorativo. Ciò ha significato per un lungo periodo, come è stato messo in evidenza da Lange e Jurczyk (2006), la fuoriuscita delle donne dal mercato del lavoro in occasione della nascita di un bambino. Non a caso l'utilizzo dei congedi parentali (*Erziehungsurlaub*) e dell'assegno per la cura dei figli (*Erziehungsgeld*) in questo paese è stato alto, soprattutto nei confronti dei minori 0-2 anni. È interessante notare inoltre come fino al 2001 il diritto al congedo parentale fosse riservato esclusivamente alle donne, segno questo di una influenza culturale coerente con un modello fortemente *gender-based*.

Fin qui certamente il sentiero delle politiche è ancora tutto dentro il solco del sostegno alla *male breadwinner family*. Negli ultimi anni tuttavia si è assistito a una forte rivisitazione di tali misure, i cui segni fanno intravedere un certo cambio di rotta. Anzitutto nel 2001 il diritto al congedo è stato esteso anche i padri. Inoltre nel 2007 il congedo parentale è stato portato a 12 mesi, arrivando a 14 nel caso in cui il padre richieda due mesi almeno di congedo, un provvedimento questo che ricorda molto da vicino gli omologhi dispositivi vigenti in Svezia. Come ricordano Lewis e altri (2009) l'innovazione più importante di questa riforma è stata l'attribuzione di un importo fisso per il congedo



pari al 67% dello stipendio degli ultimi dodici mesi al posto dei precedenti benefit, più limitati nell'ammontare delle risorse e sottoposti a prova dei mezzi.

Da qui si può guardare anche al ruolo giocato dal part-time. È infatti nella connessione congedi part-time che molti dei più recenti cambiamenti vanno inquadrati. Così se da una parte l'incoraggiamento a una responsabilità di cura estesa anche ai padri appare parte di una strategia volta a ribilanciare i rapporti tra i generi in famiglia, dall'altra è stato soprattutto grazie al part-time che per le donne si sono allargate le maglie di partecipazione al mercato del lavoro. Nel 2009 il part-time femminile tra i 25 e i 49 anni è arrivato al 46,2%, 11,7 punti in più rispetto alla media Ue-12. Tra i paesi qui considerati la Germania ha il più alto part-time femminile per questa fascia di età, 17,5 punti in più rispetto alla Francia (28,7%), 9,3 rispetto alla Svezia (36,9%), 7,5 rispetto al Regno Unito (38,7%), infine 16,9 rispetto all'Italia (29,6%) (Eurostat, 2011).

Appare assai interessante in questa prospettiva l'allargamento delle possibilità di combinazione tra congedi e part-time, portata da 19 a 30 ore settimanali, segno questo di una crescente integrazione per le donne tra dispositivi di accesso al lavoro formale (part-time) e cura familiare economicamente riconosciuta. A sostegno di ciò si consideri anche che per coloro che nei primi due anni di congedo scelgono di non lavorare almeno 30 ore settimanali la possibilità di usufruire dell'assegno per la cura dei figli viene limitata ai soli primi sei mesi.

Come si potrà notare ci si trova di fronte ad un allargamento delle opzioni di cura e conciliazione. Ma questa possibilità riguarda ancora essenzialmente le donne. Secondo gli stessi dati Eurostat (*ivi*) il part-time maschile 25-49 anni è arrivato nel 2009 al 7,4%, con un incremento rispetto al 2000 di 3,7 punti percentuali. È questo un aumento significativo rispetto al panorama europeo<sup>1</sup>. E tuttavia ancora assai lontano rispetto ai livelli fatti registrare dal part-time femminile. Diciamo quindi che seppure controbilanciata da nuove politiche ad hoc per la «condivisione» (Fasano, 2011), ancora la combinazione tra cura familiare e accesso al lavoro formale si declina soprattutto al femminile. D'altra parte, i servizi, almeno fino al più recente passato non hanno conosciuto un considerevole sviluppo. Inoltre, come fa notare

<sup>1</sup> Per questa fascia di età l'Italia è ancora al 4,1%, la Francia al 4,3%, il Regno Unito al 5,5%. Per contro in Svezia il part-time maschile per questa fascia di età è più alto: 8,6%.

Morel (2007), questa crescita è dovuta, più che a investimenti nell'Ovest, alla riunificazione con l'Est, dove i servizi erano storicamente già diffusi. E però bisogna dire che gli ultimi provvedimenti presi dal primo Governo Merkel sembrano essere andati in direzione di un rafforzamento dei servizi. Il cosiddetto «Piano nidi Angela Merkel, 2007-2013» si pone l'obiettivo di incrementare il tasso di copertura attraverso una programmazione di risorse economiche appositamente dedicate.

Ma non solo sul versante dei servizi il governo tedesco intende intervenire. È di questo ultimo anno l'intesa tra governo e parti sociali (*Charta der familienfreundlichen Arbeitszeiten*) per rivedere da qui al 2013 il sistema degli orari di lavoro, così da permettere alle persone, soprattutto alle donne (le più penalizzate nella combinazione famiglia-lavoro), di dedicare più tempo alla cura di sé e della famiglia.

Nel loro insieme si tratta di innovazioni che sembrano andare in direzione di una crescente articolazione delle alternative di offerta e di conciliazione, oltre la sola (pur importante) soluzione dei servizi. E questo dal nostro punto di vista costituisce un elemento interessante nell'ottica di politiche di welfare orientate non tanto a de-familizzare, quanto a riconoscere gli ambiti formali e informali della cura, per le donne quanto per gli uomini. Solo nei prossimi anni si potrà valutare se e quanto questo mix di sussidiarietà familiare e interventi in servizi ribilancerà per entrambi i sessi il rapporto tra l'accesso al lavoro formale e le responsabilità di cura familiari. Resta il fatto che si tratta di indizi utili a delineare un diverso sistema di politiche sociali, non ancora pienamente affermatosi, e tuttavia già in grado di fare intravedere alcuni sviluppi futuri.

### 3. Francia. Famiglia, natalità e solvibilità della domanda

La Francia è, come già anticipato all'inizio, un caso un po' *sui generis* in Europa. Da un lato è forte l'eredità di una tradizione pro-natalista che certamente ha favorito con un certo anticipo sui tempi lo sviluppo dei servizi. Spesso però non si rimarca a sufficienza il fatto che questa attitudine è stata a lungo complementare con una visione familistica dell'intervento sociale, il che, come ci dicono Fagnani e Letablier (2005; vedi anche Giancola e Salmieri, 2011), se da una parte ha sostenuto la maternità, dall'altro non rende questa esperienza direttamente sovrapponibile ai modelli di ispirazione scandinava. Accanto infatti ai servizi, assai consistenti sono stati altresì i trasferimenti mo-

netari alle famiglie, soprattutto attraverso i congedi ma con effetti diversi rispetto a paesi come la Svezia sul piano della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Vedremo più avanti che sulla bassa occupazione femminile influiscono in questo paese anche altri fattori ma soprattutto che essi non hanno attraversato indistintamente tutte le donne in cerca di conciliazione, bensì principalmente alcune fasce di popolazione femminile, quella più a rischio marginalità nel mercato del lavoro. Per le donne collocate più stabilmente nel mercato del lavoro, più che i trasferimenti sotto forma di congedi, sono stati piuttosto i servizi acquistati nel mercato sociale dei servizi a rappresentare il principale strumento di conciliazione vita-lavoro.

Su questo ultimo punto merita di essere attirata l'attenzione. Infatti uno degli aspetti maggiormente qualificanti della politica sociale francese è da anni la forte integrazione che lega la promozione dei dispositivi di solvibilità della domanda (ovvero della famiglia nel suo ruolo di soggetto acquirente di prestazioni in un mercato sociale dei servizi) con le misure che a vario titolo agiscono nella creazione di occupazione nei servizi alle persone (Dutheillet de La Motte, 2006; Windebank, 2007).

Si tratta di una forma di integrazione tra politiche di cui questo paese è precursore in Europa. E di fatto oggi una larga parte di servizi alle famiglie sono regolati attraverso questi meccanismi che prevedono forti incentivazioni fiscali per l'acquisto di una offerta a domicilio erogata da prestatori individuali accreditati e regolarizzati. Misure di questo genere si trovano in tutte le aree di politica sociale, dalla cura degli anziani ai servizi per i minori. Ad oggi il principale titolo d'acquisto per l'assistenza in famiglia è lo *Cheque emploi service universel* (Cesu). In vigore dal 2006, la sua diffusione è dovuta a una particolare combinazione di interessi, quello dell'utilizzatore (o dell'utente) che può beneficiare di svariati crediti d'imposta sulle somme dovute e quello dei prestatori individuali, i quali sebbene al prezzo di bassi salari, sono tuttavia agevolati nella regolarizzazione di rapporti che altrimenti corrobberebbero il rischio di rimanere sommersi.

Arrivati a questo punto, occorre introdurre l'altra «gamba» della politica di cura e conciliazione, già prima rammentata. In alternativa al modello dell'esternalizzazione via mercato sociale dei servizi, sono i congedi l'altro dispositivo cresciuto costantemente dal punto di vista dell'utilizzo. Nella cura dell'infanzia, questa doppia combinazione di strumenti di solvibilità e alternative di cura familiare retribuite è alla base di una politica nazionale giocata su più piani, ma con effetti di-

RPS

Andrea Chiarini

versi a seconda del tipo di collocazione lavorativa delle donne che vi accedono. Come messo in evidenza da molti (Fagnani e Letablier, 2005; Morel, 2007), se da un lato la politica dei congedi ha concorso in passato a incentivare il ritiro delle donne dal mercato del lavoro – in particolare per le fasce di popolazione femminile a più alto rischio di intrappolamento in impieghi a bassi salari e non garantiti – dall'altro, gli strumenti di solvibilità possono contare su varie forme di sgravi fiscali (oltre lo *Cheque emploi service universel*), come l'Afeama (*Aide à l'emploi d'une assistente maternelle agréée*) e l'Aged (*Allocation de garde d'enfant à domicile*), usufruiti soprattutto da soggetti che godono di una posizione stabile nel mercato del lavoro a più alti salari. Nel 2004 l'introduzione del Paje (*Prestation d'accueil du jeune enfant*) ha sostituito i precedenti dispositivi. Il nuovo benefit, erogato a entrambi i genitori con almeno un bambino al di sotto dei tre anni, ma variabile nell'ammontare in base al reddito, permette di scegliere tra due fondamentali opzioni: il lavoro per il mercato, agevolato dal sostegno all'acquisto dei servizi o, viceversa, l'accudimento familiare remunerato (Fagnani e Letablier, 2005).

Per valutare gli effetti di queste riforme occorre guardare alla ricombinazione emergente tra le varie alternative di conciliazione e di cura. Secondo i dati riportati da Morel (2007), della crescita di spesa nel *child care* tra il 1994 e il 2001, il più largo incremento è andato a finanziare i congedi parentali (+213%), seguito dall'Afeama e dall'Aged (+54%). Per contro, rimarcano Lewis e altri (2009), gli asili, pur attestandosi a livelli di copertura ancora alti, hanno visto decrescere sensibilmente il flusso dei finanziamenti a loro dedicati. Questo andamento trova un corrispettivo nella costante crescita delle modalità di accadimento in famiglia, siano esse relative alla cura genitoriale o a quelle realizzate attraverso le *assistantes maternelles agréées* (che accudiscono i minori al proprio domicilio) (Drees, 2009).

Ora, queste caratteristiche sono interessanti per due ordini di motivi. In primo luogo perché direttamente riconducibili agli alti tassi di utilizzo dei congedi parentali (la normativa sui congedi è in questo paese particolarmente articolata, arrivando a coprire interruzioni dal lavoro fino a tre anni). In secondo ordine, per il rapporto inverso che questo modello di conciliazione ha con il part-time. Come messo in evidenza recentemente da Fasano (2011), sebbene in presenza di alti livelli di occupazione femminile a tempo pieno, la quota totale delle donne che lavorano rimane più bassa rispetto ai paesi non solo dell'Europa nordica ma anche di quella continentale. Bassa è inoltre la quota del part-

time femminile. Ciò se da una parte trova spiegazione nella più alta incidenza del lavoro full-time – in un contesto in cui l'orario di lavoro è già stato sottoposto a riduzioni (Lewis e al., 2009) – dall'altra rimanda per l'appunto all'ampio ricorso ai congedi. In altre parole, le donne francesi quando lavorano lo fanno soprattutto a tempo pieno; in alternativa sono i congedi piuttosto che il part-time a regolare i rapporti tra cura familiare e lavoro per il mercato. Sono tuttavia le donne più deboli nel mercato del lavoro, più a rischio marginalità, ad usufruire di questi dispositivi monetari. Viceversa l'acquisto di assistenza a domicilio è soprattutto appannaggio delle donne collocate stabilmente nel mercato del lavoro, con impieghi full-time e protetti.

#### *4. Regno Unito. Tra mercato e conciliazione*

Per quanto riguarda il Regno Unito trattare le politiche di conciliazione e di cura significa prima di tutto tenere bene a mente il rapporto stretto che queste misure hanno avuto e hanno tutt'ora con la partecipazione al mercato del lavoro delle donne attraverso il part-time, sia che si tratti di prendersi cura di un familiare, sia che ciò abbia a che fare con la conciliazione vita-lavoro più in generale. Come accennato, ciò riguarda soprattutto le donne, le quali hanno trovato tradizionalmente nel part-time la via di accesso principale al mercato del lavoro retribuito. I dati, anche quelli più recenti, confermano questa tendenza, sebbene all'interno di un tendenziale mutamento che non va sottovalutato. Così, se nel 2009 il part-time femminile nella fascia di età 25-49 anni ha toccato il 38,7%, 3,6 punti percentuali in più rispetto alla media Ue-15 (Eurostat, 2011), rispetto al 2000 esso è in decrescita del 2,5%, segno questo di una rimodulazione dei rapporti tra cura e lavoro che dal nostro punto di vista chiama in causa anche il piano dei dispositivi assistenziali.

Considerando come arco temporale di riferimento l'ultimo decennio, le riforme che vanno prese in esame sono quelle introdotte dai governi laburisti, le cui direttrici di intervento possono essere racchiuse in due principali linee d'azione. Da un lato, lo sviluppo dei servizi di cura come fattore di innovazione rispetto al passato, dall'altro la continuazione del precedente sentiero incardinato nel sostegno alla partecipazione attiva al mercato del lavoro come fondamentale canale di accesso all'assistenza.

Iniziando da questo ultimo punto, a bene vedere il principale perno

RPS

Andrea Chiarini

della strategia laburista, si può dire che se la cosiddetta «terza via» ha teso a rimodulare la spesa sociale, concentrando il grosso degli interventi nei confronti dei soggetti più a rischio povertà (Glennerster, 2003), essa non ha espunto la questione della partecipazione al mercato del lavoro come asse fondante della regolazione del welfare. Come sottolinea Baldock (2003) ciò non è stato, anzi è in questa luce che vanno letti i vari progetti di riordino della assistenza. Così, se gli interventi hanno teso a espandere l'area di intervento pubblico, la fruizione dei benefici è rimasta strettamente legata (per certi versi condizionata) alla permanenza nel mercato del lavoro, in special modo per le fasce di popolazione più deboli nel mercato del lavoro.

Nella cura dell'infanzia le principali misure in questione sono state il *Working family tax credit* e il *Child care tax credit*. Il primo è un credito fiscale finalizzato a rendere più conveniente il lavoro retribuito delle famiglie con figli a basso reddito. L'accesso all'integrazione fiscale è stato condizionato alla presenza in famiglia di almeno un adulto che lavori sedici ore a settimana, con un extra-credito per coloro che arrivano a trenta ore settimanali. Nel 2003 questo istituto è stato rimpiazzato dal *Working tax credit*, che ha esteso i crediti fiscali anche ai lavoratori a basso reddito senza figli. Il *Child care tax credit* è stato invece un credito fiscale per i costi di cura sostenuti dalle famiglie (anche in questo caso a basso reddito e con un impiego di almeno sedici ore a settimana). Esso può essere utilizzato per pagare un *child-minder* (accreditato dalle autorità locali) al proprio domicilio o l'asilo, ma non per remunerare il *caregiving* informale. Accanto a questi istituti è infine disponibile il *Child benefit*, un trasferimento universale che raggiunge la quasi totalità dei genitori fino ai sedici anni di età del figlio.

In questa stessa linea di indirizzo può essere interpretata la funzione assolta da altri dispositivi di cura e conciliazione, in particolare i congedi di maternità. Il rapporto con il mercato formale rimane il centro delle strategie di conciliazione femminili e ancora una volta in particolare per le donne più a rischio di povertà. In questo ambito c'è tuttavia da considerare un'altra questione che ha a che fare con i rapporti tra i generi nella cura familiare. Per spiegare meglio tutto ciò è utile guardare al funzionamento dei congedi parentali e di maternità. Se infatti il ricorso ai primi è limitato, se non proprio sfavorito (Lewis e al., 2009), più esteso e incentivato è il congedo di maternità, portato nel 2010 da quattordici settimane a dodici mesi e raddoppiato nell'ammontare. È implicita qui l'idea di una divisione dei ruoli familiari che vede la donna come principale responsabile della cura e dell'accu-

dimento del bambino, almeno nel primo anno di età. Oltre questa soglia, l'intervento pubblico si concentra sul sostegno al rientro nel mercato del lavoro, attraverso l'utilizzo del part-time e più di recente, bisogna dire, anche con i servizi (Meyer, 2005). Secondo stime riportate da Baldock (2003), alla fine del 2000 nella sola Inghilterra erano stati creati circa 140.000 nuovi posti negli asili. Nel 2004 sono stati 461.600 i bambini di tre anni presi in carico dal sistema dei servizi, con un incremento di 191.400 unità rispetto al 2000 (Brewer e al., 2005).

Questo rinnovato impegno a sostegno della cura formale è testimoniato altresì dal lancio nel 2004 della *10-year childcare strategy*, con l'obiettivo di garantire gratuitamente per tutti i bambini di tre e quattro anni servizi di cura per almeno venti ore a settimana. Resta aperto se e quanto l'estensione dei servizi e le facilitazioni monetarie che ne assecondano l'accesso, conservino un carattere residuale, rivolto cioè solo alle famiglie a basso reddito, oppure vadano progressivamente a interessare anche gli strati sociali medi. A giudicare dalla crescita delle reti dei servizi, si può concordare con Meyer (2005; ma vedi anche Lewis e Campbell, 2007) circa lo sviluppo di un approccio più interventista dei governi del *New Labour*, rivolto non solo ai «poveri», ma anche a spezzoni crescenti di ceto medio.

Ma c'è un'altra questione emergente che merita di essere considerata con attenzione. Se prima si è detto dell'implicita divisione di genere che vede la donna come principale responsabile dell'accudimento del bambino – in particolare nel primo anno di età – gli sviluppi della normativa sui congedi di paternità lasciano intravedere alcuni elementi di novità. Nell'aprile 2011 è stata introdotta una nuova regolamentazione (*Additional paternity leave regulations 2010*), attraverso la quale ai padri è stata riconosciuta la possibilità di subentrare alla coniuge nell'utilizzo del congedo. Così nel caso una donna decida di tornare al lavoro prima del compimento dei dodici mesi di congedo, il periodo retribuito rimanente può essere trasferito al padre fino al compimento del primo anno di età e per un importo di circa 145 euro a settimana (o in alternativa il 90% del salario settimanale medio se questo è più basso del livello stabilito per il congedo). Si tratta di una misura certamente interessante, i cui obiettivi possono essere interpretati da diversi punti di vista. Da un lato, la questione della maggiore condivisione delle responsabilità di cura tra uomini e donne in famiglia. È questa probabilmente l'innovazione più importante, i cui effetti però rischiano di essere depotenziati dai bassi importi previsti. Dall'altro lato, il fatto di potere trasferire il periodo di congedo rimanente al pa-

RPS

Andrea Chiarini

dre, va ad agire sul reinserimento lavorativo per le donne anche durante il primo anno di età del bambino, arco di tempo nel quale, fino al più recente passato, appariva tacita l'idea (a giudicare dai dispositivi) di una netta divisione dei compiti tra madri e padri.

RPS

### 5. Svezia. Diritti sociali e potere di scelta

Per molti aspetti la Svezia è un paese che non trova corrispettivi tra i casi nazionali considerati. A elevati tassi di occupazione femminili fa da sfondo una politica della piena occupazione tesa tradizionalmente a favorire l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, soprattutto attraverso i servizi (Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1999; Boje e Leira, 2000). Non stupisce da questo punto di vista che ben prima di altri paesi qui la famiglia *male breadwinner* sia stata rimpiazzata da un modello *dual-earner* e full-time per entrambi i generi. Vero è che il part-time femminile in questo paese è più alto rispetto alla media europea a 15 (nel 2009 il 40,5% contro il 36,5% per la classe 15-64; il 37,7% contro 36,1% per la classe 25-64). Tuttavia esso è più basso rispetto alle percentuali fatte registrare da paesi come il Regno Unito e la Germania (Eurostat, 2011). Diciamo che, sebbene il part-time costituisca per le donne una via d'accesso al lavoro, esso rimane meno «appetibile» rispetto ad altre alternative di conciliazione come i congedi (Hemerijck, 2002). I quali in questo paese, oltre che risalire addirittura già agli anni settanta, godono di una legislazione di supporto tra le più estese nei paesi scandinavi. Sottolinea in proposito Ellingsæter (2005) che se la Danimarca si contraddistingue per i più alti tassi di copertura dei servizi, con una propensione delle madri a farvi ricorso anche al di sotto del primo anno di vita, in Svezia più sviluppato è l'utilizzo dei congedi – nonostante nel corso degli anni novanta siano stati tagliati nei rendimenti, dal 90% all'80% del salario – soprattutto nei primi anni di età del bambino. Non a caso la diffusione dei servizi cresce all'aumentare dell'età dei minori e al progressivo esaurimento dei congedi. Soprattutto poi i congedi sono lunghi – fino a 480 giorni per figlio e fino al compimento dell'ottavo anno di età – e più neutri rispetto al genere rispetto a molti dei paesi qui considerati.

La flessibilità nell'utilizzo, sottolinea Bernhardt (2005), insieme al diritto di potere tornare al lavoro (il rapporto di lavoro durante il congedo è mantenuto in essere e computato ai fini dell'anzianità di servizio), è parte di una strategia di conciliazione che punta a integrare tra



loro più canali di passaggio tra lavoro e non lavoro per entrambi i generi. In questa luce va visto peraltro il funzionamento del sistema di cura per i minori, tradizionalmente esteso, ancorché sottoposto nel corso degli anni novanta a un doppio processo di riforma, di ampliamento rispetto all'accesso e di contrazione nel finanziamento pubblico (Swedish welfare commission, 2003). Così al costante aumento del numero dei bambini registrati in una qualche forma di servizio, pubblico o privato, organizzato o erogato da un *child-minder* accreditato (Duvander e al., 2005), ha corrisposto una riduzione della spesa pubblica, compensata però dall'aumento delle tariffe (*ivi*, p. 50). Va tuttavia ricordato che dal 2002 è entrato in vigore un tetto alle spese per gli asili (*Maxtaxa*) che, di fatto, ha posto un limite all'incremento delle tariffe. Inoltre dal 1995 è sancito l'obbligo per le municipalità di garantire un posto a tutti bambini tra 1 e 12 anni (Bernhardt, 2005). È interessante sottolineare questo doppio movimento perché testimonia una razionalizzazione non accomunabile a una semplice riduzione delle prestazioni, bensì a una pluralizzazione dell'offerta finalizzata a espandere la rete dei servizi (Swedish welfare commission, 2003), che però rimane ancora in larga maggioranza pubblica, nonostante la possibilità di fare ricorso anche a strutture private e non profit (*ivi*, p. 50). Per concludere possiamo dire che la Svezia è esemplificativa di una situazione nella quale i servizi e i dispositivi di cura e conciliazione sono incardinati in un esteso sistema di diritti sociali. Sebbene in presenza di una razionalizzazione e pluralizzazione dell'offerta e di emergenti misure che tendono a favorire una maggiore complementarità tra cura informale e rete dei servizi formali, i processi di policy in questo paese tendono comunque a rimarcare una forte accentuazione egualitaria e individualizzata della regolazione. Questa sfocia nel riconoscimento di diritti sociali di volta in volta garantiti al *caregiver* familiare, al minore che accede al sistema dei servizi, al padre o alle madre che sceglie la cura informale per mezzo dei congedi.

## 6. Conclusioni. L'Italia nel panorama delle riforme europee

Le riforme passate in rassegna in questo lavoro costituiscono un buon punto di osservazione per esaminare le trasformazioni in corso nel sistema di welfare italiano. Innanzitutto si può dire, alla luce di quanto messo in evidenza, che in tutti i paesi iniziano a essere presenti misure di riconoscimento monetario e giuridico del *caregiving* che, accanto ai

RPS

Andrea Chiarini

servizi e ai trasferimenti assistenziali più tradizionali, contribuiscono a rendere più articolata la gamma delle prestazioni per le famiglie. Tali mutamenti fanno intravedere nuove modalità di combinazione tra il ricorso all'offerta formale e l'assistenza informale della famiglia, tra il lavoro retribuito per il mercato e le «attività familiari socialmente riconosciute». Certamente lo sviluppo dei cosiddetti schemi *cash for care* e la loro interazione con i servizi e il mercato del lavoro vanno visti anche alla luce di nuove criticità che tendono a emergere, riproponendo forme di segmentazione di genere nell'utilizzo e nell'accesso ai dispositivi menzionati. Ma questo dipende molto, oltre che dalle scelte dei policy-maker, anche dai sentieri istituzionali entro cui si sono evoluti i sistemi nazionali. Vi è inoltre un'altra considerazione da fare relativa al ruolo giocato da queste riforme in un'ottica più complessiva. In entrambi questi ambiti di intervento è ravvisabile una certa tendenza a innovare rispetto al passato che sembra tagliare trasversalmente tutti i paesi considerati, in particolare per quei contesti che non vengono da una estesa tradizione di intervento nelle politiche sociali.

Il riferimento va ovviamente qui al raggruppamento continentale, soprattutto alla Germania che negli ultimi anni ha introdotto sostanziali novità, nel solco di una strategia di riforma multicanale fatta di servizi, di conciliazione vita-lavoro e di nuove forme di riconoscimento formale per il lavoro familiare, per le donne ma anche per gli uomini. Ma anche la Francia prefigura trasformazioni interessanti da rimarcare nell'ottica di un raffronto ravvicinato con l'Italia. Ciò in particolare per essere stato questo paese il primo che in Europa ha sviluppato delle forme di integrazione tra politiche sociali e politiche per la creazione di occupazione nei servizi alle famiglie. Senza dimenticare poi l'ampia dotazione di interventi a sostegno dei congedi, di fatto il principale strumento di conciliazione vita-lavoro (assai più del part-time) insieme alle misure di solvibilità della domanda.

Probabilmente il confronto con il caso svedese offre spunti di riflessione di non semplice traduzione nel contesto italiano, per l'ampia distanza che separa i due paesi in termini di rapporti tra servizi e trasferimenti e ruolo della famiglia nel sistema di welfare. Anche qui tuttavia emergono elementi che sono utili alla comparazione, più a un livello generale però. Proprio in considerazione della distanza che separa storicamente questi due paesi, le riforme svedesi segnalano una direzione di marcia anch'esse verso l'allargamento dei canali di cura e di conciliazione, in una relazione tra famiglia e welfare più complementare rispetto al passato. Il tutto senza che per questa via siano stati mes-

si in discussione diritti o prerogative dell'offerta pubblica, la quale, sì, è stata sottoposta a una razionalizzazione, ma senza «effetti sostituzione» con il privato o con la famiglia.

Con le dovute cautele, infine, anche il Regno Unito offre elementi interessanti per la comparazione. Si tratta, d'altra parte, di un paese che almeno storicamente condivide con i contesti scandinavi una comune base beveridgiana (cui possiamo fare risalire il finanziamento per via fiscale dei servizi), distaccandosene tuttavia per la fruizione più condizionata e meno egualitaria e soprattutto assai meno generosa degli interventi. Ma è proprio su questo punto che alcune delle principali riforme sono intervenute. In generale esse hanno teso a innalzare il livello minimo delle prestazioni sociali, uscendo dal cono di residualità precedente. Ciò, se da una parte non ha implicato il venire meno del rapporto fondante con la partecipazione al mercato del lavoro come mezzo attraverso il quale accedere all'assistenza, dall'altra si è tradotto in un maggiore investimento nei servizi di cura, arrivati a interessare spezzoni crescenti di ceto medio. Anche sui congedi, infine, sono rinvenibili novità che appaiono interessanti, in particolare dal punto di vista della condivisione delle responsabilità di cura tra i genitori. Il riferimento va qui alla recente normativa che ha introdotto la possibilità per il padre di subentrare alla partner (nei limiti del primo anno di età del bambino) nella fruizione del congedo. È ancora presto per valutare l'impatto di questa riforma, sulla quale peraltro pesa negativamente il basso importo dei congedi. Niente a che vedere con la generosità degli omologhi dispositivi scandinavi.

Resta il fatto che si tratta di riforme che comunque danno l'idea di una linea di tendenza che attraversa i vari paesi europei, i cui echi, si potrebbe ipotizzare, si dovrebbero ritrovare anche in Italia. D'altra parte in questa generale pluralizzazione dei canali di offerta, per molti aspetti questo paese troverebbe alcune caratteristiche di base da sfruttare meglio di quanto fatto fino al più recente passato, non fosse altro per il ruolo fondamentale esercitato dalla famiglia nell'offerta di assistenza, sebbene senza mai essere arrivati ad avere una vera politica familiare. Ma è proprio così? Che valutazione possiamo dare delle riforme italiane alla luce di quanto intervenuto negli altri paesi europei? Il cantiere delle riforme assistenziali in Italia è aperto da più di un decennio. Dalla normativa sui minori del 1997 fino alla legge quadro di riforma dell'assistenza 328/2000 e a quella sui congedi dello stesso anno (la legge 53 del 2000), anche questo paese ha attraversato una fase di spinta riformatrice, che almeno sulla carta aveva l'ambizione di contribuire a un ridisegno complessivo del welfare.

RPS

Andrea Chiarini

A distanza di più di dieci anni da quella stagione il bilancio delle realizzazioni non può certo dirsi positivo. Troppo esigui sono stati i finanziamenti dedicati al nuovo corso assistenziale. La carenza strutturale di fondi ha indebolito le reali possibilità di produrre sostanziali innovazioni. Basti qui ricordare la mancata approvazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, una riforma senza dubbio onerosa dal punto di vista dei finanziamenti e tuttavia imprescindibile ai fini della ristrutturazione della rete dei servizi secondo standard di accesso uniformi su tutto il territorio.

In questo scenario, conviene domandarsi allora che cosa sia rimasto di quella stagione in termini di politica sociale. Iniziando dai dati di spesa, se si considera la composizione della spesa sociale italiana, il quadro che emerge non è costituito di soli tagli, ma questo non è necessariamente un fatto positivo. Caduta quell'idea di presa in carico unitaria da realizzarsi sul territorio attraverso la 328/2000, ancora una volta è stato attraverso i tradizionali dispositivi categoriali che la politica sociale è stata organizzata o riorganizzata, in particolare negli anni più recenti. Così se tengono, anzi aumentano i finanziamenti di origine assicurativa (pensioni di invalidità ma anche cassa integrazione, per gli effetti degli accordi anticrisi del 2009, che non si considerano però qui fuori dal nostro campo di analisi), è cresciuta quella spesa assistenziale dedicata a strumenti come l'indennità di accompagnamento, che continuano a poggiare su canali di finanziamento categoriali.

Se ad oggi questa è di fatto la politica assistenziale per i non autosufficienti, universalmente disponibile e senza prova dei mezzi<sup>2</sup>, quella che è costantemente diminuita – e gli impegni di spesa futuri confermano il trend – è piuttosto la spesa per il welfare locale, i cui finanziamenti vengono dai vari Fondi nazionali – su tutti il Fondo nazionale per politiche sociali – ormai prossimi a un drastico ridimensionamento. Per il 2011 lo stanziamento per il Fondo politiche sociali sarà di circa 275 milioni di euro, una riduzione del 36,8% rispetto al 2010 e addirittura del 70% rispetto al 2008. Sostanzialmente invariato è rimasto invece il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, a un livello tuttavia troppo esiguo per qualunque reale strategia di investimento, circa 40 milioni di euro. E i tassi di copertura lo stanno a dimostrare. A ecce-

<sup>2</sup> Tra il 2002 e il 2009 la spesa complessiva per prestazioni di invalidità è cresciuta del 47%, arrivando nel 2009 a 16 miliardi (Inps, 2010). Dei 5 miliardi di incremento nel periodo, il 90% è stato assorbito dall'indennità di accompagnamento, pari nel 2009 a circa 12 miliardi di euro (*ivi*, p. 135).

zione di alcune Regioni del Nord e del Centro-Nord, i servizi all'infanzia rimangono scarsamente diffusi in Italia (l'11% di media nazionale), al di sotto degli obiettivi posti dalla Strategia di Barcellona (il 30% di copertura entro il 2010). D'altra parte l'occupazione femminile, ancorché in crescita, rimane a livelli molto bassi, al 46,4% nel 2009 (13,5 punti percentuali in meno rispetto alla media Ue-15, dati Eurostat, 2011). Più interessante appare l'andamento del part-time dove, in effetti, si riscontra una certa crescita. Resta il fatto che l'utilizzo di questo istituto è ancora al di sotto della media Ue-15. Come notano Scherer e Reyneri (2008) il contributo positivo all'occupazione femminile si deve soprattutto all'ingresso nel lavoro delle donne del Nord, le quali utilizzano il part-time come strumento di ingresso nel mercato del lavoro e conciliazione. Al Sud l'occupazione femminile è non solo più bassa ma anche più precaria rispetto alle altre aree del paese, con una maggiore incidenza peraltro dell'inattività.

Questi dati possono essere facilmente esaminati per dare conto di una situazione di generale inerzia al mutamento. Dei tentativi di spostare il baricentro dell'offerta di politiche sociali sul territorio, è rimasto poco allo stato attuale, mentre continuano a essere egemoni i vecchi trasferimenti monetari alle famiglie, senza peraltro un'opera di revisione e riordino sul modello degli omologhi dispositivi europei, per esempio sviluppando un compiuto mercato sociale dei servizi. Su tutto risalta ancora la mancanza di una vera politica per la famiglia, in grado di agganciare le tendenze di mutamento in corso in Europa, ad eccezione di una normativa sui congedi di maternità certamente tra le più avanzate ma solo nei riguardi delle dipendenti occupate stabilmente. Per il resto si avverte la mancanza di norme adeguate al riconoscimento della cura familiare tanto per le donne quanto per gli uomini, nonostante la legge sui congedi parentali del 2001. Di recente governo e parti sociali hanno firmato una intesa sulla promozione di misure a favore della conciliazione vita-lavoro. Si tratta di linee guida che puntano a un riequilibrio tra tempi di vita e tempi di lavoro e per questo degne di attenzione. Tra le misure previste possiamo ricordare la promozione di orari flessibili per le madri e i padri nei primi tre anni di età, la possibilità di trasformare (temporaneamente) il rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale nei primi cinque anni del bimbo o per assistere genitori e familiari. Infine non va trascurata la previsione di strumenti di solvibilità sul modello dei buoni lavoro per acquistare servizi di cura a domicilio. Certamente l'intesa raggiunta costituisce un fatto positivo nell'ottica di una ripresa di at-

RPS

Andrea Chiarini

tenzione verso temi spesso trascurati dall'agenda politica. Resta la mancanza di una vera strategia nazionale, soprattutto nei riguardi dell'infanzia data la carenza strutturale di servizi, senza i quali anche l'integrazione con le misure monetarie e di solvibilità rischia di risultare depotenziata. Il rischio è che tutto ciò non metta al riparo dalla riproposizione di quello che Chiara Saraceno ha definito «familismo coatto» (2002) o «forzato» come lo hanno chiamato Gambardella e Morlicchio (2005), ovvero una situazione in cui non c'è tanto il condizionamento di un retaggio culturale familista, bensì la debolezza di una politica sociale che addossa alla famiglia le responsabilità dell'assistenza, senza né una rete di servizi estesa, né trasferimenti ad hoc finalizzati a riconoscere e regolarizzare il lavoro di cura informale.

### Riferimenti bibliografici

- Anttonen A., Baldock J. e Sipilä J. (a cura di), 2003, *The Young, the Old and the State. Social Care System in Five Industrial Nations*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk e Northampton, Usa.
- Ascoli U. e Ranci C. (a cura di), 2003, *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Baldock J., 2003, *Social Care in the United Kingdom: A Pattern of Discretionary Social Administration*, in Anttonen A., Baldock J. e Sipilä J. (a cura di), 2003, *The Young, the Old and the State. Social Care System in Five Industrial Nations*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk e Northampton, Usa, pp. 109-141.
- Bettio F., Simonazzi F. e Villa P., 2006, *Change in Care Regimes and Female Migration: The «Care Drain» in the Mediterranean*, «Journal of European Social Policy», vol. 16, n. 3, pp. 271-287.
- Bernhardt E., 2005, *Politiche familiari e pari opportunità in Svezia*, «La Rivista delle politiche sociali», n. 4, pp. 239-255.
- Boje T.P., 2007, *Welfare and Work. The Gendered Organisation of Work and Care in Different European Countries*, «European Review», vol. 15, n. 3, pp. 373-395.
- Boje T.P. e Leira A. (a cura di), 2000, *Gender, Welfare State and the Market. Towards a New Division of Labour*, Routledge, Londra e New-York.
- Bonoli G. e Reber F., 2008, *The Political Economy of Childcare in OECD Countries: Explaining Cross-National Variation in Spending and Coverage Rates*, paper, Forlì, ESPAnet graduate workshop.
- Brewer M., Crawford C. e Dearden L., 2005, *Helping families: childcare, early education and the work-life balance*, Briefing Notes, Institute for Fiscal Studies, Londra.
- Ciarini A., 2011, *Il sostegno al caregiving familiare in Italia e in Europa*, in Paci M. e Pugliese E. (a cura di), *Welfare State e promozione delle capacità*, Il Mulino, Bologna (di prossima pubblicazione).

- Daly M. e Lewis J., 2000, *The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States*, «British Journal of Sociology», vol. 51, n. 2, pp. 281-298.
- Blanpain N. - Drees (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques), 2009, *Les dépenses pour la garde des jeunes enfants. Crèche et assistante maternelle: un coût proche pour les familles après allocations et aides fiscales*, «Études et Résultats», n. 695, giugno, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/er695.pdf>.
- Dutheillet de La Motte O., 2006, *Une nouvelle approche des politiques de l'emploi*, «Droit Social», n. 2, pp. 124-128.
- Duvander A.Z., Ferrarini T. e Thalberg S., 2005, *Swedish Parental Leave and Gender Equality - Achievements and Reform Challenges in a European Perspective*, Report, Institute for Future Studies, Stoccolma.
- Ellingsæter A.L., 2000, *Labour Market and Gender Relations in Transition: The Decline of the Scandinavian Model?*, in Boye T.P. e Leira A. (a cura di), *Gender, Welfare State and the Market. Towards a New Division of Labour*, Routledge, Londra e New-York, pp. 74-96.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundation of Post-Industrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen G., 2005, *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo*, «Stato e Mercato», vol. 74, n. 2, pp. 181-206.
- Eurostat, 2011, *Eurostat - Labour Force Survey*, Database.
- Evers A. e Laville J.L. (a cura di), 2004, *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk e Northampton, Usa.
- Evers A. e Sachße C., 2003, *Social Care Services for Children and Older People in Germany: Distinct and Separate Histories*, in Anttonen A., Baldock J. e Sipilä J. (a cura di), *The Young, the Old and the State. Social Care Systems in Five Industrial Nations*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk e Northampton, Usa.
- Fagnani J. e Letablier M.T., 2005, *Social Rights and Care Responsibility in the French Welfare State*, in Pfau-Effinger G.B. e Geissler B. (a cura di), *Care and Social Integration in European Societies*, The Policy Press e University of Bristol, Bristol.
- Fasano A., 2011, *Le politiche di conciliazione in Svezia, Olanda, Francia e Germania*, in Paci M. e Pugliese E. (a cura di), *Welfare State e promozione delle capacità*, Il Mulino, Bologna (di prossima pubblicazione).
- Ferrera M., 1996, *Il modello sud-europeo di welfare state*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 1, pp. 67-103.
- Gambardella D. e Morlicchio E. (a cura di), 2005, *Familismo forzato. Scambi di risorse e coabitazione nelle famiglie povere a Napoli*, Carocci, Roma.
- Giancola O. e Salmieri L., 2011, *Lavoro e cura dei figli in Europa e in Italia*, in Paci M. e Pugliese E. (a cura di), *Welfare State e promozione delle capacità*, Il Mulino, Bologna (di prossima pubblicazione).

- Glennerster H. (a cura di), 2003, *Understanding the Finance of Welfare. What Welfare Costs and How to Pay for It*, The Policy Press, Bristol.
- Inps, 2010, *Rapporto annuale*, Roma.
- Hemerijck A., 2002, *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, in Esping-Andersen G. e al. (a cura di), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Korpi W., 1983, *The Democratic Class Struggle*, Routledge e Kegan Paul, Londra.
- Lange A. e Jurczyk K., 2006, *Family Work and the Welfare States under Conditions of Blurring Boundaries in Germany*, in Rossi G. (a cura di), *Reconciling Family and Work: New Challenges for Social Policies in Europe*, Franco Angeli, Milano.
- Lewis J. e Campbell M., 2007, *Work/Family Balance Policies in the UK since 1997: A New Departure?*, «Journal of Social Policy», vol. 36, n. 3, pp. 365-381.
- Lewis J. (a cura di), 2009, *Work-Family Balance, Gender and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk e Northampton, Usa.
- Lewis J., Knijn T., Martin C. e Ostner I., 2009, *Patterns of development in work-family balance policies for parents in France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom during 2000's*, in J. Lewis (a cura di), *Work-Family Balance, Gender and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk e Northampton, Usa, pp. 261-286.
- Lundsgaard J., 2005, *Consumer Direction and Choice in Long-Term Care for Older Persons, Including Payments for Informal Care: How Can it Help Improve Care Outcomes, Employment and Fiscal Sustainability?*, Oecd Health Working papers, n. 20.
- Meyer T., 2005, *Political Actors and the Modernization of Care Policies in Britain and Germany*, in Pfau-Effinger G.B. e Geissler B. (a cura di), *Care and Social Integration in European Societies*, The Policy Press & University of Bristol, Bristol.
- Millar J. e Warman A., 1996, *Family Obligations in Europe*, Family Policy Studies Centre, Londra.
- Morel N., 2007, *From Subsidiarity to «Free Choice»: Child- and Elderly-care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands*, «Social Policy & Administration», n. 6, pp. 618-637.
- Naldini M., 2006, *Trasformazioni lavorative e familiari: soluzioni di policy in diversi regimi di welfare*, «Economia & Lavoro», n. 1, pp. 73-90.
- Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovi welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.
- Paci M., 2007, *Famiglie, regimi di welfare e economia dei servizi*, in Regini M. (a cura di), *La sociologia economica oggi*, Laterza, Bari, pp. 58-79.
- Paci M. e Pugliese E. (a cura di), 2011, *Welfare State e promozione delle capacità*, Il Mulino, Bologna (di prossima pubblicazione).
- Pfau-Effinger B., 2005, *Development Paths of Care Arrangements in the Framework of Family Values and Welfare Values*, in Pfau-Effinger P. e Geissler B. (a



- cura di), *Care and Social Integration in the European Societies*, The Policy Press & University of Bristol, Bristol.
- Saraceno C., 2002, *Prefazione*, in Ranci C., *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Saraceno C., 2009, *Genere e cura: vecchie soluzioni per nuovi scenari?*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 53-75.
- Scherer S. e Reyneri E., 2008, *Com'è cresciuta l'occupazione femminile in Italia: fattori strutturali e culturali a confronto*, «Stato e Mercato», vol. 83, n. 2, pp. 183-216.
- Swedish Welfare Commission, 2003, *A Welfare Balance Sheet for the 1990s. Final Report of the Swedish Welfare Commission*, Stoccolma.
- Windebank J., 2007, *Outsourcing Women's Domestic Labour: The Chèque Emploi-Servise Universel in France*, «Journal of European Social Policy», vol. 17, n. 3, pp. 257-270.

RPS

Andrea Chiarini



## La ricalibratura del sistema sanitario olandese. Un'analisi istituzionale di due decenni di riforme

**Jan-Kees Helderma, Anton Hemerijck**

RPS

*I governi olandesi di coalizione che si sono succeduti hanno lavorato per quasi venti anni allo sviluppo di un sistema sanitario nazionale, integrato dalla competizione regolata tra assicurazioni e fornitori dei servizi. In questo articolo, si sostiene che queste riforme graduali e incrementali nella sanità olandese*

*non devono essere intese nel senso regressivo dei tagli, ma che invece devono essere interpretate nell'ottica della ricalibratura del welfare state: di uno sforzo per riformare e rilanciare il sistema sanitario olandese in modo da renderlo più capace di sostenere la solidarietà e la copertura universale a lungo termine.*

### 1. Introduzione

Ovunque in Europa, i governi si stanno impegnando con forza per realizzare gli obiettivi divergenti di un sistema sanitario efficiente, equo e universalmente accessibile. A tal fine, i governi di coalizione olandesi che si sono succeduti hanno lavorato per quasi venti anni allo sviluppo di un sistema sanitario nazionale, integrato dalla competizione regolata tra assicurazioni e fornitori di servizi. Le riforme si sono basate sulle raccomandazioni formulate dal Comitato Dekker nel 1987 e, con l'emanazione della nuova legge sull'assicurazione di malattia del 1° gennaio 2006, il sistema assicurativo sanitario, in precedenza bipartito, è stato infine sostituito da un unico regime nazionale obbligatorio, garantendo per la prima volta l'accesso universale ai servizi sanitari di base che devono essere forniti sia dalle precedenti casse malattia che dalle assicurazioni private (Helderma, 2007).

Le riforme olandesi rappresentano un mix peculiare di creazione di nuovi assetti per i rischi collettivi e di un mercato delle assicurazioni e dei servizi più competitivo. Forse il risultato più rivoluzionario di queste riforme è stato la piena convergenza fra le preesistenti casse malattia non-profit e le assicurazioni sanitarie for-profit. In questo arti-

colo vengono analizzate le riforme del sistema sanitario olandese sulla base dell'interrogativo di come disegni consecutivi di riforma abbiano progressivamente modificato le istituzioni programmatiche della sanità olandese. La prospettiva assunta è che le riforme sanitarie avvenute in Olanda non possano essere interpretate nell'ottica regressiva dei tagli, ma che invece debbano essere interpretate nella prospettiva della ricalibratura del sistema di welfare: di uno sforzo di riforma dei programmi di politica sociale atti a renderla più capace di misurarsi con le sfide di adattamento cui i moderni sistemi di welfare sono sottoposti.

L'articolo è strutturato come segue. Nel paragrafo 2 si analizzano le pressioni sui sistemi sanitari bismarckiani della fine del ventesimo secolo, sostenendo che in assenza di riforme la solidarietà nel sistema sanitario rischierebbe di essere messa in discussione. Successivamente si presentano le tesi sulla ricalibratura del sistema di welfare, distinguendone quattro dimensioni fondamentali. Infine vengono descritte le riforme olandesi, concludendo con una valutazione di queste riforme dal punto di vista delle quattro dimensioni della ricalibratura del welfare precedentemente proposte.

## *2. Le pressioni sui sistemi sanitari bismarckiani*

Implicando questioni di vita e di morte, l'assistenza sanitaria è probabilmente uno dei servizi più universali che un sistema di welfare deve offrire. L'uguaglianza di accesso che rifletta l'uguaglianza dei bisogni di tutti i cittadini è ancora un valore fondamentale nella maggior parte dei sistemi sanitari e, di conseguenza, l'assistenza sanitaria dovrebbe non solo essere fornita in base alle necessità, ma anche sovvenzionata in relazione alla capacità di pagare (Wagstaff e Van Doorslaer, 1993). Ma questa solidarietà su cui si basano i moderni sistemi sanitari non è affatto conclamata. La «patologia» della politica sanitaria, come ha una volta sostenuto Wildavsky (1979, p. 295), consiste nel fatto che, dato l'aumento dell'aspettativa di vita dei cittadini, ogni sistema sanitario nazionale dovrà far fronte a una popolazione più anziana, con malanni più difficili da trattare e con costi di cura sempre più elevati, mentre ogni progresso della medicina diventa più costoso del precedente. Dalla fine del 1970, governi espressione di coalizioni politiche diverse nei paesi con sistemi di welfare avanzati hanno dovuto seriamente impegnarsi per raggiungere l'obiettivo di un sistema sanitario effi-

ciente, equo e accessibile a tutti. Il progresso tecnologico e la crescente pressione demografica dovuta all'invecchiamento della popolazione sono andati accrescendo la domanda di assistenza sanitaria e la pressione finanziaria sulla solidarietà dei sistemi sanitari. Allo stesso tempo, i tagli imposti alla spesa pubblica dal lato dell'offerta e il razionamento dal lato della domanda hanno provocato forti opposizioni. Per di più, gli strumenti utilizzati per il contenimento della spesa pubblica nella sanità (tetti di spesa, *capacity planning* e politiche di razionamento) hanno avuto effetti negativi sull'allocazione efficiente delle risorse nella fornitura di assistenza sanitaria. A sua volta, ciò ha offerto l'occasione per una nuova serie di riforme sanitarie in cui alcuni paesi (Germania, Paesi Bassi, i paesi nordici e il Regno Unito) hanno guardato al mercato per ripristinare l'equilibrio equità/efficienza nei loro sistemi sanitari, al tempo stesso contenendone i costi (Cutler, 2002). Adottando le idee dell'economista sanitario americano Alain Enthoven (1978), la «*managed competition*» venne introdotta nell'acquisto e nella fornitura di prestazioni sanitarie come alternativa ai limiti normativi dei costi dell'assistenza sanitaria e alle politiche implicite o esplicite di razionamento. Nei paesi con Sistemi sanitari nazionali, *National health systems*, (Nhs) finanziati attraverso il fisco (*single-payer*), la competizione è stata introdotta tra i fornitori di assistenza sanitaria (separazione acquirente/fornitore). Nei sistemi bismarckiani di *Social health insurance* (Shi) la competizione è stata introdotta sia nel mercato dei fornitori di servizi sanitari (ad esempio le cure mediche specialistiche in ospedali, gli asili nido, i medici di medicina generale) sia nel mercato delle assicurazioni sanitarie. I sistemi bismarckiani Shi differiscono dai loro omologhi finanziati dal fisco, Nhs, in quanto sistemi essenzialmente bipartiti: un'assicurazione sanitaria obbligatoria (Shi) provvede alla copertura della maggior parte della popolazione, mentre a coloro che hanno un reddito maggiore di una soglia definita dalla legge i servizi sono forniti da assicurazioni sanitarie private (a scopo di lucro).

Le scelte di policy operate nei Paesi Bassi in materia di assistenza sanitaria devono essere comprese nel contesto di due sfide correlate, derivanti entrambe dalla caratteristica principale di un sistema sanitario bismarckiano: l'assicurazione sanitaria basata sui contributi. In primo luogo, la separazione tra le assicurazioni private e l'assicurazione delle casse malattia può potenzialmente mettere a rischio la solidarietà nel sistema sanitario nel suo insieme, determinando la necessità di una qualche forma di *collective risk pooling* e, di conseguenza, di istituzioni

RPS

Jan-Kees Helderman, Anton Hemerick

adeguate ad assumersi questo compito. In secondo luogo, il principio bismarckiano della centralità della retribuzione comporta che questi sistemi sanitari siano finanziati dai contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori, che possono spingere in alto i costi non salariali del lavoro, creando una responsabilità costosa per i datori di lavoro e, nello stesso modo, per i lavoratori dipendenti (Helderman e Jeurissen, 2010; Bevan e al., 2010).

Riassumendo, l'equità, l'efficienza e il costo fanno da cornice ad una tensione sempre più complessa che pervade l'equilibrio di questo triangolo della policy sanitaria, in questa fase matura dei moderni sistemi sanitari (Cutler, 2002; Bevan e al., 2010). Le crescenti spese per l'assistenza sanitaria e la minaccia della perdita di solidarietà ed equità che le accompagna, costituiscono ciò che definiremo qui come la «condizione di default» dei moderni sistemi sanitari che può essere affrontata solo impegnandosi nella realizzazione di riforme istituzionali programmatiche.

### 3. *La ricalibratura del welfare state come apprendimento sociale*

Se i policy-maker si impegnano in importanti riforme del welfare (nonostante i numerosi ostacoli istituzionali, elettorali e di policy), quali sono i fattori che gli consentono di farlo? Negli ultimi anni, un numero crescente di studiosi, genericamente riferiti alla tradizione dell'istituzionalismo politico, ha cercato di sviluppare prospettive teoriche per comprendere i processi di evoluzione istituzionale che possono spiegare come sottili e incrementali cambiamenti di policy si cumulino nel corso del tempo, producendo modifiche che trasformano le istituzioni (Hemerijck e Schludi, 2000; Hemerijck e Visser, 2003; Streeck e Thelen, 2005; Crouch, 2006; Mahoney e Thelen, 2010). In linea di massima, questi studiosi considerano il welfare state come un sistema «evolutivo» i cui obiettivi, intenzioni, funzioni e istituzioni cambiano nel tempo, attraverso tentativi ed errori, comunque in modo incrementale, lento o imperfetto.

Nel tentativo di comprendere le complesse dinamiche di profonde, anche se gradualmente, trasformazioni della policy sociale ed economica, Martin Rhodes, Maurizio Ferrera e Anton Hemerijck hanno utilizzato il concetto di *ricalibratura del welfare state*, sia a fini analitici che normativi (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000; Ferrera e Hemerijck, 2003). La ricalibratura del welfare si basa sul riconoscimento esplicito che i wel-

fare state sono sistemi di policy multidimensionali, fatti di repertori di policy sociali ed economiche interdipendenti. La ricalibratura del welfare evidenzia quattro dimensioni fondamentali – ricalibratura funzionale, distributiva, normativa e istituzionale. Insieme, queste dimensioni formano un sistema euristico in grado di analizzare diacronicamente le complesse modalità con cui il contratto sociale del dopoguerra, su cui è stato edificato il welfare state, viene riformulato.

La *ricalibratura funzionale* riguarda il cambiamento dell'identificazione cognitiva e della diagnosi dei rischi sociali rispetto ai quali il sistema di welfare intende esercitare la sua protezione. La necessità della ricalibratura funzionale è spesso descritta nei termini di uno spostamento dai «vecchi» ai «nuovi» rischi sociali (Esping-Andersen e al., 2002; Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005 e 2006). La ricalibratura funzionale è spesso mediata e diffusa dalla conoscenza di esperti di organizzazioni internazionali o di comunità accademiche che contribuiscono ad una de-politicizzazione di rilevanti questioni di policy sociale, nel tentativo di superare conflitti normativi e di interesse. La ricalibratura funzionale implica atti di riequilibrio sia *all'interno* sia *fra* le funzioni consolidate della protezione sociale (ad esempio, riducendo la spesa pensionistica e incrementando servizi sociali come asili nido a prezzi accessibili, protezione del reddito minimo, in risposta al cambiamento dei rischi sociali).

La *ricalibratura normativa* comporta il cambiamento degli orientamenti normativi che si trovano alla base delle politiche e delle riforme sociali. Le preoccupazioni sulla giustizia sociale sono centrali nel dibattito pubblico sul futuro del welfare state. Poiché i dibattiti in corso indagano i «fondamenti morali» di lavoro, parità di genere, valori della famiglia, fertilità e responsabilità individuali e collettive nel welfare, i paesi devono ripensare i discorsi di correttezza e adeguatezza normativa. L'occupazione femminile, la flessibilità del mercato del lavoro, il workfare, l'assistenza all'infanzia, il pensionamento ritardato, i benefit sanitari, la tassazione individuale contrapposta a quella su base familiare, la protezione sociale delle persone a carico attraverso l'assicurazione del capofamiglia di sesso maschile devono tutti essere normativamente ridefiniti alla luce dell'internazionalizzazione economica e dei cambiamenti sociali post-industriali (Schmidt, 2000 e 2002). La ricalibratura normativa indica quindi gli argomenti, le giustificazioni, le iniziative simboliche, i nuovi discorsi che affrontano i dilemmi funzionali e distributivi della situazione attuale e delle direzioni future di policy.

RPS

Jan-Kees Helderman, Anton Hemerick

La *ricalibratura istituzionale* riguarda le riforme nel design delle istituzioni, l'attribuzione dei ruoli e delle responsabilità, i livelli del processo decisionale e le responsabilità di Stati, mercati, comunità, famiglie e associazioni di interesse. Gli ultimi decenni hanno portato a nuove forme di governance e a nuove interazioni tra attori pubblici e privati e a nuovi accordi nella contrattazione collettiva. In questo processo, le classiche distinzioni tra Stato, mercati, famiglie e scelte individuali, doveri e responsabilità, sono diventate sempre più sfocate. Quasi-mercati sono in corso di introduzione in aree di intervento sociale nelle quali lo Stato aveva il monopolio della fornitura dei servizi (Le Grand e Bartlett, 1993; Helderman, 2007; Bevan e al., 2010). Inoltre, sono state istituite nuove forme di prestazioni sociali che travalicano i tradizionali confini territoriali dello Stato-nazione, sia verso il basso, attraverso la devoluzione di competenze ai governi sub-nazionali, sia verso l'alto, in direzione della regolamentazione e del coordinamento a livello Ue, e di altre forme di definizione transnazionale di agende di policy sociale.

Infine, la *ricalibratura distributiva* riguarda il riequilibrio delle prestazioni del welfare attraverso i beneficiari delle policy e gli interessi organizzati. Si stanno determinando nuove divisioni dovute alla divergenza di interessi tra vecchi e nuovi soggetti di rischio sociale dal punto di vista della classe, del genere, dell'età e dell'etnia. Nuove categorie di rischio sociale, come le donne a debole sindacalizzazione, i migranti, i lavoratori a tempo parziale, i lavoratori atipici e i giovani, incontrano difficoltà a far sentire la propria voce in sistemi di welfare orientati alla protezione degli insider. La ricalibratura distributiva implica il riequilibrio della protezione sociale in favore dei più vulnerabili e l'eliminazione delle disparità inique tra insider e outsider. Un esempio tipico è la difficile situazione determinata dall'invecchiamento demografico, che, se non risolta, potrebbe provocare uno «scontro fra generazioni» (Ferrera e Hemerijck, 2003; Lynch, 2005).

In pratica, la ricalibratura del welfare è inevitabilmente un processo disordinato di negoziazione e di rinegoziazione tra partiti politici, governi e parti sociali. Riconciliare norme, valori e comportamenti fortemente radicati con le nuove sfide di una più intensa internazionalizzazione economica, dei cambiamenti post-industriali, della relativa austerità e dell'integrazione europea, non è facile. I policy-maker ritagliano i contorni di un nuovo modello di welfare state attraverso un lento e meticoloso processo di apprendimento dalla pratica. Poiché la ricalibratura del welfare raramente avviene in passaggi ampi o radicali,



è solo attraverso un'analisi *process-tracing* di lungo termine che è possibile valutare la direzione generale di riforme incrementalmente e cumulativamente che attraversano sfere interdipendenti di regolazione sociale ed economica. Questo comporta effetti anche a proposito dei meccanismi del cambiamento istituzionale che possono essere identificati nel processo evolutivo di trasformazione del welfare state. Invece che basarsi sui precedenti *punctuated equilibrium models*, il concetto di cambiamento istituzionale graduale evidenzia l'importanza sequenziale e le interdipendenze tra i meccanismi di deriva istituzionale, stratificazione, conversione e, infine, anche di sostituzione nel tempo (Thelen, 2004; Streeck e Thelen, 2005; Hacker, 2005; Mahoney e Thelen, 2010).

Nei due prossimi paragrafi questa prospettiva teorica sulla ricalibratura del welfare state sarà utilizzata per l'analisi delle riforme del sistema sanitario olandese. Si inizierà con un esame delle sfide che hanno minacciato la vitalità delle istituzioni e dei programmi politici esistenti nella sanità olandese, seguito da una disamina di come riforme incrementalmente hanno gradualmente modificato, nel tempo, la configurazione istituzionale e i programmi di policy sanitaria olandese. Nel paragrafo finale verranno analizzate queste riforme dal punto di vista delle quattro dimensioni di ricalibratura del welfare state sopra individuate.

#### 4. Verso un sistema sanitario universale

L'attuale sistema sanitario olandese è stato ereditato da un'epoca in cui le divisioni verticali della società olandese (basate su linee confessionali o ideologiche) erano al loro culmine (1920-1965) e i cristiano-democratici dominavano la vita politica. Il risultato fu un sistema sanitario con finanziamento prevalentemente pubblico e fornitura privata di assistenza sanitaria, in cui le associazioni nazionali di operatori sanitari, le assicurazioni sanitarie, i sindacati, i datori di lavoro, continuano tutti ad avere quote importanti di partecipazione (Helderman, 2007). Il suo sistema di assicurazione sanitaria aveva tutte le caratteristiche classiche di uno stato sociale bismarckiano di stampo corporativo. Ironia della sorte, ci volle una guerra per giungere a istituire un regime di assicurazione sanitaria sociale: dopo quasi quarant'anni di inutili tentativi dei successivi governi olandesi, la potenza occupante tedesca semplicemente l'impose agli olandesi nel 1941.

Il decreto sulla cassa malattia del 1941 introdusse per la prima volta la

RPS

Jan-Kees Helderman, Anton Hemerijck

partecipazione obbligatoria ad una cassa malattia, un contributo in base al reddito a carico dei lavoratori dipendenti (50%) e dei datori di lavoro (50%), la copertura di una vasta gamma di servizi, comprese le cure ospedaliere, regole standard e il controllo statale di tutti i fondi (Okma, 1997). Nel 1967, il regime di cassa malattia venne integrato dalla Legge sulle spese mediche eccezionali (Awbz, *Algemene wet bijzondere ziektekosten*) per coprire i rischi che non avrebbero potuto essere sostenuti da un regime attuariale di assicurazione sanitaria (rischi sanitari eccezionali come l'assistenza a lungo termine e la salute mentale). Contrariamente al regime delle casse malattia, l'Awbz è un sistema finanziato dal fisco che fornisce una copertura universale per tutta la popolazione.

Nel dopoguerra, l'assicurazione sanitaria sociale obbligatoria del regime delle casse malattia è stata gradualmente estesa per coprire sia nuovi tipi di benefici, sia nuovi gruppi di lavoratori non dipendenti. Nonostante ciò, prima del 1° gennaio 2006, la soglia di reddito prevista per l'accesso al sistema delle casse malattia nei Paesi Bassi era molto più bassa che in Germania. Quasi il 30% della popolazione olandese doveva assicurarsi privatamente rispetto al 10% di quella tedesca. Finché le assicurazioni private lo hanno voluto e sono state in grado di fornire lo stesso livello di copertura previsto dal sistema di cassa malattia obbligatoria, il sistema di assicurazione bipartito poteva essere considerato come un'assicurazione sanitaria universale *de facto* (Helderman, 2007). Tuttavia, la soglia di reddito relativamente bassa per l'accesso al sistema di casse malattia rese il sistema olandese estremamente esposto alle strategie di ricerca del profitto delle assicurazioni sanitarie private (Schut, 1995; Helderman, 2007).

Alla fine degli anni '70, i problemi della selezione dei rischi aumentarono quando le assicurazioni sanitarie private iniziarono a proporre premi considerevolmente minori ai gruppi a basso rischio per distogliere i lavoratori autonomi, più giovani e sani e con redditi più bassi, dalla partecipazione volontaria al sistema delle casse malattia. Già nel 1983, l'Associazione olandese delle casse malattia (Vnz, *Vereniging van Nederlandse zorgverzekeraars*) e l'Associazione olandese delle assicurazioni sanitarie private (Kloz, *Kontaktorgaan landelijke organisaties van ziektekostenverzekeraars*) concordarono di adottare volontariamente misure di *risk pooling*. Le assicurazioni private si resero conto che se non avessero assunto proprie iniziative per affrontare questi problemi, sarebbe inevitabilmente presto seguita una regolamentazione da parte del governo. Ma la Kloz non era in grado di imporre tali misure di *risk*

*pooling* ai propri membri, che erano divisi al suo interno. Nella sanità, con tutta la sua enfasi sulla solidarietà e l'equità, queste strategie di ricerca del profitto da parte delle assicurazioni sanitarie private a scopo di lucro (deriva istituzionale per eccellenza) erano inaccettabili.

Nel 1986, il governo cristiano-democratico/liberale del Primo ministro Ruud Lubbers costrinse le assicurazioni private ad istituire un *risk pool* e a offrire a tutti i sottoscrittori una polizza standard a norma di legge, fornendo prestazioni complete con un premio massimo stabilito per legge (misura nota come Legge sull'accesso all'assicurazione malattia, Wtz, *Wet toegang ziektekostenverzekeringen*). Negli anni che seguirono, la portata di questo sistema incrociato aggiuntivo di *risk pool* venne progressivamente ampliata dal governo al fine di colmare il divario tra i due regimi assicurativi. La Wtz non solo pose termine al progressivo esaurimento del sistema incrociato di solidarietà costringendo le assicurazioni private a istituire il *risk pool*, ma aprì anche la strada a una convergenza graduale ma, in conclusione, definitiva tra le assicurazioni sanitarie private e le casse malattia. In quanto tale, la Wtz può essere concepita come uno «strato» decisivo aggiunto al sistema bismarckiano bipartito di assicurazione sanitaria.

Tuttavia, anche se con l'emanazione del Wtz si ottenne temporaneamente un sistema incrociato di solidarietà tra le assicurazioni sanitarie private e le casse malattia, ulteriori importanti riforme furono necessarie per ripristinare nella sanità olandese l'equilibrio tra efficienza ed equità. Nel 1986, la coalizione cristiano-democratico/liberale del Primo ministro Lubbers incaricò il Comitato Dekker di suggerire riforme più strutturali del sistema sanitario. Come il famoso Comitato Wagner, che aveva consigliato con successo il governo in occasione delle riforme socio-economiche del 1980 (Visser e Hemerijck, 1997), il Comitato Dekker si basava su competenze indipendenti, piuttosto che sui rappresentanti dei portatori di interessi. Nel marzo 1987, esso pubblicò il rapporto *Volontà di cambiare*, in cui proponeva la sostituzione di tutti i *finanziamenti separati al sistema sanitario e alle assicurazioni* con un completo regime nazionale obbligatorio di assicurazione sanitaria, fornito sia dalle casse malattia che dalle assicurazioni sanitarie private. Per incoraggiare le assicurazioni e i fornitori di servizi a diventare più efficienti, il rapporto proponeva l'introduzione di un quadro di competizione regolata. L'insieme di questi elementi avrebbe permesso di integrare i vantaggi del mercato all'interno di un sistema universale di assicurazione sanitaria per migliorarne l'efficienza senza comprometterne la solidarietà.

RPS

Jan-Kees Helderman, Anton Hemerijck

Data la sua peculiare combinazione di socializzazione e liberalizzazione, il Piano Dekker era davvero ingegnoso politicamente, come ha dimostrato la sua sopravvivenza, relativamente invariata, dopo che i socialdemocratici sostituirono i liberali nel nuovo governo del 1989. Il *Libro bianco* del governo divenne noto come Piano Simons, dal nome di Hans Simons, il nuovo ministro socialdemocratico della Salute. Simons voleva realizzare un sistema nazionale di assicurazione sanitaria ampliando gradualmente il preesistente regime (finanziato dal fisco) di spese mediche eccezionali (Awbz). Progressivamente, tutte le prestazioni coperte da entrambi i sistemi di assicurazione sarebbero quindi state riportate nell'ambito dell'Awbz. Simons aveva in realtà poca scelta, dal momento che molte delle condizioni funzionali e istituzionali necessarie per l'altra opzione (la fusione dei due regimi di assicurazione attuariali) semplicemente non erano disponibili in quel momento (ad esempio, un sistema evoluto di equalizzazione dei rischi). Inoltre, la recessione economica dei primi anni '90 aveva reso i datori di lavoro e il Ministero delle Finanze sempre più diffidenti rispetto all'introduzione di maggiore concorrenza, temendo che ciò avrebbe comportato un'incontrollabile inflazione dei costi (Helderman e al., 2005). Le riforme di Simons non furono criticate solo dall'opposizione, ma anche all'interno della coalizione di governo. Nel 1993, i cristiano-democratici bloccarono efficacemente il piano di Simons e, nel 1994, Simons si dimise appena prima della caduta del governo. Eppure, anche se le riforme erano state politicamente sconfitte, sia il Piano Dekker che il Piano Simons avevano lanciato una nuova serie di idee in materia di politica sanitaria. Nei primi anni '90, queste idee su come combinare un nuovo regime universale di assicurazione sanitaria con elementi di competizione regolata cominciarono a orientare le successive riforme nel sistema sanitario. Negli anni '90, la sanità olandese fu gradualmente convertita in un sistema in cui le casse malattia furono esposte ad una concorrenza sempre maggiore, ma queste riforme furono accompagnate dal graduale sviluppo di un più evoluto sistema di equalizzazione dei rischi in modo che le casse malattia non potessero distinguere nei loro fondi tra bassi e alti rischi. Nel 1992 una revisione della legge sulle casse malattia rese loro possibile di contrattare selettivamente gli operatori sanitari e di farsi concorrenza sugli iscritti. Nel 1993 il sistema di rimborso retrospettivo delle casse malattia fu sostituito da pagamenti potenziali pro-capite *risk-adjusted*, così che le casse malattia cominciarono a sostenere una parte dei rischi per le spese mediche dei loro iscritti. Per rendere possibile la

concorrenza sui prezzi, le casse malattia furono autorizzate a richiedere ai loro iscritti un premio nominale *community-rated*, oltre al contributo legato al reddito (Helderman e al., 2005).

Nel 1994, dopo la caduta della coalizione cristiano-democratica/social democratica, l'incarico di governo venne assunto dalla coalizione «viola». Il colore viola rappresentava la nuova coalizione di socialdemocratici, liberal-sociali e liberali, una combinazione che escludeva i cristiano-democratici dal governo, per la prima volta dal 1917. Appresa la lezione dalla morte politica del Piano Simons, Borst dichiarò di essere a favore del miglioramento incrementale del sistema in atto, piuttosto che di un sistema del tutto nuovo. Tuttavia, i due successivi governi viola continuarono a lavorare al miglioramento graduale del sistema di equalizzazione del *risk-adjustment*, così da poter ulteriormente aumentare gli incentivi finanziari perché le casse malattia agissero da acquirenti oculati dei servizi sanitari (Helderman e al., 2005). Nel frattempo, le assicurazioni e i fornitori di assistenza sanitaria iniziarono a coltivare le opportunità offerte dal mercato formando tra loro nuove alleanze strategiche. Ciò fu accompagnato da una serie di fusioni e di conseguenti concentrazioni del mercato. Tra il 1985 e il 1993, il numero delle casse malattia diminuì di oltre la metà, da 53 a 26. Più importante fu che, mentre negli anni '80 le casse malattia e le assicurazioni sanitarie private avevano interessi diametralmente opposti, ora i loro interessi cominciarono a convergere. Nel 1995, anche le loro organizzazioni di interessi si fusero in un unico organismo centrale di interessi: le Assicurazioni sanitarie dei Paesi Bassi (*Zn, Zorgverzekerings Nederland*). Nel gennaio 2000, il Consiglio delle casse malattia, che amministrava il sistema delle casse malattia e la Cassa malattia centrale da cui venivano versati alle casse malattia i sussidi della *risk-equalization*, fu convertito nel Consiglio centrale delle assicurazioni, (*Cvz, College voor zorgverzekeringen*), un consiglio di amministrazione semi-autonomo che è ora responsabile della gestione della Cassa centrale di assicurazione sanitaria.

Fu solo alla fine del suo secondo mandato nel 2001 che il secondo governo viola ebbe il coraggio di tornare all'obiettivo di riforme sanitarie più compiute. Nel giustificare un nuovo sistema di assicurazione sanitaria, il governo si riferì specificamente alla minaccia della solidarietà decrescente del vecchio sistema (Ministry of Health, 2001, p. 17). Le loro riforme iniziarono con la creazione di un sistema nazionale di assicurazione per i servizi sanitari curativi, sul modello del regime delle casse malattia, in cui le condizioni di competizione regolata era-

RPS

Jan-Kees Helderman, Anton Hemerijck

no già ampiamente realizzate. Ma i liberali e i socialdemocratici della coalizione viola erano fortemente in disaccordo tra di loro su aspetti importanti, come il metodo di definizione dei premi. I socialdemocratici sostenevano soprattutto i contributi legati al reddito, con solo un premio forfettario relativamente basso, mentre i liberali erano a favore di un premio pienamente *community-rated*, con compensazioni fiscali sotto forma di assegni individuali di assistenza sanitaria per tenere conto del reddito. Verso la fine del suo mandato, il governo decise di rinviare l'adozione di riforme sanitarie fino a dopo le elezioni generali del 2002.

Con il ritorno dei socialdemocratici all'opposizione, il nuovo governo di centro-destra del Primo ministro cristiano-democratico Balkenende fu libero di scegliere un premio nominale a copertura di circa il 50% dei costi, insieme a un'assegno individuale di assistenza sanitaria per compensare i percettori di redditi più bassi (l'altro 50% viene principalmente da contributi versati dai datori di lavoro in relazione al reddito dei dipendenti). Il ministro della Salute nel secondo Governo Balkenende, il liberale Hans Hoogervorst, definì un ambizioso programma legislativo deliberatamente elaborato sulle basi gettate dai suoi predecessori delle precedenti coalizioni. Con la promulgazione della nuova legge sull'assicurazione sanitaria, il 1° gennaio 2006, il sistema assicurativo bipartito fu finalmente sostituito da un nuovo regime nazionale obbligatorio di assicurazione sanitaria, garantendo per la prima volta a tutti i cittadini l'accesso universale ai servizi sanitari di base, forniti sia dalle ex casse malattia sia dalle assicurazioni private.

### *5. Conclusioni: la ricalibratura come azione di rilancio*

Nel suo importante articolo sui fondamentali del mercato dell'assistenza sanitaria, l'economista e Premio Nobel, Kenneth Arrow, sostenne che il problema del sistema sanitario è che l'allineamento sociale verso la massima efficienza incontrerà sempre ostacoli sul suo cammino a causa dell'incertezza e *non-marketability* relative al sostegno dei rischi e della imperfetta *marketability* delle informazioni. Di conseguenza, sosteneva Arrow, i sistemi sanitari dovranno sempre confrontarsi con soluzioni *second-best*, nella forma di strutture istituzionali compensative (Arrow, 1963). Queste strutture istituzionali «compensative», tuttavia, non sono affatto ovvie. La mancanza negli Stati Uniti di un'assicurazione sanitaria universale e le difficoltà che il presidente

Obama incontra nel realizzare la sua riforma sanitaria, lo illustrano bene. Per crearle e negoziarle è necessario un processo di ricalibratura e, una volta realizzate, esse necessitano di una manutenzione attiva. Essendo meno concentrata sui tagli e più sul rilancio del welfare, la ricalibratura si differenzia in modo significativo dalle politiche «a somma zero» di taglio del welfare. Più le sfide esogene ed endogene e le corrispondenti riforme di politica sociale rischiano di alterare l'attuale equilibrio redistributivo tra diverse categorie di rischio sociale e gli interessi acquisiti, più diviene importante elaborare nuovi quadri normativi e nuovi fondamenti morali per il sistema di welfare (Ferrara e Hemerijck, 2003). A questo, il caso del sistema sanitario olandese aggiunge che le riforme sono necessarie anche nelle aree in cui è ancora presente un forte sostegno politico e sociale verso gli ordinamenti normativi esistenti e i loro fondamenti morali. Riferendosi alla *ricalibratura normativa*, la solidarietà dal punto di vista dei rischi e del reddito può ancora essere considerata il fondamento normativo della sanità olandese. Tuttavia, data la crescente domanda di assistenza sanitaria dovuta all'invecchiamento demografico e alle innovazioni tecnologiche nella medicina, unita ai vincoli di bilancio sulla spesa sanitaria macro, la solidarietà nel sistema sanitario non può semplicemente essere data per scontata. Negli anni '80, nella sanità olandese la solidarietà venne seriamente messa sotto pressione quando le assicurazioni private a scopo di lucro cominciarono a differenziare i loro premi, per selezionare i gruppi a più basso rischio. Se questa strategia di ricerca del profitto non fosse stata corretta dalla legge sull'accesso all'assicurazione sanitaria del 1986, alla fine la solidarietà sarebbe stata messa a dura prova. Inoltre, dati i problemi endemici delle spese sanitarie crescenti e l'inflazione dei costi, le politiche di contenimento rappresentavano giocoforza un elemento del repertorio politico della sanità olandese. Ma questi interventi sul lato dell'offerta, a loro volta, distorcevano seriamente l'equilibrio equità/efficienza nella fornitura delle prestazioni sanitarie. Nonostante i forti argomenti morali a favore della solidarietà tra sani e malati, l'assistenza sanitaria non può sfuggire al fatto che, come Wildavsky una volta affermò in termini più provocatori: «Ai ricchi non piace aspettare, ai poveri non piacciono i prezzi alti, e quelli che stanno in mezzo tendono a lamentarsi per entrambe le cose» (Wildavsky, 1979, p. 285). Alla metà degli anni '80 per rafforzare e rilanciare la sanità olandese furono necessarie riforme più compiute. La *ricalibratura funzionale* può essere ricondotta al lavoro del Comitato Dekker e al suo parere di

RPS

Jan-Kees Helderman, Anton Hemerijck

esperto su come fondere i due regimi assicurativi sanitari attuariali, introducendo, al tempo stesso, un mercato più competitivo delle assicurazioni e dei fornitori per accrescere l'efficienza dell'offerta sanitaria. Ma la creazione di una configurazione istituzionale in cui agli attori privati deve essere delegato il compito di fornire beni e servizi che non saranno prodotti dal mercato stesso, richiede un complesso sistema di istituzioni complementari (Helderman, 2007). Più precisamente, essa richiede istituzioni che permettano alle assicurazioni di aggregare i rischi relativi a beni collettivi come un pacchetto assicurativo sanitario di base. Non è quindi sorprendente che ci siano voluti più di venti anni per sviluppare e sperimentare nuovi strumenti e nuovi accordi sui rischi collettivi (Helderman e al., 2005).

È interessante notare che, dal punto di vista della *ricalibratura distributiva*, l'orientamento prevalente delle riforme sanitarie olandesi è stato in favore di una maggiore «socializzazione dei rischi», in contrapposizione all'«individualizzazione del rischio», per usare la terminologia dell'analisi di Hacker sull'evoluzione del sistema sanitario negli Stati Uniti (Hacker, 2005, p. 40). Abbiamo dimostrato che nei Paesi Bassi, a differenza di quanto è avvenuto negli Stati Uniti (deriva istituzionale conseguente al mancato adeguamento dei programmi di politica sociale al cambiamento dei rischi sociali) sono stati utilizzati livelli istituzionali aggiuntivi e processi di conversione finalizzati ad allargare la base di collettivizzazione del rischio. Nonostante in questo periodo i cittadini abbiano certamente dovuto accettare un aumento dei rischi dovuto all'introduzione di franchigie nei contratti di assicurazione, compartecipazione al pagamento di servizi e medicinali e qualche (modesta) restrizione dei pacchetti assicurativi, la maggior parte delle riforme era rivolta ai fornitori e alle assicurazioni per garantire che i servizi fossero forniti nel modo più efficiente possibile. Ciò che è importante, però, è che la competizione regolata è stata subordinata all'obiettivo di garantire un equo sistema di assicurazione sanitaria. Una valutazione indipendente delle riforme olandesi pubblicata di recente conferma che sia la solidarietà sul piano del rischio sia la solidarietà sul piano del reddito sono state effettivamente rafforzate da queste riforme (ZonMW, 2009).

Questo ci conduce alla *ricalibratura istituzionale*. Considerato il fatto che la deriva, e alla fine, l'esaurimento, possono essere considerati la condizione di default per le riforme dei sistemi sanitari, è chiaro che nella sanità olandese sono state necessarie più riforme istituzionali progressive. Lo sviluppo di un fondo assicurativo centrale e più sofisticati



sussidi di *risk-equalization* hanno consentito alle assicurazioni sanitarie di fornire accesso al pacchetto base di assicurazione malattia su una base paritaria. Questi «strati», a loro volta, hanno ridefinito e ampliato la portata di ciò che è considerato collettivo in entrambi i sistemi assicurativi. Essi hanno inoltre messo in moto un processo di conversione istituzionale che si è risolto, in definitiva, nella completa convergenza delle casse malattia e delle assicurazioni sanitarie private. E hanno gradualmente esteso l'ambito di una maggiore concorrenza. Dal 2006, il precedente sistema di assicurazione bipartito è stato sostituito dalla nuova legge sull'assicurazione sanitaria. Questa legge ha garantito, per la prima volta nei Paesi Bassi, l'accesso universale ai servizi sanitari di base per tutti i cittadini sulla base dell'eguaglianza dei bisogni.

Ciò non significa che politici e policy-maker possano d'ora in poi riposare comodamente sugli allori. La sanità olandese può ancora essere considerata in fase di transizione. La contrattazione selettiva dei fornitori di prestazioni sanitarie da parte delle assicurazioni sanitarie è ancora un fenomeno marginale. Gli effetti di una crescente concorrenza dei prezzi sulla qualità dell'assistenza sanitaria sono ancora incerti. E se la concorrenza rafforza l'efficienza e l'innovazione nella fornitura dei servizi, spinge anche verso l'alto il volume di produzione così che il razionamento dell'assistenza sanitaria e i vincoli di bilancio imposti gerarchicamente resteranno componenti necessarie del repertorio politico per evitare aumenti eccessivi e inflazione dei costi. Il sistema che ne risulta è una configurazione complessa di istituzioni complementari che deve rimanere oggetto di attento monitoraggio per correggere gli effetti collaterali indesiderati. Ma in assenza di ogni soluzione Pareto-ottimale, questa è forse la soluzione *second-best* che Kenneth Arrow stava cercando.

### *Riferimenti bibliografici*

- Arrow K.J., 1963, *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*, «American Economic Review», vol. 53, pp. 941-973.
- Bevan R.G., Helderma J.K. e Wilsford D., 2010, *Changing Choices in Health Care: Implications for Equity, Efficiency, and Cost*, «Journal of Health Economics, Policy and Law», vol. 5, pp. 251-267.
- Bonoli G., 2005, *The Politics of New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States*, «Policy & Politics», vol. 33, n. 3, pp. 431-449.

RPS

Jan-Kees Helderma, Anton Hemerick

- Bonoli G., 2006, *New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies*, in Armingeon K. e Bonoli G., *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risk*, Routledge, Londra, pp. 3-26.
- Commissie Dekker, 1987, *Bereidheid tot verandering, advies van de Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg*, Distributiecentrum Overheidspublicaties, L'Aja.
- Crouch C., 2006, *Modelling the Firm in its Market and Organizational Environment: Methodologies for Studying Corporate Social Responsibility*, «Organization Studies», vol. 27, pp. 1533-1551.
- Cutler D.M., 2002, *Equality, Efficiency and Market Fundamentals: the Dynamics of International Medical-Care Reform*, «Journal of Economic Literature», vol. 40, pp. 881-906.
- Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. e Myles J., 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Enthoven A.C., 1978, *Consumer-Choice Health Plan, 1. Inflation and Inequity in Health-Care Today – Alternative for Cost Control and an Analysis of Proposals for National Health Insurance*, «New England Journal of Medicine», vol. 298, n. 12, pp. 650-658.
- Ferrera M., Hemerijck A. e Rhodes M., 2000, *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta Editore, Oeiras.
- Ferrera M. e Hemerijck A., 2003, *Recalibrating Europe's Welfare Regimes*, in Zeitlin J. e Trubek D.M. (a cura di), *Governing Work and Welfare in the New Economy. European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford.
- Hacker J.S., 2005, *Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment*, in Streeck W. e Thelen K. (a cura di), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Helderman J.K., 2007, *Bringing the Market Back in? Institutional Complementarity and Hierarchy in Dutch Housing and Healthcare*, tesi di dottorato, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.
- Helderman J.K., Schut F.T., van der Grinten T.E.D. e van de Ven W.P.M.M., 2005, *Market-Oriented Health Care Reforms and Policy Learning in the Netherlands*, «Journal of Health Politics, Policy and Law», vol. 30, n. 1/2, pp. 189-209.
- Helderman J.K. e Jeurissen P., 2010, *No Pay – No Cure! The Evolution of Cost Containment Policies in Dutch Healthcare*, in Brandsen T. e Holzer M. (a cura di), *The Future of Governance. Selected Papers from the Fifth Transatlantic Dialogue on Public Administration*, Egpa/Aspa, National Center for Public Performance, Newark, pp. 21-36.
- Hemerijck A. e Schludi M., 2000, *Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses*, in Scharpf F.W. e Schmidt V.A. (a cura di), *Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to Competitiveness*, volume I, Oxford University Press, Oxford, pp. 125-228.

- Hemerijck A. e Visser J., 2003, *Policy Learning in European Welfare States*, dattiloscritto, University of Amsterdam.
- Le Grand J. e Bartlett W. (a cura di), 1993, *Quasi-Markets and Social Policy*, MacMillan, Londra.
- Lynch J., 2005, *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mahoney J. e Thelen K., 2010, *A Theory of Gradual Institutional Change*, in Mahoney J. e Thelen K. (a cura di), *Explaining Institutional Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ministry of Health, 2001, *Vraag aan bod (Demand on the Agenda)*, Dutch Parliament 27855 (2), Sdu, L'Aja.
- Okma K.G.H., 1997, *Studies on Dutch Health Politics, Policies and Law*, dissertazione di dottorato non pubblicata, University of Utrecht, Utrecht.
- Schmidt V.A., 2002, *Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?*, «Comparative Political Studies», vol. 35, n. 2, pp. 168-193.
- Schmidt V.A., 2000, *Democracy and Discourse in an Integrating Europe and a Globalizing World*, «European Law Journal», vol. 6, n. 3, pp. 277-300.
- Schut F.T., 1995, *Competition in the Dutch Health Care Sector*, tesi di dottorato non pubblicata, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.
- Streeck W. e Thelen K. (a cura di), 2005, *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Taylor-Gooby P. (a cura di), 2004, *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press/Oxford Scholarship Online, Oxford.
- Thelen K., 2004, *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge University Press, New York.
- Visser J. e Hemerijck A.C., 1997, *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Wagstaff A. e Doorslaer E.K.A., 1993, *Equity in the Finance and Delivery of Health Care: Concepts and Definitions*, in Doorslaer E.K.A., Wagstaff A. e Rutten F. (a cura di), *Equity in the Finance and Delivery of Health Care*, Oxford University Press, Oxford, pp. 7-19.
- Wildavsky A., 1979, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Little, Brown & Company, Boston.
- ZonMW (The Netherlands Organisation for Health Research and Development), 2009, *Evaluatie Zorgverzekeringswet en Wet op de Zorgtoeslag (Evaluation of the Health Insurance Act and the Act on Health Care Allowance)*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.zonmw.nl/nl/onderwerpen/alle-programma-s/evaluatie-regelgeving/publicaties/28-evaluatie-zorgverzekeringswet-en-wet-op-de-zorgtoeslag/>.

RPS

Jan-Kees Helderman, Anton Hemerijck

Traduzione dall'inglese a cura di Bruno Rossi



Italia: scenari, evidenze, diversificazioni  
nel rapporto pubblico-privato



## Terzo settore: dall'integrazione alla sostituzione del pubblico?

**Marco Accorinti**

RPS

*L'articolo presenta un quadro che vede l'incidenza determinante di tre dimensioni legate al ruolo del terzo settore nelle politiche sociali: la visione dei politici del non-profit, le procedure di affidamento dei servizi sociali e le modalità di partecipazione e di progettazione locale delle politiche sociali. In base*

*all'evoluzione dei tre ambiti individuati, quasi in maniera naturale, i processi di sussidiarizzazione del welfare vanno a modificare i ruoli degli attori presenti, verso spazi di nuova privatizzazione dell'intervento sociale, che tradiscono le finalità istitutive del non-profit.*

### 1. Introduzione\*

L'insieme delle esperienze private di attività senza scopo di lucro svolte da cittadini organizzati formalmente e democraticamente, viene ormai da tutti individuato come «terzo settore», esperienza unica di volontariato, promozione sociale, coscienza civica, scambio relazionale, altruismo, solidarietà, cresciuta negli ultimi decenni a ritmo costante, non solo in Italia.

Secondo le teorie sociologiche le associazioni di scopo solidaristico possono essere considerate come «reti di azione collettiva» (Laumann e Pappi, 1976) autonome e strutturate in modo da coniugare da una parte gli interessi dell'individuo e dall'altra l'identità sociale dello stesso individuo, «configurazioni relazionali» (Maccarini, 1996) alla cui base è l'elemento della solidarietà ovvero lo spirito altruistico. In altre parole, il senso dell'associarsi tra privati cittadini non ha solo una valenza economica (di scambio di denaro, e quindi di impresa profit) o una valenza politica (e quindi di interesse pubblico, lo Stato), ma anche di tipo relazionale (privato senza scopo di lucro ma con finalità sociale-pubblica). In conseguenza dello scambio personale, in tutte le

\* Questo saggio è frutto del lavoro di studio e di ricerca sviluppato nell'ambito dell'accordo di scambio tra il Cnr e il Csic (*El estado de bienestar mediterráneo frente a la crisis económica. España y Italia en perspectiva comparada*) negli anni 2009 e 2010.

società moderne si sono diffusi organismi di terzo settore quali strutture stabili di relazioni tra gli individui, condizionate dall'evoluzione dei bisogni sociali percepiti dagli individui stessi. All'origine della crescita del terzo settore esistono spinte esterne, legate ai fallimenti di Stato e mercato, e cause interne, motivazioni che nascono all'interno della società civile nel suo processo di cambiamento (Colozzi, 2002).

Per la sua origine, la realtà del terzo settore è molto difficile da definire in modo soddisfacente: nonostante gli studiosi di varie discipline (economia, scienze politiche, sociologia, psicologia, giurisprudenza, ecc.) ne discutano ormai da oltre un ventennio, non esiste ancora una teoria che chiarisca in modo definitivo quali siano i caratteri costitutivi di questo campo di attività<sup>1</sup>. Le differenze consistenti tra le organizzazioni di terzo settore, rendono infatti difficile non solo rintracciarne gli elementi distintivi, ma anche indicarne una classificazione. Colozzi (1996) evidenzia che il problema classificatorio è dovuto principalmente a due fattori: in primo luogo, al fatto che le tipologie servono per scopi diversi, quindi se un dato insieme di distinzioni è soddisfacente rispetto ad un certo uso non è detto che lo sia anche per un uso diverso; in secondo luogo, rispetto alla natura stessa dell'oggetto che tende ad eludere ogni categorizzazione netta e a mettersi sempre a cavallo dei confini. Nonostante le difficoltà, sono state tentate diverse classificazioni, ognuna fondata su un particolare e specifico criterio: tra le varie tipologie disponibili alcuni distinguono le organizzazioni di terzo settore in base alle loro fonti di reddito, altri in base ai tipi di beneficiari, altri in base agli incentivi offerti agli individui per la partecipazione, altri in base alla mission. L'elenco potrebbe continuare a lungo, ma si intende qui soffermare l'attenzione su una classificazione proposta da Donati (1996), secondo la quale le organizzazioni di terzo settore possono essere di quattro tipi: il volontariato organizzato, la cooperazione sociale, le fondazioni pro-sociali o di utilità sociale e l'associazionismo pro-sociale o sociale. Secondo l'ormai classico studio comparativo, i ricercatori del *Centre for Civil Society* della John Hopkins University hanno proposto una definizione «strutturale operativa» del settore non-profit che fosse applicabile in diversi paesi e permettesse dei confronti internazionali; secondo la ricerca appartengono al terzo settore le organizzazioni: 1) formalmente costituite; 2) con natura giuridica privata; 3) che si autogovernano; 4) che non distribuiscono

<sup>1</sup> Una disamina sull'evoluzione storica e le problematiche definitorie del terzo settore in Italia, è contenuta in Accorinti, 2008.



eventuali utili; 5) che utilizzano almeno in parte volontari (citata in Salamon, 1994). Le organizzazioni con finalità sociale operano nei settori di attività più disparati: educazione e formazione professionale, cultura e tempo libero, promozione sportiva, ecologia, protezione civile, difesa dei consumatori e degli utenti, emigrazione e immigrazione, cooperazione internazionale e – ambito specifico – assistenza sociale e promozione della salute.

## 2. *L'evoluzione del terzo settore in Italia*

L'emergere e l'affermarsi in particolare dagli anni novanta, con uno sviluppo quantitativo considerevole, di forme associative senza scopo di lucro e private ma con obiettivi sociali, ha – in un certo senso – reso necessario considerare nuovi attori economici, non politici, con finalità pubbliche. In Italia si può senz'altro affermare che le organizzazioni non-profit, avendo attivato proficui rapporti con le amministrazioni pubbliche locali nella gestione di servizi alla persona, sono entrate nell'arena politica direttamente, tanto che ogni progetto di legge regionale relativo alle politiche sociali non può più ormai non assegnare un ruolo strategico – ad esempio – alle associazioni costituite dai cittadini. Si è venuto a creare, in altre parole, un nuovo modo di implementare lo sviluppo delle politiche sociali locali, che è stato sancito, come afferma Kazepov dal «ricorso al principio di sussidiarietà e alla necessità di un crescente coinvolgimento di attori della società civile e del “non pubblico” – contrapposto ad un pubblico inteso come statale e burocratico» (Kazepov, 2009, p. 12). Inoltre è noto che il provvedimento più importante relativo al settore dell'assistenza sociale sia la *Legge quadro per la realizzazione del Sistema integrato di interventi e servizi sociali* (legge n. 328/2000), che viene considerata «la riforma dell'assistenza» (Ferrera, 2006) anche perché identifica e valorizza il ruolo degli organismi privati, in particolare di terzo settore, sia nella programmazione e gestione dei servizi, sia nella rappresentanza degli utenti. A tal riguardo, gli studiosi parlano di revisione dei processi attuali di gestione delle politiche e dei servizi sociali, ovvero della governance del sistema di intervento pubblico, all'interno di modelli di tipo sistemico (dice la legge) e degli assetti organizzativi istituzionali. Non si tratta quindi solo di programmazione degli interventi e dei servizi sociali, bensì appunto di gestione degli stessi e del controllo dei processi anche attraverso l'associazionismo solidale e la cooperazione

RPS

Marco Accorinti

sociale, e secondo l'assunto principale per il quale i «processi simili in contesti diversi assumono un significato differente e hanno impatti differenti» (Kazepov, 2009, p. 18).

Peraltro la forma di accreditamento pubblico che hanno gli organismi di terzo settore si sta estendendo ormai anche oltre il livello della gestione della «cosa pubblica». Il volontariato è sempre stato radicato nella cultura italiana (Caltabiano, 2006), già nella *Carta Caritatis* del 1098, vera e propria continuazione e aggiornamento della precedente *Regula Sancti Benedicti*, è possibile cogliere la presenza attiva di volontari che nel tempo si sono trovati all'interno di organizzazioni quali Caritas, Croce Rossa italiana, Misericordie, Opera San Vincenzo o più di recente Amnesty international, Arci, Auser, Emergency, Legambiente, Telefono azzurro, Telefono rosa, Tribunale per i diritti del malato, Upter, Wwf, ecc. L'universo dell'associazionismo per l'altruismo in Italia è saturo di sigle organizzative che danno espressione ad un mondo di relazioni volontarie, dove convivono esperienze collettive di matrice laica e religiosa, stili di intervento, ambiti di azione (Caltabiano, 2006).

Senza tornare sulle contraddizioni istituzionali che hanno modificato l'applicazione della legge nazionale<sup>2</sup>, nei fatti tuttavia, negli ultimi anni, si è mostrata in maniera evidente una differente visione regionale della governance relativa alle politiche sociali e allo specifico ruolo del terzo settore. In particolare, seppure nessun attuttore regionale abbia mai messo in dubbio i principi ispiratori della legge, in sintesi è possibile affermare che le giunte di centro-sinistra hanno continuato a perseguire una visione «politica» che poneva da una parte il ruolo del Comune come cabina di regia nella promozione, organizzazione e gestione dei servizi sociali, e dall'altra parte gli organismi del terzo settore non solo come enti attuatori ma anche come soggetti direttamente chiamati ad aumentare il controllo democratico e la legittimità delle scelte. Le giunte di centro-destra, invece, hanno privilegiato i riferimenti alla sussidiarietà (prima) verticale (tra enti pubblici) e (poi) orizzontale (con i privati), che implica la crescita e l'affidamento di servizi sociali al protagonismo dei cittadini, delle famiglie, degli enti intermedi e infine dei soggetti economici con forme di «assistenza indiretta» che in sostanza – tuttavia – escludono gli organismi non-profit, fidando su una capacità dei soggetti di auto-regolarsi. Probabilmente a causa delle dif-

<sup>2</sup> Ci si riferisce evidentemente alla riforma del Titolo V della Costituzione, legge costituzionale n. 3 del 2001.

ferenti visioni delle Giunte regionali, il governo centrale non si è impegnato nella direzione che «la riforma» gli attribuisce e nella costruzione partecipata di un sistema di servizi sociali articolati sull'intero territorio nazionale, ma piuttosto ha preferito forme di assistenza indiretta (in alcuni casi, in modo peraltro episodico) senza approfondire il ruolo che il terzo settore possa svolgere nella realizzazione della rete di intervento, e il valore aggiunto della sussidiarietà orizzontale creata proprio dalla partecipazione di quei soggetti al fine della elaborazione progressiva delle politiche sociali locali. Il risultato è stato che il modello di governance delle politiche sociali può spaziare da forme estremamente clientelari (tra pubblica amministrazione e terzo settore) a forme di avanzata sperimentazione (di servizi o interventi da parte del settore non-profit) oppure managerialista e corporativa (Kazepov, 2009). È recente un saggio di M. Bassoli (2010) nel quale si mostra come due variabili incidono pesantemente sullo sviluppo delle politiche urbane nella Provincia di Milano: il ruolo della leadership politica e le strategie di integrazione da essa adottate.

### *3. Le tendenze della partnership nelle politiche sociali*

La tesi che si intende qui mostrare è che la fase attuale vede affacciarsi una doppia tendenza nei processi di governance locale delle politiche sociali che hanno un riferimento diretto agli organismi di terzo settore e che oscillano tra gli estremi dell'integrazione a quelli della sostituzione completa del ruolo dell'ente pubblico, con forti gradi di ambiguità di alcune scelte messe in campo nei Comuni italiani. Da una parte si assiste ad un fenomeno secondo il quale dal «mutuo accomodamento» (Ranci, 1999) si è passati ad una «interdipendenza funzionale» molto (troppo) spesso legata ad un sottodimensionamento (in termini di qualità) dei servizi sociali offerti dagli organismi non-profit, che merita però alcune (necessarie) specificazioni. Dall'altra invece si vede l'affermarsi di strutture di terzo settore promosse da realtà for-profit che sono diventate collettori di progetti sociali ed erogatori di finanziamenti anche verso l'ente pubblico, il quale però rischia di sparire nella propria funzione regolatoria e programmatoria. In altre parole: il processo di privatizzazione sembra aver investito anche la (più volte riconosciuta) «finalità pubblica» del terzo settore modificandola di senso. Partendo infatti dalla prima tendenza, negli approfondimenti locali si evidenzia in modo molto chiaro che – nonostante le norme di settore

RPS

Marco Accorinti

sollecitino le amministrazioni ad abbandonare tale procedura – la maggior parte delle gare pubbliche di affidamento di servizi e interventi sociali vengono indette sulla base del criterio di aggiudicazione al prezzo più basso, che viene determinato attraverso il procedimento del cosiddetto «massimo ribasso» sull'elenco di tutte le offerte presentate. Tale formula premia in particolare i ribassi proposti dalle imprese sociali rispetto alla base d'asta (o prezzo base) definito dall'ente locale che ha indetto il bando, ignorando, in definitiva, le componenti tecniche e qualitative delle offerte stesse, motivandole con necessità finanziarie di contenimento dei costi. Più in generale non si affermano gli indirizzi promossi dalla riforma dell'assistenza per la diffusione delle forme di aggiudicazione cosiddette «negoziate», volte cioè a sviluppare – attraverso le formule dell'«appalto concorso» e della «co-progettazione» – le capacità progettuali dei concorrenti del terzo settore<sup>3</sup>. C'è poi un altro elemento, generalizzato in molta parte del paese, ovvero il fatto che i criteri di affidamento dei servizi sociali locali risultano essere ancora non pienamente trasparenti, per tutta una serie di condizioni tecnico-amministrative che fanno pensare a strategie di definizione di «affidamento al buio» basato, appunto, sull'offerta economicamente vantaggiosa. Elementi quali la breve durata degli incarichi previsti nelle convenzioni e negli accordi (difficilmente superano l'anno dalla data della firma dell'accordo), la carenza di controlli degli uffici comunali sull'operato del terzo settore e in particolare sul fenomeno del lavoro sommerso o non qualificato, i ritardi nell'erogazione del finanziamento concordato, gli affidamenti in proroga dalla scadenza della convenzione firmata, il riscatto del credito maturato con l'ente pubblico da parte di società di trading ecc., sono fattori che rappresentano una condizione di forte incertezza per gli organismi del terzo settore nella ripartizione della spesa sociale e soprattutto relativamente all'erogazione di prestazioni di qualità, e un facile approdo al concepire il servizio sociale come attività propria (della propria associazione/cooperativa) e non già come intervento delegato dell'ente lo-

<sup>3</sup> Si tenga presente che la procedura dell'«appalto concorso» lascia libertà alle imprese sociali di proporre progetti di ampio respiro per la gestione di una determinata prestazione sociale, mentre la capacità di co-progettare un servizio, determina nell'ente locale una capacità di attivare, così come prevede anche il «Codice degli appalti» (d.lgs. 163/2006), un tavolo di lavoro congiunto, tra ente committente e impresa aggiudicataria, finalizzato a monitorare e a ri-programmare continuamente la gestione dell'intervento sociale.

cale. Le forme del rapporto tra enti locali e organismi di terzo settore tendono a creare condizioni di inter-dipendenza funzionale che non serve al welfare e che fa perdere al terzo settore la propria autonomia e il ruolo identitario di *advocacy* nella ricerca di finanziamenti e convenzioni, e nell'adeguarsi alle condizioni contrattuali imposte dell'ente pubblico a scapito della qualità del servizio e nella perdita di «relazionalità» con l'utenza.

Se la prima tendenza riguarda il terzo settore dall'interno, ovvero è un rischio di perdita della propria funzione pubblica, la seconda direzione riguarda invece il mondo esterno, quello profit: sembra affermarsi una «visione comune»<sup>4</sup> che ha individuato nel terzo settore un ambito di investimento sociale, gemmando, proprio dal mondo produttivo-imprenditoriale, realtà che gestiscono direttamente servizi e progetti sociali, o che li sostengono. Esempi significativi riguardano associazioni Onlus, che già nella denominazione richiamano società elettriche nazionali, oppure l'attività di finanziamento garantita da fondazioni legate a enti gestori di telefonia mobile, o più in generale fondazioni legate al mondo finanziario. Apparentemente si tratta di realtà organizzative senza scopo di lucro, autonome, ma potrebbe rischiare di definirsi un sistema culturale e sociale che molto poco ha a che fare con la società civile, perché anzitutto non ha origine da essa e poi perché non vi ritorna in termini di bisogno, ma si pone ad un livello superiore. Qualcuno, al riguardo, parla di vere e proprie forme di manipolazione del terzo settore, utilizzato per funzioni inappropriate di *social responsibility*. A prescindere da un fenomeno di terziarizzazione del non-profit, sembrerebbe difficile non trovare una spinta alla privatizzazione anche degli aspetti finanziari: se da solo il terzo settore non riesce ad intervenire nel sociale, e se il finanziamento pubblico crea le condizioni per una interdipendenza funzionale tra ente locale e organismo non-profit, e se il privato arriva a dettare le regole per la gestione della raccolta fondi tramite Sms solidale (ulteriore esempio), allora la gestione economica ha il sopravvento sugli aspetti di scambio relazionale e il terzo settore rischia fortemente di perdere il suo valore sociale, pubblico, verso gli interessi di una parte, privata. E intanto

<sup>4</sup> In un recentissimo volume, a carattere divulgativo, Alberto Puliafito, parla di «veicoli» per diffondere il pensiero buono e «i veicoli ci sono eccome, e hanno tutti un volto buono, rassicurante, positivo: è il magico mondo dell'associazionismo no profit, che accomuna, in maniera bipartisan, una classe dirigente che dichiara di volere solo il bene del paese» (Puliafito, 2011, p. 231).

l'ente locale, con risorse sempre più scarse, si limita ad osservare e vede finanziati progetti valutati e sostenuti da soggetti terzi perdendo la funzione di regia attribuitagli dalla legge 328/2000.

Circa le derive privatizzanti del terzo settore, un ulteriore elemento da notare riguarda una enfasi posta sul tema della partecipazione dei soggetti-attori del welfare. Ci si riferisce in particolare all'istituzione di tavoli e ai meccanismi di progettazione dei soggetti ai quali viene esternalizzato il servizio di natura sociale. Con altre parole: chi negozia l'intervento sociale? Chi lo delibera? (Bobbio, 2005), e anche: quanto devono essere rappresentativi i soggetti che gestiscono un servizio sociale? Chi valuta il terzo settore? Chi elabora i contenuti della partecipazione? Chi «negozia» i ruoli nella gestione? (Ferrari, 2010). Le risposte a queste domande sottendono una deverticalizzazione delle forme di coordinamento (Kazepov, 2009) secondo la quale si allarga la platea di attori coinvolti non soltanto nell'erogazione dei servizi sociali, ma anche nel processo decisionale su misure e politiche da attuare. In questo processo, la sussidiarietà orizzontale sostiene anche quella verticale (o viceversa) ed è un meccanismo che si instaura in diversi contesti nazionali. Al riguardo, una attenta riflessione è stata posta da Paci (2008) che analizzando appunto la strutturazione dei contesti decisionali delle politiche sociali locali e il coinvolgimento degli attori territoriali (soprattutto del mondo del non-profit) evidenzia l'ambiguità di alcuni processi di individualizzazione, che se da un lato possono esprimere un orientamento verso l'efficienza delle prestazioni e la riduzione di forme di dipendenza (verso un progressivo inserimento nel mercato), dall'altro lato sottolineano l'attenzione verso l'attivazione dei soggetti (quindi personale/privato) e la rivendicazione di diritti individuali.

#### *4. Considerazioni conclusive*

In conclusione del ragionamento, sembrerebbero tre gli ambiti di privatizzazione del welfare che rileggono l'attuale ruolo del terzo settore nelle politiche sociali. Il primo riguarda le visioni politiche del fenomeno, il secondo riguarda le procedure di affidamento dei servizi al terzo settore, e l'ultimo riguarda le modalità di partecipazione degli organismi non-profit alla formulazione di politiche sociali locali. Le tre dimensioni della privatizzazione stanno facendo sì che – quasi in maniera naturale – gli enti locali trovino personali forme di autogo-

verno relativo che apre a giochi strategici territoriali che passano da una organizzazione di servizi e progetti delegata interamente al terzo settore (sostituito dell'ente pubblico), ad una interamente agita dai cittadini anche in forma non associata («quasi perfetta» integrazione). Nel mezzo, è inevitabile che i processi di sussidiarizzazione del welfare vadano a modificare i ruoli degli attori presenti (o futuri), aprendo la possibilità di nuovi spazi di discrezionalità, di moltiplicazione di conflitti, di indebolimento del controllo democratico, di legittimazione di pratiche differenziate, di sovra-rappresentazione nel processo decisionale di organizzazioni professionalizzate e ben organizzate e la continua istituzionalizzazione di disparità sub-nazionali considerate le differenze nazionali esistenti nella partecipazione ad attività solidaristiche. Solo per fare un esempio, esaminando il fenomeno associativo di promozione sociale in Italia, avendo come base i dati ufficiali dell'Istituto nazionale di statistica, secondo l'ultima indagine disponibile, nel 2008 gli indicatori relativi alla partecipazione sociale dei residenti in Italia non presentavano sostanziali variazioni rispetto ai cinque anni precedenti, però a livello territoriale, la zona del paese in cui il volontariato era più diffuso continuava ad essere il Nord-Est (14,0%, nel 2005 il dato non raggiungeva il 13%), seguito dal Nord-Ovest (10,4%). Se quindi, nel 2008, per l'Istat l'adesione al volontariato, al contrario, risultava più bassa nel Sud (5,8%) e nelle Isole (con il 6,0% sul totale), potrebbe essere reale il rischio di esacerbare le differenze territoriali già esistenti e l'istituzionalizzazione di un differente grado (più o meno formalizzato) di partecipazione, accreditamento, controllo e rendicontazione del terzo settore nei contesti regionali di implementazione delle politiche sociali. La conseguenza è che ci sarà una incidenza diretta sulla vita delle persone che hanno bisogno di un aiuto e che risiedono nel Sud del paese.

In uno scenario di differenze nella partecipazione solidaristica e di diseguaglianze territoriali che riguardano il grado di coerenza tra modelli di governance e sistemi locali di welfare, gli approfondimenti relativi alle dinamiche interne al terzo settore e ai partenariati della pubblica amministrazione rappresentano un interessante laboratorio di analisi dei processi di sussidiarizzazione e di privatizzazione delle politiche sociali.

RPS

Marco Accorinti

### Riferimenti bibliografici

- Accorinti M., 2008, *Terzo settore e welfare locale*, Carocci, Roma.
- Bassoli M., 2010, *Local Governance Arrangements and Democratic Outcomes (with Some Evidence from the Italian Case)*, «Governance», vol. 23, n. 3, pp. 485-508.
- Bobbio L., 2005, *La democrazia deliberativa nella pratica*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 67-88.
- Caltabiano C., 2006, *Altruisti senza divisa*, Carocci, Roma.
- Colozzi I., 1996, *La specificità organizzativa dei soggetti di terzo settore*, in Donati P. (a cura di), *Sociologia del Terzo settore*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Colozzi I., 2002, *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma.
- Donati P. (a cura di), 1996, *Sociologia del Terzo settore*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Ferrari M., 2010, *La frontiera interna. Welfare locale e politiche sociali*, Academia Universa Press, Milano-Firenze.
- Ferrera M., 2006, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Istat, 2008, *La vita quotidiana nel 2008*, Istat, Roma.
- Kazepov, Y. (a cura di), 2009, *La dimensione territoriale delle politiche sociali*, Carocci, Roma.
- Laumann E.O. e Pappi F.U., 1976, *Reti di azione collettiva*, in Piselli F. (a cura di), *Reti*, Donzelli editore, Roma.
- Maccarini A.M., 1996, *La sociabilità delle reti sociali e i processi associativi*, in Donati P. (a cura di), *Sociologia del Terzo settore*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Paci M. (a cura di), 2008, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna.
- Puliafito A., 2011, *Croce Rossa. Il lato oscuro della virtù*, Alberti editore, Roma.
- Ranci C., 1999, *Oltre il welfare state*, Il Mulino, Bologna.
- Salamon L.S., 1994, *The Emerging Sector. An Overview*, Institute for Policy Studies, The John Hopkins University, Baltimora.

RPS

TERZO SETTORE: DALL'INTEGRAZIONE ALLA SOSTITUZIONE DEL PUBBLICO?



## Qualificare il lavoro privato di cura

**Sergio Pasquinelli**

RPS

*L'Italia ha conosciuto negli ultimi dieci anni una crescita esponenziale del lavoro privato di cura, un settore ampiamente sommerso, caratterizzato da disinformazione, incertezza dei rapporti di lavoro, scarsa corrispondenza tra domanda e offerta, dinamiche di segregazione domestica. In mancanza di una politica nazionale sulla non*

*autosufficienza sono andati proliferando servizi regionali e locali volti a sostenere questo settore. Occorre coordinare questi interventi, che devono integrarsi a vicenda, creando un mercato regolato con un set minimo di garanzie, a cui assistenti familiari e famiglie attribuiscano valore e a cui possano affidarsi.*

### 1. Introduzione

Le assistenti familiari sono, dopo la famiglia, la risorsa di aiuto di gran lunga più utilizzata dalla popolazione anziana in condizioni di fragilità. È all'inizio degli anni duemila che il loro numero comincia a crescere esponenzialmente, quando lo stesso termine «badante» entra nel linguaggio comune e il fenomeno assume un radicamento sempre più capillare sul territorio.

Il lavoro domestico remunerato, che ha una lunga storia nel nostro paese (Sarti, 2010; Saraceno, 2011), ha visto aumentare la componente di cura per motivi noti: una montante domanda di assistenza, risorse familiari sempre più ridotte e un intervento pubblico limitato nel rispondere alle sole situazioni di maggiore fragilità. Elementi che hanno indotto una progressiva accettazione, nelle famiglie italiane, della badante come una risposta ritenuta ormai fisiologica per le proprie esigenze di cura.

Possiamo considerare questo lavoro una soluzione a buon mercato a cui delegare i problemi di una società che invecchia. Soluzione privata, individuale. Oppure possiamo riconoscere la sua funzione sociale, renderla visibile, qualificarla, collegarla al sistema pubblico dei servizi. Queste pagine illustrano e discutono gli interventi orientati in questa direzione. Partirò da una definizione dei problemi, spesso dati per

scontati, per poi analizzare le pratiche più diffuse di intervento, soffermandomi in particolare su due casi particolarmente riusciti, che ci aiuteranno a discutere possibilità e limiti nello sforzo di sostenere questo settore e di qualificarne professionalmente la presenza.

## 2. Qual è il problema?

Fin da quando le assistenti familiari, in larga misura straniere, hanno iniziato a diffondersi nel nostro paese si è iniziato a dire che la loro presenza non sarebbe durata molto, che si trattava di un fenomeno transitorio. La realtà ha finora smentito questa previsione. Il fenomeno ha sì rallentato la corsa e risulta oggi meno dinamico rispetto ad alcuni anni fa, ma non sembra realistico possa venire meno in breve tempo. In una ricerca realizzata a Genova nel 2010, un anno ancora difficile per molte famiglie italiane, ci aspettavamo di raccogliere segnali di un ridimensionamento dovuto alle difficoltà nei bilanci familiari. Il ricorso alle assistenti familiari è invece risultato agli stessi livelli degli anni precedenti (Irs, 2010).

Un debole sistema di welfare, una crescente domanda di assistenza, un ampio spazio al mercato deregolato e una disponibilità di forza lavoro straniera: fin quando questi ingredienti saranno presenti è probabile che la presenza di assistenti familiari continui ad accompagnarci.

Un fenomeno non transitorio, dunque, e in evoluzione. Intanto nei numeri. Le stime finora prodotte oscillano tra mezzo milione e un milione di persone<sup>1</sup>. Utilizzando fonti diverse, ufficiali e informali, è ragionevole oggi ipotizzare intorno alle 800-850mila presenze, di cui il

<sup>1</sup> Il Dossier statistico immigrazione Caritas/Migrantes del 2009 è arrivato a quantificare la presenza di un milione di assistenti familiari e stima in 500 mila le presenze irregolari nel lavoro domestico (colf più badanti). A una cifra analoga arriva anche uno studio promosso da Acli Colf (Iref, 2007). All'opposto troviamo l'*Indagine multiscopo sulle famiglie* condotta dall'Istat, secondo cui impiega un'assistente familiare il 2,2% delle famiglie italiane, pari a circa mezzo milione (non ci si spinge a calcolare il tasso di irregolarità). In termini complessivi si tratta di una stima inferiore a ogni altra, che sottodimensiona il fenomeno. Peraltro, suscita perplessità il fatto che questo dato registri solo micro-oscillazioni negli ultimi dieci anni (Catanzaro e Colombo, 2009, p. 14), in un periodo in cui è avvenuta una crescita rilevante del lavoro privato di cura. Solo stando ai rapporti di lavoro domestico regolarmente registrati all'Inps, essi sono saliti da 260 mila nel 2000 a oltre 640 mila nove anni dopo (Giorgi, 2010).

90% straniera e, tra queste, circa una su tre sprovvista di documenti di soggiorno, per una cifra intorno alle 250 mila unità (sul metodo di stima: Pasquinelli e Rusmini, 2008). Una quota che si è ridotta dopo la sanatoria del 2009, ma che è probabile risalga rapidamente, come è sempre successo in passato per analoghi provvedimenti (Colombo, 2009; Pasquinelli e Rusmini, 2010).

L'evoluzione riguarda poi le caratteristiche delle persone coinvolte, i paesi di provenienza, le aspettative personali, i progetti migratori, la propensione a investire in questo lavoro. Sappiamo per esempio che l'età sta calando e che aumenta chi vuole insediarsi in modo stabile nella società italiana, ma si riduce la volontà di continuare a fare l'assistente familiare a lungo. Prospettive di insediamento più stabili si uniscono cioè a una prospettiva di lavoro più transitoria, orientata verso profili professionali più riconosciuti come l'infermiere o l'operatore socio-sanitario. Diminuisce inoltre la disponibilità alla convivenza. Il lavoro a ore è un obiettivo diffuso perché meno segregante e compatibile con una vita familiare propria: esso coinvolge una quota crescente di donne (Da Roit e Facchini, 2010; Piperno, 2009; Pasquinelli e Rusmini, 2008; Irs, 2010; Sarti, 2010, Fondazione Ismu, 2010). Conoscere i cambiamenti in atto è utile per sostenere e qualificare in modo mirato questo settore. Ma sostenere e qualificare che cosa esattamente? Quali sono i problemi di questo lavoro? Spesso di questi si ha una visione parziale, finendo per non riconoscere la presenza di un campo di relazioni attraversato da interessi diversi. L'irregolarità del mercato sommerso prospera, in una fitta rete di reciproche convenienze. Infatti, l'assenza di un contratto di lavoro è vista dall'assistente familiare come la via per massimizzare il guadagno e dal datore di lavoro come il modo per minimizzare i costi<sup>2</sup> e i vincoli di rapporto, affrancandosi da un contesto di diritti e di doveri.

Quello della cura domestica è un lavoro poco qualificato e qualificante, aleatorio, dove dinamiche di sfruttamento possono essere molto frequenti. In un mercato in cui raramente ciò che interessa corrisponde a ciò che si trova. Da qui infiniti problemi: perché la chiusura in uno spazio domestico amplifica rapidamente le difficoltà. Che sempre più sfociano in vertenze legali. Assenza di tutele, indeterminatezza

<sup>2</sup> I costi di un'assunzione regolare incidono soprattutto per chi ha un'esigenza quotidiana di assistenza, sette giorni su sette: in regime regolato ciò comporta l'assunzione di due assistenti familiari, per garantire a entrambe le ore di rispo settimanale previste.

nella durata dei rapporti di lavoro, precarietà, scarsa motivazione all'investimento professionale sono problemi che si aggravano quando non c'è un contratto di lavoro. Tuttavia, la presenza di un contratto non è di per sé garanzia di un rapporto corretto, qualificato, privo di criticità. Pensiamo alla vasta area del cosiddetto «lavoro grigio» dove, pur in sua presenza, riscontriamo sfruttamenti, richieste improprie, non rispetto di quanto stabilito contrattualmente (per esempio in tema di riposi, ferie e malattie). Per questo l'obiettivo dell'emersione è importante ma non il solo.

Gli interessi dei datori di lavoro (le famiglie) e dei lavoratori (le assistenti familiari) sono diversi. Per i primi prevale l'interesse verso un aiuto affidabile, la continuità assistenziale, il contenimento dei costi. Per i secondi gli interessi sono più disomogenei: possono riguardare la massimizzazione del guadagno, ma anche la tutela dei diritti, il sostegno nelle scelte, la qualificazione professionale. Esistono poi interessi convergenti, in particolare nei confronti di un incontro («*matching*») adeguato alle proprie aspettative e di appoggi che non lascino le persone in balia di se stesse<sup>3</sup>. Come conciliare interessi e aspettative quando questi divergono?

### 3. *Gli interventi sul lavoro di cura*

Sulle assistenti familiari si sono moltiplicati interventi e progetti a dimensione regionale e locale. È a questi che ora guardiamo per capire come i problemi indicati possono essere superati, in un contesto in cui pesa la perdurante assenza di una politica nazionale sulla non autosufficienza (Nna, 2010) e sul lavoro di cura. Gli interventi si possono ripartire secondo due obiettivi di *policy*: sostenere la domanda e sostenere l'offerta di assistenza, in considerazione degli interessi che caratterizzano i due versanti. Nel primo rientrano gli sforzi volti a venire incontro alle famiglie e alla loro domanda di cura: condividendone le responsabilità, sostenendo le diverse capacità di spesa, aiutandole a gestire gli oneri legati alla ricerca di una figura adeguata al bisogno. Il

<sup>3</sup> Il quadro dei problemi si sviluppa anche su un altro versante: i paesi di origine. I flussi migratori costituiti da donne (madri) producono quello che è stato chiamato il *care drain*, il prosciugarsi di risorse familiari di cura nei paesi di origine e l'indebolimento delle reti di accudimento informali. Rinvio per approfondimenti a Boccagni (2010) e, sulle politiche di rientro, a Semenza e al. (2010).

secondo obiettivo riguarda invece chi offre assistenza, le «badanti»: comprende le azioni finalizzate a facilitarne la regolarizzazione, qualificarne il ruolo professionale, riconoscerne l'apporto nel quadro di un mercato regolato. Vi sono poi attività che riguardano entrambi i versanti, come mostra la tabella 1.

Concretamente, nel primo caso troviamo assegni di cura e sostegni economici, agevolazioni fiscali, servizi di informazione e orientamento, sportelli volti ad agevolare l'incontro con l'offerta di lavoro. Nel secondo caso, il sostegno dell'offerta di assistenza riguarda soprattutto formazione professionale, accreditamento delle competenze, e ancora informazione e orientamento nel mercato privato della cura. Nel terzo caso troviamo attività di sportello e di tutoring domiciliare.

Nelle pagine che seguono ci concentriamo sulle tre tipologie di intervento maggiormente diffuse: la formazione professionale, i sostegni all'incontro tra domanda e offerta e gli assegni di cura.

*Tabella 1 - Obiettivi e interventi in materia di assistenza privata introdotti dalle Regioni*

Obiettivo	Interventi	Diffusione
<i>Sostenere la domanda</i>	Assegni di cura specifici (per chi si avvale di un'assistente familiare) Agevolazioni fiscali	Gli assegni di cura specifici sono presenti in sette Regioni, in crescita a livello più locale
<i>Sostenere l'offerta</i>	Corsi di formazione Albi o elenchi di assistenti accreditate	I percorsi formativi sono normati in 12 Regioni. Gli albi sono ancora poco diffusi
<i>Sostenere la domanda e l'offerta</i>	Sportelli e centri d'ascolto, informazione, orientamento e incontro domanda/offerta Supporto a famiglie e assistenti familiari (tutoring)	Gli sportelli sono in grande aumento su tutto il territorio nazionale. Il tutoring domiciliare è previsto da Sicilia, Lombardia, Emilia-Romagna e Piemonte

### *3.1 La formazione delle assistenti familiari*

Gli anziani assistiti presentano un quadro clinico spesso precario e bisogni di assistenza rilevanti. Le assistenti familiari sono in grado di affrontare un simile impegno? Coloro che hanno una preparazione specifica sono una minoranza: in media solo due su dieci hanno seguito una formazione sul lavoro di assistenza (Pasquinelli e Rusmini, 2008). L'assunto di ogni attività formativa è che, se coerente con la domanda

RPS

Sergio Pasquinelli

di assistenza e in collegamento con il sistema delle professioni sociali, essa rappresenti una condizione per qualificare il lavoro remunerato di cura. I corsi di formazione hanno conosciuto una moderata diffusione a partire dalla metà degli anni duemila. I corsi si sono sviluppati in modo disomogeneo nelle diverse Regioni, seguendo l'onda delle disponibilità finanziarie del momento. Alcune Regioni hanno anche definito iter formativi specifici, con una certa convergenza nei contenuti, riconducibili a quattro aree tematiche (Rusmini, 2009; si veda la tabella 2).

*Tabella 2 - Principali contenuti formativi*

Istituzionale	Normativa in materia di assistenza socio-sanitaria; analisi della rete dei servizi e delle figure professionali
Contrattuale	Diritti e doveri del lavoratore, della persona assistita e dei familiari, il Ccnl colf, la condizione giuridica dello straniero in Italia
Relazionale	Psicologia dell'anziano, tecniche di comunicazione, modalità relazionali, gestione delle emozioni e della capacità di ascolto, la mediazione delle tensioni
Tecnico-operativa	Igiene della persona, mobilizzazione (tecniche di spostamento e sollevamento), preparazione e somministrazione dei cibi, elementi di geriatria, nozioni di pronto soccorso, igiene domestica e governo della casa

I corsi di formazione hanno tuttavia incontrato una difficoltà: lo scarso interesse a parteciparvi, soprattutto da parte delle donne straniere. La formazione viene percepita più come un onere che come una risorsa, vista più per le ore di lavoro (e di guadagno) sottratte, che come un'opportunità di crescita professionale. Nel tempo è emersa l'importanza di alcuni fattori: la durata dei percorsi e l'offerta di crediti formativi. Oggi sappiamo che una organizzazione per moduli brevi che non superi le 80 ore complessive di impegno favorisce l'adesione. Inoltre, l'attribuzione di crediti per l'accesso a corsi che portano a qualifiche superiori rappresenta un elemento incentivante, soprattutto per le assistenti familiari straniere che hanno progetti di insediamento stabile e intendono continuare a lavorare nell'assistenza (Rusmini, 2009).

È legittimo interrogarsi sull'efficacia di queste iniziative formative. Che ne è delle assistenti familiari formate? Esiste un «mercato regolato» che le accoglie, ne valorizza le competenze? Senza questo infatti l'impressione è che la formazione serva a poco. Corsi di formazione sospesi nel vuoto, non inseriti in un disegno più ampio, rischiano di essere inefficaci, perché privi di sbocchi attraenti e percorribili. La

maggior funzione di utilità rischia così di essere il «trampolino» per profili successivi, la possibilità di crediti formativi per diventare altro: operatrici sociosanitarie, infermiere.

La sfida è riuscire a qualificare il lavoro di cura senza renderlo troppo oneroso per le famiglie. Rendere più competenti le assistenti familiari deve integrarsi con lo sforzo di sostenere l'onere aggiuntivo che si produce per famiglie interessate a un'assistenza competente. Rafforzando le capacità di spesa, attraverso assegni di cura dedicati e incentivi. Nella logica di creare un mercato regolato, vanno messi in asse interventi diversi: formazione, sostegni alle famiglie e, come ora vediamo, facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta. Possiamo poi discutere dei profili professionali, degli iter formativi, senza però dimenticare che ciò va letto nel contesto di un mercato in costruzione. Interventi che si relazionano in modo circolare possono trovare un baricentro negli sportelli rivolti all'incontro tra domanda e offerta di assistenza.

### 3.2 *L'incontro tra domanda e offerta di assistenza*

Ciò che più manca nel mercato sommerso è l'informazione: con famiglie sotto pressione e impreparate, canali di reclutamento casuali e dove l'incrocio, il cosiddetto *matching* tra domanda e offerta, avviene in modo più o meno estemporaneo, generando catene di problemi a non finire.

In questi anni si sono moltiplicati sportelli dedicati, probabilmente i servizi più riusciti in questo settore. Gli sportelli, avviati su iniziativa di Regioni o enti locali, incontrano due solitudini. Quella dell'assistente familiare che vuole affrancarsi dal circuito chiuso delle proprie connazionali, e quella di una famiglia alla ricerca, spesso urgente, di un aiuto. Entrambi cercano naturalmente una risposta alle proprie richieste immediate, ma anche un contesto che li ascolti, che ne valuti capacità da un lato, bisogni dall'altro. Un contesto di cui ci si possa fidare, capace di *accompagnamento*.

Nelle realtà territoriali vanno affermandosi tipi di sportello diversi: da luoghi di semplice informazione fino a servizi che offrono orientamento, accompagnamento, sostegno continuativo. In questo caso è frequente la collaborazione con i servizi sociali dei Comuni e la realizzazione di un bilancio delle competenze del lavoratore può rendere gli abbinamenti più efficaci. La tabella 3 riassume in tre modelli le diverse configurazioni di questo tipo di interventi.

RPS

Sergio Pasquelli

Quali sono i risultati raggiunti dagli sportelli? Dove porta tutta questa attività? Le evidenze disponibili<sup>4</sup> mostrano buoni riscontri al primo livello, con una grande quantità di primi contatti, sia tra chi domanda lavoro (le famiglie) sia e soprattutto tra chi lo offre (assistenti familiari). I numeri diminuiscono di molto quando si passa dai primi contatti agli abbinamenti, i *matching* realizzati, nonché ai contratti regolarmente stipulati. Uno, se va bene due, primi contatti su dieci si trasformano effettivamente in un'assunzione.

La disponibilità a stipulare un contratto di lavoro rimane bassa per motivi di convenienza reciproca. In nero una assistente familiare prende al netto di più e costa di meno, a parità di ore lavorate. In una situazione di questo tipo cercare di fare emergere il lavoro di cura solo attraverso l'azione di sportello rischia di essere velleitario. La pura intermediazione di lavoro, se non collegata ad altri interventi (formazione, sostegno anche monetario, ecc.) ha il fiato corto e lo sforzo sembra sproporzionato ai risultati. Peraltro, un accordo formale tra le parti non garantisce di per sé alcuna stabilità: problemi, dissonanze, malintesi possono nascere dal giorno dopo. Sportelli che si collegano ai servizi sociali e che offrono aiuti che vanno al di là dell'intermediazione intercettano una domanda interessata e pagante, come rivela una delle buone pratiche descritte più avanti.

Tabella 3 - Tre modelli di «sportello badanti»

		Attività	
Modello «informativo»	Indicazione di nominativi	-	-
Modello « <i>matching</i> »	Analisi dei bisogni, bilancio delle competenze	Abbinamento famiglia/assistente	-
Modello «integrato»	Analisi dei bisogni, bilancio delle competenze	Abbinamento famiglia/assistente	Accompagnamento continuativo nel corso del processo assistenziale

È auspicabile che queste esperienze crescano, coordinandosi, anche attraverso sostegni regionali (oggi ampiamente carenti). Senza però ridursi a fare solo pre-selezione. La pura intermediazione tra domanda e offerta di lavoro coglie solo una dimensione dei bisogni in gioco,

<sup>4</sup> L'unica rilevazione sistematica a livello regionale sugli sportelli dedicati al lavoro privato di cura è quella della Regione Friuli-Venezia Giulia. Si veda il sito dell'Agenzia regionale del lavoro: <http://www.regione.fvg.it/>.



che riguardano anche ascolto, accompagnamento, lettura della domanda e bilancio delle competenze. Attività che difficilmente possono svolgere call center o bacheche informatiche, oggi in aumento. A fianco degli sportelli si possono allora istituire albi o «elenchi» di assistenti familiari accreditate, che hanno seguito un percorso formativo o che dimostrano determinate competenze. Creando in tal modo collegamenti tra formazione, orientamento e certificazione delle competenze. Collegamenti importanti nella logica di costruire un'alternativa attraente al mercato sommerso.

### 3.3 Agevolazioni fiscali e assegni di cura

Il riconoscimento dei costi sostenuti dalle famiglie è, da parte dello Stato, molto limitato. E così gli oneri contributivi rimangono nel contratto colf uno degli ostacoli più rilevanti all'emersione dal mercato nero<sup>5</sup>.

Almeno sette Regioni erogano un sostegno economico, sotto forma di assegno di cura, agli anziani che ricorrono ad un'assistente familiare e il cui reddito sta sotto determinate soglie, con la finalità di sostenere le famiglie, favorire l'emersione dal lavoro nero e, in alcuni casi, incentivare la frequenza a iter formativi da parte delle assistenti familiari impiegate. Si tratta di misure – spesso rinominate «contributo badante» – che si affiancano agli assegni di cura tradizionali (che non hanno vincoli di utilizzo), rappresentandone generalmente una maggiorazione. Compensano almeno in parte la limitatezza delle agevolazioni fiscali, ma presentano una criticità già vista nella formazione e negli sportelli, che riguarda il tasso di adesione: i fruitori reali sono molti meno di quelli potenziali.

In Veneto per esempio nel 2007 hanno usufruito di questo tipo di contributi solo 2800 famiglie, a fronte di 24 mila beneficiari degli assegni di cura tradizionali, poco più di una su dieci. Analoghe proporzioni si riscontrano in altre Regioni, come l'Emilia-Romagna e il Friuli Venezia Giulia. Dimensioni contenute, dove invece è ragionevole stimare che almeno metà dei beneficiari di assegni di cura tradizionali si avvalgano di una badante (Gori e Pasquinelli, 2008).

<sup>5</sup> La disciplina attuale consente una deduzione massima dal reddito imponibile di 1550 euro e una detrazione dalle imposte che non arriva, nel migliore dei casi, a 400 euro. Se pensiamo che gli oneri fiscali possono raggiungere una cifra otto volte superiore, si capisce la scarsa rilevanza di queste agevolazioni.

Perché questo tipo di assegni incontra una risposta così tiepida? Perché le famiglie preferiscono comunque il mercato irregolare, anche rinunciando a un incentivo economico, che peraltro mediamente non supera i 200-250 euro mensili. Cosa diversa è quando le erogazioni monetarie avvengono in un contesto di presa in carico degli anziani, di orientamento e accompagnamento delle famiglie. Lo testimoniano i casi che ora andiamo a illustrare.

#### 4. *Due casi concreti*

Due esperienze particolarmente significative possono aiutarci a capire meglio le concrete possibilità di intervento in questo settore. Sono diversi i progetti avviati sul lavoro privato di cura, e sugli apprendimenti che possiamo trarre c'è ancora molto da dire. Apprendimenti che derivano dalle esperienze positive così come dagli insuccessi: quanti corsi di formazione o assegni di cura sono andati ben al di sotto delle attese iniziali? Quelle qui presentate sono iniziative diverse per obiettivi perseguiti, dimensioni, strumenti utilizzati. Ma convergenti negli esiti finora raggiunti.

*Rete della domiciliarità a Torino.* Nel Comune di Torino è in atto dal 2006 un particolare intervento a sostegno della domiciliarità<sup>6</sup>. Esso prevede due tipi diversi di titoli per l'acquisto di prestazioni da soggetti accreditati, fra cui assistenti familiari. Le famiglie che rientrano entro determinati requisiti, e che vengono prese in carico, possono scegliere tra un assegno di cura per retribuire le assistenti familiari regolarmente assunte, oppure un buono servizio per acquistare prestazioni domiciliari da cooperative accreditate attraverso la formula del lavoro somministrato. Con il primo le somme servono alle famiglie per un'assunzione diretta, con il secondo chi non intende assumere un'assistente familiare acquista le ore di assistenza da un'agenzia di somministrazione di lavoro (interinale).

I numeri di questa esperienza sono di tutto rispetto, maggiori di quelli a cui siamo abituati in questo settore. Le risorse dedicate ammontano a circa 30 milioni di euro annui, di cui un terzo è assorbito dal buono. Le assistenti familiari complessivamente impiegate erano circa 4000

<sup>6</sup> Cfr. delibera comunale n. 2005 05648/19 del 26 settembre 2005 sul riordino delle prestazioni domiciliari.

nel 2008, raddoppiate rispetto al 2006, di cui metà assunte dalle famiglie beneficiarie dell'assegno di cura e metà operanti in regime di somministrazione (buono servizio). Nel 2010 erano impegnate nel sistema circa 5000 assistenti familiari, per oltre 7000 famiglie.

Tabella 4 - Buoni servizio e assegni di cura a Torino (anno 2009)

Prestazione	Costo annuo	Numero utenti anziani	Costo medio mensile per utente
Buono servizio (per badante)	€ 9.800.000	3.030	€ 270
Assegno di cura (per badante)	€ 21.000.000	3.227	€ 542

Fonte: Qualificare.info.

La prestazione dell'assistente familiare con il buono servizio, fornita dall'agenzia di somministrazione, ha un costo orario di € 10,90 a fronte di € 8,62 che è il costo previsto per i contratti stipulati direttamente dalla famiglia, a parità di qualifica. La remunerazione dell'agenzia di somministrazione si colloca nella differenza. A parità di corrispettivo economico erogato, il buono servizio consente quindi di fruire di un numero inferiore di ore di assistenza rispetto all'assegno di cura.

Secondo Marina Merana, dirigente del Comune di Torino (2010), le famiglie hanno mostrato nel corso del tempo una preferenza altalenante verso l'una o l'altra soluzione: all'inizio hanno preferito il buono nonostante i costi superiori dovuti alla presenza dell'agenzia di somministrazione, per le maggiori tutele offerte. In seguito alcuni beneficiari, fronteggiando con fatica il rapporto con l'agenzia di somministrazione, sono tornati all'assegno di cura.

Quella di Torino è un'esperienza significativa per i numeri che interessa e per essere riuscita a proporre un'alternativa al rapporto diretto, privato, badante-famiglia. Ciò tuttavia ha comportato l'impiego di capitali ingenti e questa forse è la sua maggiore debolezza: la sua sostenibilità.

*Concura.* Si chiama così il servizio centrato sull'incontro tra famiglie e assistenti familiari promosso dalla cooperativa Piccolo Principe di Milano ([www.concura.eu](http://www.concura.eu)). Il servizio è scandito nelle fasi del percorso di assistenza. Inizia attraverso colloqui di ascolto e analisi dei bisogni dell'anziano e della sua famiglia (è disponibile anche un numero verde) e un bilancio di competenze delle aspiranti assistenti familiari. Alle

famiglie vengono poi fatte almeno due proposte di assistente familiare, con un preventivo dei costi legati ad un'assunzione regolare. Il servizio possiede un database di alcune centinaia di assistenti familiari classificate per tipo di competenze disponibili, che vengono di volta in volta selezionate per le famiglie in base alle caratteristiche del bisogno e alle esigenze espresse.

Se il momento di incontro tra le parti e i colloqui vanno a buon fine si avvia la pratica di assunzione, con la possibilità che il servizio si faccia carico degli aspetti contrattualistici. Se il contratto di lavoro stipulato è a tempo indeterminato, *Concura* svolge inoltre, a pagamento, un accompagnamento post-assunzione, con il quale la relazione di lavoro viene monitorata, si garantiscono sostituzioni per ferie e malattie, si seguono gli adempimenti legati al contratto colf.

Il servizio si adatta quindi al tipo di richiesta, fermandosi al «modello *matching*» come definito in tabella 3, oppure, e di preferenza, estendendosi a una modalità di tipo «integrato». Avviato a metà 2010, *Concura* ha un database con oltre trecento assistenti familiari e ha attualmente in carico diverse decine di famiglie, un numero in crescita.

Pesano, nel tasso di partecipazione al progetto, i costi da affrontare. Oltre a quello di un'assunzione regolare vi è l'onere aggiuntivo del servizio, pari a circa 200 euro per chi si ferma al *matching* e a una cifra variabile tra 70 e 150 euro mensili per chi aderisce al servizio di tutela e sostegno continuativo. Per questo le famiglie in carico appartengono a una fascia sociale agiata o a un'organizzazione familiare coesa, dove il costo viene ripartito tra i membri. Se il merito di *Concura* è quello di riuscire a intercettare le famiglie interessate a un aiuto continuativo, il limite che il progetto incontra è proprio qui, legato a una struttura dei costi che ricade tutta su di loro. Di qui l'intenzione di avviare collaborazioni con enti locali disponibili ad accollarsi una quota di spesa, a favore dei cittadini interessati al servizio.

Queste due esperienze ci parlano dunque di famiglie interessate a uscire dal rapporto stretto e tutto privato con l'assistente familiare, e di famiglie che apprezzano proposte che vanno al di là di una mera prestazione monetaria o limitata nei contenuti. Sono però esperienze molto diverse per la regolamentazione e le risorse su cui poggiano: tutte pubbliche nel primo caso, tutte private nel secondo. È forse riuscendo a trovare un mix tra queste risorse che esse potranno rafforzare la loro sostenibilità nel tempo.

## 5. Conclusioni

Il lavoro domestico di cura è una risorsa importante nel nostro paese, con molte criticità al suo interno. Lo sforzo di sostenere questo settore, di ridurre le molte e forse crescenti fragilità, dovrebbe basarsi su una politica nazionale per la non autosufficienza, nuove regole sull'immigrazione e politiche fiscali *family friendly*. Di tutto questo non c'è traccia nell'agenda politica.

La strada per qualificare questo settore è ancora lunga. Abbiamo qui analizzato gli interventi che riguardano un lavoro ancora ampiamente sommerso. Essi ci dicono che esiste una quota di mercato interessata a garanzie minime di qualità, tutele, sostegni. E che questo segmento può essere intercettato. Ma, per non risultare di nicchia, questo sforzo ha costi rilevanti ed è cruciale il modo in cui questi vengono ripartiti tra ente pubblico e famiglie. Se i costi ricadono solo sul primo ci può essere un problema di sostenibilità economica, se solo sulle seconde il rischio è di una adesione tiepida, con numeri limitati.

Bisogna rendere meno onerosa l'assunzione di un assistente familiare, agendo anzitutto sulla leva fiscale. Le possibilità di riforma sono diverse: potenziamento degli incentivi, fiscalizzazione degli oneri sociali, credito d'imposta. Le simulazioni mostrano quanto il loro costo possa essere compensato dai maggiori introiti derivanti dall'emersione dei rapporti di lavoro (Beltrametti, 2010; Baldini e al., 2008).

Ma per costruire un'alternativa attraente al mercato sommerso occorre lavorare anche su altri piani: servizi dedicati, sostegni diretti per le situazioni più fragili, formazione. Questo richiede una rete di interventi che si sostengano in modo circolare: sportelli rivolti all'incontro domanda/offerta, formazione, albi delle assistenti accreditate, sostegni economici, interventi nelle emergenze. Azioni isolate portano a poco o nulla. I sostegni economici possono allora orientare i beneficiari verso sportelli e albi delle assistenti familiari che hanno seguito un percorso formativo. A sua volta chi viene formato può entrare in un circuito regolato, a cui accedono le famiglie interessate ad un minimo di garanzie e di qualità assistenziale.

Il valore aggiunto del servizio pubblico sta proprio nella possibilità di creare collegamenti tra interventi diversi. Per questo Comuni, Servizio per l'impiego e Centri di formazione professionale devono trovare canali di collaborazione. Non è facile, ma nemmeno impossibile.

RPS

Sergio Pasquelli

### Riferimenti bibliografici

- Baldini M., Gori C., Mazzaferro C. e Morciano M., 2008, *Costi e argomenti*, in Gori C. (a cura di), *Le riforme regionali per i non autosufficienti*, Carocci, Roma.
- Beltrametti L., 2010, *La qualificazione delle assistenti familiari*, in Irs - Istituto per la ricerca sociale (a cura di), *Il sistema di protezione e cura delle persone non autosufficienti*, Rapporto di ricerca, disponibile all'indirizzo internet: [www.lavoro.gov.it/Lavoro/Strumenti/StudiStatistiche/](http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Strumenti/StudiStatistiche/).
- Boccagni P., 2010, *L'altra faccia delle migrazioni: il care drain nei paesi di origine*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 257-267.
- Catanzaro R. e Colombo A. (a cura di), 2009, *Badanti & Co.*, Il Mulino, Bologna.
- Colombo A., 2009, *Immigrazione: il fallimento della sanatoria*, «Il Mulino», n. 6, pp. 902-911.
- Da Roit B. e Facchini C., 2010, *Anziani e badanti. Le differenti condizioni di chi è accudito e di chi accudisce*, Franco Angeli, Milano.
- Fondazione Ismu - Iniziative e studi sulla multietnicità, 2010, *Sedicesimo Rapporto sulle migrazioni 2010*, Franco Angeli, Milano.
- Giorgi C., 2010, *Stretta Inps sulla colf in nero*, «Il Sole 24 Ore», 7 giugno.
- Gori C. e Pasquinelli S., 2008, *Gli assegni di cura*, in Gori C. (a cura di), *Le riforme regionali per i non autosufficienti*, Carocci, Roma.
- Iref - Istituto di ricerche educative e formative, 2007, *Il welfare «fatto in casa». Indagine nazionale sul lavoro di cura, le famiglie e le collaboratrici domestiche straniere*, Rapporto di ricerca, Roma.
- Irs - Istituto per la ricerca sociale (a cura di), 2010, *Le assistenti familiari a Genova*, Rapporto di ricerca, progetto promosso dall'Agenzia Regionale della Sanità.
- Merana M., 2010, *Buoni servizio e lavoro somministrato a Torino*, «Newsletter Qualificare», n. 26, ottobre, disponibile al sito internet: [www.qualificare.info](http://www.qualificare.info).
- Nna - Network non autosufficienza (a cura di), 2010, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. Secondo Rapporto*, Maggioli Editore, Rimini, disponibile al sito internet: <http://www.maggioli.it/rna/>.
- Pasquinelli S., 2011, *I tagli che non fanno rumore*, «www.lavoce.info», 10 febbraio.
- Pasquinelli S. e Rusmini G., 2008, *Badanti: la nuova generazione*, Dossier di ricerca, «www.qualificare.info», area download.
- Pasquinelli S. e Rusmini G., 2010, *La regolarizzazione delle badanti*, in Network Non Autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. Secondo Rapporto*, Maggioli Editore, Rimini, disponibile al sito internet: <http://www.maggioli.it/rna/>.
- Piperno F., 2009, *Se le badanti iniziano a diminuire*, «Newsletter Qualificare», n. 21, luglio, disponibile al sito internet: [www.qualificare.info](http://www.qualificare.info).

- Rusmini G., 2009, *Formare le assistenti familiari: percorsi a confronto*, «Newsletter Qualificare», n. 19, marzo, disponibile al sito internet: [www.qualificare.info](http://www.qualificare.info).
- Semenza R., Samek Lodovici M., Scantimburgo F. e Loi D., 2010, *Migrazioni femminili, transnazionalismo, reti*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 243-257.
- Saraceno C., 2011, *La badante italiana*, «La Repubblica», 7 febbraio.
- Sarti R. (a cura di), 2010, *Lavoro domestico e di cura: quali diritti?*, Ediesse, Roma.

RPS

Sergio Pasquinelli





## Voucher sociali: un'analisi del caso lombardo

**Katja Avanzini**

RPS

*In questo contributo si analizza il modello lombardo applicato ai voucher sociali. Dopo una disamina dell'articolato normativo a sostegno del processo di riforma lombardo nel quale si evidenzia il modello di regolazione dei servizi,*

*l'autrice si sofferma ad un'analisi dell'esperienza compiuta nei territori sui voucher sociali. Nella seconda parte del saggio vengono quindi tratteggiate riflessioni valutative in ordine all'applicazione sia del modello che dello strumento.*

### *1. Il modello lombardo di regolazione dei servizi*

Il processo di riforma lombardo, che ha preso avvio a partire dalla l.r. 31/97 e si è sviluppato nell'arco degli ultimi 15 anni con molti altri atti<sup>1</sup>, ha agito fortemente anche sul fronte della regolazione del sistema dei servizi, disegnando uno scenario basato su ruoli di programmazione e controllo in capo alle Asl per il socio-sanitario e ai Comuni per il socio-assistenziale, con ruoli di produzione sempre più esternalizzati al privato (sia profit che non-profit), consentendo quindi di perseguire la strategia regionale ispirata a principi quali la parità fra pubblico e privato e la libertà di scelta dell'utente, e orientati alla creazione di un sistema di «quasi-mercato».

Complessivamente si può evidenziare come in questo processo di riforma sia risultato fondamentale lo strumento regolativo dell'accreditamento istituzionale, centrale per perseguire l'obiettivo strategico della separazione fra funzione programmatrice e funzione produttiva. La strategia regionale ha inteso impiegare l'accreditamento come dispositivo primariamente gestionale, nel tentativo di perseguire:

<sup>1</sup> Si citano i principali: l.r. 1/2000 avente ad oggetto il riordino del sistema delle autonomie in attuazione del d.lgs. 112/1998, la l.r. 1/2003 sulla riforma del sistema delle Ipab, la l.r. 1/2005 che ridefinisce ruoli e funzioni in materia di autorizzazione al funzionamento e accreditamento delle strutture socio-assistenziali e socio-sanitarie e la l.r. 3/2008 che ha sistematizzato la governance regionale.

- ♦ un progressivo finanziamento della domanda e non più dell'offerta (si finanzia direttamente la famiglia e la si lascia libera di scegliere il proprio fornitore);
- ♦ un progressivo spostamento della funzione pubblica da erogazione diretta di interventi e prestazioni a una funzione di regolazione (regia) del sistema dei servizi;
- ♦ l'introduzione di una maggior competitività come stimolo verso lo sviluppo di un miglioramento continuo della qualità.

L'accreditamento ha quindi posto di fronte ad alcune interessanti sfide per il sistema dei servizi alla persona. In primis la trasformazione del mercato sia in termini di ampliamento degli erogatori, talvolta riaprendo i giochi e rompendo monopoli esistenti, che in termini di aumento dell'offerta, articolando maggiormente i servizi (es. Adi, assistenza domiciliare integrata). Inoltre ha rappresentato sicuramente una leva per la qualificazione dei servizi e delle prestazioni offerte ai cittadini, introducendo soglie aggiuntive che innalzano la qualità da garantire<sup>2</sup> e lasciando che la libertà di scelta attivi un meccanismo di concorrenza nel mercato tale per cui sopravvivano i servizi migliori. Infine ha permesso la costruzione di una nuova relazione pubblico-privato promuovendo sussidiarietà, partecipazione, collaborazione e una miglior declinazione della differenza tra programmazione e gestione. In particolare, poi, l'intenso lavoro che in questi anni la Regione ha realizzato in termini di elaborazione di linee guida<sup>3</sup> su alcune aree di servizio, nonché la progressiva definizione delle attività di vigilanza, strutturando controlli anche sui livelli di appropriatezza dei percorsi di cura delle persone, hanno concorso anch'essi a produrre miglioramenti nell'intero sistema di offerta.

Questo percorso nell'area socio-sanitaria a distanza di anni è giunto a pieno compimento, dopo un'intensa fase di lavoro, dal 2000 al 2005, in cui si sono definiti i criteri e requisiti di accreditamento per le di-

<sup>2</sup> Anche se l'innalzamento delle soglie di qualità dei servizi, per il sociale, è avvenuto più che altro a livello locale, rendendo i requisiti più stringenti di quelli posti dal livello regionale all'interno dei propri sistemi di accreditamento.

<sup>3</sup> Ad esempio quelle sui servizi per le dipendenze: «Linee guida regionali di prevenzione delle diverse forme di dipendenza nella popolazione preadolescenziale e adolescenziale», d.g.r. 6219 del 19 dicembre 2007 e «Linee Guida regionali di prevenzione delle diverse forme di dipendenza nella popolazione generale», d.g.r. VIII/10158 del 16 settembre 2009; e sui servizi per i minori, ad esempio le linee guida sull'adozione (d.g.r. 14043/2003) o sull'abuso e il maltrattamento (d.g.r. 20100/2004).

verse strutture socio-sanitarie e si è messo a sistema anche l'assetto regolativo definendo chiaramente i ruoli e le procedure per l'inizio attività, l'accreditamento, la vigilanza e il controllo<sup>4</sup>.

L'applicazione di una visione di regolazione del mercato è stata progressivamente ampliata dalla giunta Formigoni anche al versante sociale. Questo orientamento si era però già reso evidente in precedenza attraverso la valorizzazione dello strumento dei titoli sociali. Nel primo triennio di vigenza dei piani di zona, con il vincolo all'utilizzo delle risorse del Fnps (Fondo nazionale per le politiche sociali) per l'avvio dei titoli sociali, poi ridimensionato, e successivamente con altri atti che hanno sostenuto fortemente l'obiettivo della voucherizzazione dei servizi, soprattutto sul settore della domiciliarità<sup>5</sup>.

Questi indirizzi evidenziano la forte spinta della Regione Lombardia verso l'accreditamento e la voucherizzazione, considerati sia come dispositivi di promozione del diritto alla libera scelta dei cittadini che come opportunità di promozione della parità pubblico-privato. Tali spinte mostrano tuttavia una visione dell'accreditamento fortemente subordinata all'erogazione di titoli, definendolo di fatto come un dispositivo strumentale all'attivazione degli stessi. Sono inizialmente scarsamente valorizzate le potenzialità di sviluppo della qualità e di regolazione del sistema che esso può avere. Nel corso degli ultimi anni, invece, la Regione Lombardia ha promosso la definizione di un sistema di accreditamento connesso ai servizi struttura orientato alla qualificazione del sistema dei servizi e non esclusivamente intrecciato al tema della voucherizzazione. Già nel 2005, diverse d.g.r. hanno normato i principali servizi socio-assistenziali sia attraverso la definizione di requisiti di base per l'autorizzazione al funzionamento, sia con la definizione dei requisiti di accreditamento.

<sup>4</sup> Cfr. la d.g.r. 8496 del 26 novembre 2008.

<sup>5</sup> Cfr. la circolare 48/2005 recante le indicazioni per le programmazioni del secondo triennio, in cui si definiva come obiettivo specifico «l'avvio di voucher in ogni distretto entro l'ultimo anno di attuazione del nuovo piano di zona», d.g.r. 1642/2005, in cui si sottolinea l'importanza di favorire la permanenza al domicilio di soggetti che versano in condizioni di limitazione della propria capacità di autosufficienza, sostenendo una rete di servizi idonea a permettere di scegliere le risposte più adeguate alle loro esigenze, ritardando il più possibile l'istituzionalizzazione e promuovendo la deistituzionalizzazione precoce.

## 2. Dall'accreditamento alla voucherizzazione

Nell'attivare i titoli sociali la regolamentazione regionale è stata rigida nel corso dei tre trienni di implementazione dei piani di zona nel porre agli ambiti un vincolo, prima di bilancio, poi di effettiva implementazione, ma volutamente «aperta» dal punto di vista regolamentativo, ponendo solo alcuni requisiti di base e lasciando ampia discrezionalità ai singoli territori su come impostare (quali) strumenti e a chi rivolgerli. L'esito di questo impianto vede una realtà caratterizzata contemporaneamente da un'ampia diffusione di esperienze e da una eterogeneità nell'organizzazione delle misure (Pasquinelli, 2009).

Rispetto ai criteri di accreditamento la Regione nella circolare 6/2004 indica alcuni requisiti minimi per gli erogatori dei voucher sociali, lasciando ai Comuni la facoltà di individuare livelli ulteriori. La situazione lombarda quindi vede enti che si rifanno ai requisiti di base a fianco di altri che hanno stabilito criteri innovativi. Nel primo gruppo rientrano le amministrazioni che adottano le condizioni indicate nella normativa (Gambino e Pasquinelli, 2005), di natura prevalentemente oggettiva: assenza di condanne penali per il responsabile dell'ente da accreditare; mission aziendale in linea con la specificità del settore; esperienza almeno biennale e presenza della Carta dei servizi; ricorso a personale qualificato e professionalmente idoneo. Questi requisiti delineano un livello minimo garantito di qualità e danno origine ad un meccanismo inclusivo, che permette l'entrata nel mercato di molti soggetti. Teoricamente dovrebbe venire premiato dagli utenti/clienti chi offre la migliore qualità a parità di costo.

Nel secondo gruppo rientrano gli enti che ai requisiti di primo livello ne aggiungono altri, riferiti agli erogatori e alle caratteristiche del servizio; anche queste condizioni ulteriori possono presentare un'estrema differenziazione locale. Tra i primi è frequente la richiesta di una sede in zona, di un certo fatturato, della copertura di un'ampia fascia oraria, della disponibilità a fornire prestazioni aggiuntive comprese nella tariffa, ecc. I secondi si riferiscono generalmente a numero ed esperienza del personale; alla presenza di coordinatori deputati al rapporto con il Servizio sociale comunale; all'esistenza di un monte ore di formazione, supervisione, programmazione, verifica, ecc. La presenza di molte condizioni aggiuntive può portare a una procedura restrittiva, che tende a selezionare i soggetti in entrata e potenzialmente offre all'utente maggiori garanzie di qualità.

## 2.1 Quali servizi?

Rispetto ai servizi da accreditare la Regione non interviene direttamente nell'individuare gli ambiti di applicazione dei voucher rimandando solo all'unico vincolo del sostegno alla domiciliarità.

Benché il voucher si presti ad utilizzi molto differenti, quest'impostazione ha portato all'inizio ad una sperimentazione della voucherizzazione soprattutto sui servizi domiciliari per anziani e soggetti fragili, mentre nel proseguo dell'esperienza dei piani di zona, a fronte di una maggiore capacità regolativa degli ambiti e ad una contrazione progressiva delle risorse<sup>6</sup>, i territori hanno sperimentato il voucher anche in altre aree d'intervento e per ulteriori servizi.

Nelle tabelle 1 e 2 si evidenzia infatti come negli anni si sia progressivamente ampliato l'utilizzo del voucher sociale nelle diverse aree d'intervento e differenziato rispetto all'acquisto delle prestazioni.

Complessivamente nel 2009 i fruitori di voucher sociali sono 11.555 di cui il 44,3% ha già percepito dei voucher nell'anno precedente. Le aree di bisogno più rappresentate sono l'area anziani (46%), l'area disabili (23,6%) e l'area minori e famiglia (20,2%). Come per i buoni sociali anche per i voucher c'è stata, per quanto riguarda l'utilizzo del Fnps, una flessione dei fruitori dell'area anziani, per i quali i titoli sociali sono stati garantiti con il Fondo per le non autosufficienze (Fna) destinato al sostegno della domiciliarità attraverso:

- ♦ l'erogazione di titoli sociali: nel 2009 si rilevano 1.984 fruitori di voucher sociali;
- ♦ il potenziamento del servizio di assistenza domiciliare (Sad): nel 2009 25 ambiti hanno potenziato direttamente il Sad raggiungendo 6.836 fruitori.

Riguardo al servizio di assistenza domiciliare si registra, nel corso di questi anni di attivazione del voucher sul territorio, un incremento del numero delle prestazioni acquistate con la modalità del voucher. Un trend confermato negli anni: da 40.636 prestazioni acquistate nel 2006 fino ad arrivare ad un totale di 518.344 prestazioni Sad acquistate con voucher sociale nel 2009, di cui 412.132 con il Fnps e 106.212 con il Fna.

<sup>6</sup> La progressiva contrazione delle risorse del Fnps e il vincolo regionale posto sull'implementazione dei voucher hanno portato i territori a ampliare le aree d'utilizzo del voucher spostando poi spesso gli interventi a favore di non autosufficienti sulle risorse vincolate del Fondo Non Autosufficienza.

Nel complesso, per tale servizio, i dati confermano l'analisi degli scorsi anni, il voucher sociale ha avuto sostanzialmente due effetti:

- ♦ estendere la copertura dei bisogni, quantitativamente e verso tipologie di bisogni non coperti;
- ♦ rendere più flessibile l'offerta, sia in termini temporali (interventi nei fine settimana, reperibilità sulle 24 ore), sia in termini di differenziazione delle prestazioni.

Anche per il servizio di assistenza domiciliare per minori (Adm) si rileva un aumento delle prestazioni acquistate con voucher, raggiungendo nel 2009 il 10% pari a 76.867 prestazioni. È aumentato, inoltre, il numero di voucher erogati per l'acquisto di prestazioni sociali da servizi autorizzati e/o accreditati.

Tabella 1 - Voucher sociali per aree d'intervento

Anno	Anziani	Disabili	Minori e famiglia	Salute mentale	Emarginazione e povertà	Immigrazione	Dipendenze	Tot.
2006	3.181	1.484	958	109	184	17	–	5.933
2007	5.342	2.887	1.595	200	443	38	–	9.434
2008	4.271	2.446	2.027	202	421	439	–	10.877
2009	5.325	2.727	2.335	195	526	444	3	11.555

Fonte: Regione Lombardia e Dg Famiglia e solidarietà sociale, *Bilancio sociale 2009*.

Tabella 2 - Tipologia prestazioni acquistate

Anno	Trasporto	Pasti	Lavanderia	Sad	Sadh	Adm	Prestazioni varie	Sollievo	Altro	Totale
2006	1.067	6.832	5	40.636		21.871	–	36	10.500	80.947
2007	2.071	34.911	5	168.056		23.746	2.663	72	24.102	255.626
2008	45.414	79.428	11	368.897		56.556	9.144	203	71.128	630.781
2009	57.234	54.034	364	340.472	71.660	76.867	42.668	879	129.367	777.545

Fonte: Regione Lombardia e Dg Famiglia e solidarietà sociale, *Bilancio sociale 2009*.

Per quanto riguarda la relazione tra la modalità di gestione dei servizi acquistati tramite voucher sociali e quelli gestiti dai Comuni direttamente o in convenzione vediamo che negli anni vi è stato un progressivo innalzamento delle quote dei servizi acquistati tramite l'accreditamento, nonostante permangano molto spesso nei territori entrambe le modalità di erogazione.

Ad esempio rispetto alla relazione tra voucher sociale e servizio domiciliare erogato nella forma di gestione diretta o in appalto, va evidenziato che le diverse forme di erogazione non sono necessariamente tra

loro alternative, ma possono essere anche complementari, a seconda del bisogno e dell'intensità assistenziale.

I dati regionali evidenziano che il voucher sociale è erogato in sostituzione totale del servizio di assistenza domiciliare nel 25% dei Comuni, in sostituzione parziale delle prestazioni nel 6% dei Comuni e ad integrazione del servizio domiciliare nel 18% dei Comuni.

Complessivamente inoltre si evidenzia che nonostante il processo di attivazione dei voucher sociali sia stato più lento e difficoltoso rispetto a quello dei buoni, a fine 2009 i voucher risultano erogati in 86 ambiti su 98; la voucherizzazione, pur non essendo ancora pienamente a regime, si sta diffondendo su tutto il territorio regionale (Tidoli e Marotta, 2010).

## 2.2 *Quale organizzazione?*

Sulle modalità organizzative di attivazione dei voucher sociali la circolare regionale 6/2004 indica che i titoli sociali dovrebbero auspicabilmente essere governati a livello distrettuale con la regia dell'Ufficio di Piano. L'attuazione di un governo della misura centralizzato a livello zonale dipende dalla capacità di ciascun territorio di intravedere nell'avvio di questo processo un elemento di sviluppo strategico. L'applicazione dell'accreditamento nel sociale, e conseguentemente della voucherizzazione, può comportare per i Comuni, singoli o associati, l'occasione per ragionare strategicamente sul sistema dei servizi territoriali (Avanzini e Ghetti, 2010). In questo senso il ruolo dell'ambito può essere agito in un'ottica programmatica strategica che prevede la possibilità di:

- ♦ regolare il mercato attraverso un'attenta analisi dei bisogni del territorio e una valutazione dello stato dell'arte dell'offerta di servizi locali;
- ♦ definire i livelli di qualità che si intendono assumere andando in questo modo a configurare specifici scenari anche di sviluppo dei servizi presenti;
- ♦ definire i volumi di prestazioni necessari per il fabbisogno territoriale operando in questo modo una «scelta» consapevole di quali livelli essenziali si intendono garantire;
- ♦ operare una funzione di vigilanza e controllo sui fornitori sulla base dei requisiti stabiliti.

Lo strumento dell'accreditamento può quindi risultare vantaggioso in quanto permette un controllo della spesa, definisce un sistema di

scelte trasparente sia verso i cittadini che gli enti gestori e consente una qualificazione delle prestazioni. Inoltre si evidenzia che il contesto territoriale che non è determinante in relazione ai requisiti di funzionamento (che sono elementi *sine qua non* esercitare una funzione), e che è opportuno mantenere a un livello di omogeneità regionale, è invece cruciale per la definizione di standard aggiuntivi di qualità (ovvero i requisiti di accreditamento) connessi al «voler essere» di un determinato territorio e quindi alla programmazione locale.

### 2.3 Quale percorso di cura?

In generale il sistema pubblico in Lombardia oggi governa il percorso di cura presidiando le funzioni di accesso, valutazione e definizione della progettazione individualizzata, mentre sempre più spesso l'erogazione del servizio e delle prestazioni sono in capo ad altri soggetti, convenzionati o accreditati. A disposizione del pubblico, titolare delle funzioni di cura, una volta predisposto il piano di intervento, rimangono quindi solo le funzioni relative al monitoraggio e alla valutazione dei casi. Le difficoltà organizzative e la carenza di una preparazione metodologica specifica che pongano una chiara attenzione alle competenze valutative e di monitoraggio rendono però complesso l'agire verso un miglioramento delle condizioni di bisogno della persona assistita. Molto spesso i servizi non sono in grado di progettare e riprogettare i propri interventi sulla base di attente valutazioni, si scontrano spesso con le difficoltà di seguire l'evoluzione di vita di un utente e con la difficoltà di operare in territori in cui mancano alcune risorse utili a rispondere al reale bisogno della persona. Ci si ritrova quindi ad agire in contesti «ostili» per la promozione del benessere: lista d'attesa per l'accesso a servizi e strutture, difficoltà a rivedere i piani di intervento per mancanza di risorse, ecc.

Nello specifico, per l'attivazione del voucher il ruolo principale è svolto dall'assistente sociale che una volta accolta la domanda, da solo o con altre figure se il bisogno è complesso, effettua la valutazione e formula il Pai (Piano assistenziale individuale) con la declinazione delle prestazioni necessarie per articolare l'intervento. Nel caso lo ritenga lo strumento adatto a soddisfare il bisogno rilevato, l'assistente sociale identifica il voucher più rispondente al livello assistenziale, la durata dell'erogazione e fornisce all'utente la lista dei soggetti accreditati tra i quali individuare chi effettuerà gli interventi. In questa fase si apre quindi il «nodo» della libertà di scelta dell'utente. Scegliere liberamente tra una platea di diversi soggetti implica consapevolezza delle



caratteristiche dei soggetti ma anche, e soprattutto, consapevolezza della natura e delle caratteristiche del proprio bisogno. Se la libertà di scelta ha avuto qualche applicazione efficace nel sistema sanitario, nel campo dei servizi socio-assistenziali ha mostrato alcuni limiti. Esiste qui una forte convinzione da parte del decisore pubblico circa la capacità dell'accREDITamento e della voucherizzazione di aumentare il livello di soddisfazione dei beneficiari. L'idea è che la libertà di scelta delle famiglie circa quali debbano essere le soluzioni per rispondere ai propri bisogni, sia un fattore di per sé gradito, in realtà diversi approfondimenti negli anni hanno evidenziato che questo aspetto non è prioritario per le famiglie.

Secondo Pasquinelli (2009) l'introduzione della libertà di scelta rappresenta un caposaldo della strategia dei voucher che va declinata in due modi, in *possibilità* e in *capacità* di scelta. Rimane spesso aperta una asimmetria informativa tra enti erogatori e cittadini, soprattutto se in condizioni di fragilità (Beltrametti, 2004). Tali asimmetrie possono essere sfruttate a proprio vantaggio dagli enti accreditati. A volte infatti l'utente non è considerato in grado di valutare la reale qualità del servizio. La necessità di sostenere la capacità di scelta aumenta quindi all'aumentare del grado di fragilità sociale del cittadino e sottolinea l'importanza delle funzioni di *case management*. Il *case management* risulta essere quindi una funzione strategica dell'assistente sociale soprattutto se riferita all'applicazione dei voucher sociali, basati sul principio della libertà di scelta dei cittadini.

Però la sfida che pone l'accREDITamento, proponendosi come strumento per favorire l'apertura dei mercati e la crescita di concorrenzialità, e proponendosi come stimolo allo sviluppo della qualità, sembra essere una sfida complessivamente ancora aperta. Nel sociale non è, e non può essere, solo l'utente a fare il mercato e a orientare la qualità, serve anche una funzione di forte regolazione da parte del programmatore locale. Un ulteriore aspetto da considerare è l'importanza di non rinunciare alla opportunità della scelta, ribadendo tutte le cautele del caso, anche per gli operatori. In molte circostanze infatti raccogliere carte dei servizi, mantenere contatti con i soggetti accreditati, informarsi su ciò che fanno e su come gestiscono i propri servizi, sono occasioni importanti per costruirsi una conoscenza più approfondita dell'offerta presente sul territorio. Una conoscenza che va ad arricchire una parte rilevante della professionalità degli operatori sociali, per assolvere al meglio ad una delle principali funzioni del proprio ruolo, quella di orientare la persona alla soddisfazione del proprio bisogno.

RPS

Katya Avanzini

### 3. La valutazione dell'esperienza lombarda

Vengono di seguito presentati alcuni giudizi valutativi sull'esperienza lombarda evidenziando considerazioni rispetto all'utilizzo dello strumento voucher sociale e rispetto al percorso regolativo posto in campo a sostegno della misura. Nell'esprimere questi giudizi è parso opportuno utilizzare la griglia di analisi Swot che mette in evidenza le positività e criticità e le opportunità e vincoli.

#### 3.1 Sullo strumento voucher sociale

Di seguito si presentano in sintesi i principali elementi di valutazione dello strumento.

Figura 1 - I voucher sociali in Lombardia: un'analisi Swot

Positività	Criticità
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliamento servizi e prestazioni erogate</li> <li>• Qualificazione della metodologia d'intervento sociale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asimmetria informativa</li> <li>• Parziale sostegno alla famiglia nella scelta</li> <li>• Valutazione richiesta solo rispetto alla soddisfazione dell'utente beneficiario</li> </ul>
Opportunità	Vincoli
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innalzamento livelli di qualità dei servizi</li> <li>• Migliore regolazione dei servizi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scarso accompagnamento e indirizzamento regionale</li> <li>• Differenziazione nell'azione degli ambiti</li> </ul>

Entrando nel merito di quanto sintetizzato in figura 1, si evidenzia come complessivamente i vincoli regionali posti agli ambiti rispetto all'utilizzo delle risorse del Fnps nel corso del primo e secondo triennio e al contempo la continua sollecitazione ad utilizzare i titoli sociali, e nello specifico il voucher sociale, come modalità di risposta ai bisogni dei cittadini, abbia prodotto un positivo sviluppo e una omogeneizzazione nell'offerta di servizi e prestazioni nei diversi territori zo-

nali. Questo sviluppo a livello regionale è però avvenuto soprattutto in quegli ambiti in cui si è lavorato non nella mera ottica dell'adempimento al dettato regionale ma con una chiara volontà di operare sull'analisi della qualità dei servizi e in una chiave di potenziamento anche dell'omogeneizzazione dei servizi erogati ai cittadini di un determinato distretto. Laddove l'avvio dei voucher è andato di pari passo con un lavoro di rilettura dei servizi e di ridefinizione di prassi operative attraverso la stesura di nuovi regolamenti e di nuove procedure a valenza sovra-comunale, questo ha significato un miglioramento complessivo del sistema. La differenziazione di approcci e stili territoriali in questo senso ha comportato una forte differenziazione nell'azione locale non governata né analizzata nel dettaglio dal livello regionale. L'approccio regionale è stato quindi solo funzionale all'avvio e alla realizzazione complessiva del disegno di riforma lombardo basato sull'attuazione degli obiettivi strategici della giunta richiamati in apertura. L'azione regionale non ha intrapreso forme di accompagnamento ai territori che potessero agire in chiave di omogeneizzazione dell'utilizzo dello strumento voucher e di innalzamento dell'equità territoriale.

Rispetto quindi all'obiettivo regionale di sostenere la famiglia riconoscendole un ruolo attivo nell'attivazione dei percorsi di cura attraverso il principio di libertà di scelta, vediamo che l'esperienza dei territori sottolinea fortemente come sostenere la famiglia non significhi solo erogare ciò di cui ha bisogno nella misura più adeguata, ma anche accompagnarla lungo il proprio percorso. E nell'attuale sistema lombardo un nodo è rappresentato dal protagonismo richiesto alla famiglia nella gestione del percorso assistenziale. Ad esempio la forte spinta a ritardare l'istituzionalizzazione e, quindi, ad individuare nel territorio il luogo in cui fornire risposte ai bisogni del singolo, comporta necessariamente l'esistenza e il protagonismo della famiglia. Il tema mostra particolari debolezze nel caso di situazioni connotate da forte fragilità familiare. Sostenere la famiglia significa anche lavorare per un suo coinvolgimento nella definizione del percorso di cura. Nell'attuale sistema lombardo, questo è un aspetto che nel dichiarato è risultato importante in misura crescente nel corso degli anni<sup>7</sup> e sul quale si è richiesta una maggiore qualificazione ai servizi. Nonostante questo, le indicazioni normative non hanno ad oggi prodotto una reale revisione

<sup>7</sup> I requisiti di accreditamento previsti dalla normativa per diversi servizi sottolineano questo aspetto.

delle prassi organizzative dei servizi tesa ad un miglioramento del coinvolgimento delle famiglie. Gli utenti sono generalmente intesi come beneficiari, quindi destinatari finali di servizi e interventi e in genere non interessati alle scelte organizzative e gestionali alla base dell'erogazione di un servizio. Rimane spesso presente una *asimmetria informativa* tra enti erogatori e cittadini, soprattutto se questi vertono in condizioni di fragilità. La necessità di sostenere la capacità di scelta cresce, quindi, all'aumentare del grado di fragilità sociale del cittadino. In questo quadro assumono particolare importanza le funzioni di *case management* in capo all'operatore pubblico. Al responsabile del caso vanno attribuite le funzioni volte a garantire la continuità di cura tramite il monitoraggio degli interventi programmati dai diversi soggetti che intervengono, la verifica e la valutazione dei risultati ottenuti. Il *case management* risulta essere quindi una funzione strategica dell'assistente sociale o del medico per il socio-sanitario; negli indirizzi regionali lombardi manca un'attenzione al presidio e allo sviluppo di questa funzione.

Spesso una volta che l'utente entra in un servizio, gli rimane come unico punto di riferimento il soggetto gestore che diventa quindi anche sollecitatore/attivatore di altre risorse. Complessivamente si evidenzia quindi una piena valorizzazione del soggetto gestore accreditato non solo nei suoi compiti di cura, ma anche come «nodo attivo» della rete dei servizi. Però questo aspetto fatica ad essere considerato e valorizzato da un punto di vista remunerativo, l'agire o meno di questo ruolo di attivatore è quindi lasciato alla discrezionalità e sensibilità dell'ente gestore.

L'orientamento al quasi-mercato è una scelta che contraddistingue la politica lombarda da molte altre Regioni del nostro paese e si è detto già in precedenza quali risultati positivi tale scelta abbia comportato, ad esempio in termini di dotazione e di sviluppo di una cultura dei servizi. D'altro canto però rileviamo anche in questo caso il rovescio possibile della medaglia, ovvero il rischio di una sovrapposizione e di una confusione tra chi è deputato alla funzione di produzione del servizio (gestore privato) e chi invece mantiene la responsabilità della presa in carico della persona, in termini di analisi del bisogno, di progettazione dei percorsi di cura e di valutazione dei risultati conseguiti (soggetto pubblico). Nell'esperienza dei territori si segnala spesso un atteggiamento di delega al privato anche della funzione di presa in carico della persona e, viceversa, della gestione diretta da parte del privato della relazione con l'utenza sin dalle prime

fasi di accesso al servizio, mettendo a rischio la necessaria distinzione tra funzione di produzione e funzione di tutela e di presidio dell'appropriatezza degli interventi, a cui il soggetto pubblico è istituzionalmente deputato.

### 3.2 Sul percorso regolativo

Di seguito si evidenziano i principali elementi di valutazione del processo di regolazione.

Figura 2 - Il processo di regolazione: un'analisi Swot

Positività	Criticità
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliamento azione di governo distrettuale</li> <li>• Qualificazione della programmazione sociale locale in termini di sviluppo della capacità di analizzare la domanda e l'offerta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scarso accompagnamento regionale nell'azione di regolazione</li> <li>• Disomogeneità nell'utilizzo della funzione di regolazione</li> <li>• Difficoltà nell'agire una funzione di controllo da parte degli ambiti</li> </ul>
Opportunità	Vincoli
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migliore regolazione della rete dei servizi</li> <li>• Nuovo approccio nella «contrattazione» con gli enti gestori</li> <li>• Superamento di monopoli e mercati protetti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La scarsità di risorse</li> <li>• Differenziazione fra i territori</li> </ul>

Il processo di riforma lombardo richiama fortemente i soggetti titolari di funzioni pubbliche ad un cambiamento: devono consolidare la loro funzione programmatica e regolativa e al contempo limitare le proprie funzioni gestionali. Questo percorso ormai in piena attuazione nel socio-sanitario per le Asl, si sta sviluppando anche nel socio-assistenziale per i Comuni, attraverso il ruolo regolativo operato dai piani di zona. Regolare il sistema significa attuare le opportune scelte programmatiche, organizzative e di allocazione di risorse funzionali ad un equilibrio fra domanda e offerta di servizi.

Avendo analizzato nei paragrafi precedenti come funziona il modello

lombardo e le principali applicazioni sperimentate con l'utilizzo del voucher sociale, si vede come un elemento utile per valutare la capacità regolativa del sistema di welfare sia dato anche dalla capacità del pubblico di monitorare e controllare i risultati del processo di cura.

Nel sistema socio-sanitario lombardo, con l'avvio dell'accreditamento e con il riassetto delle funzioni in capo alle Asl, queste hanno assunto sempre di più, a partire dal 2003, la funzione di controllo. Le Asl, attraverso un processo di ri-organizzazione interna negli anni, si sono dotate delle competenze necessarie a vigilare e monitorare i percorsi di cura svolti da soggetti accreditati sia a domicilio che nelle strutture diurne e residenziali. Questo percorso ha poi trovato una chiara sistematizzazione con la d.g.r. 8496 del 28 novembre 2008, nella quale si è regolata la funzione di vigilanza e di controllo dell'appropriatezza all'interno delle strutture socio-sanitarie esplicitando puntualmente il ruolo di controllore delle Asl e le procedure di lavoro che le strutture devono attivare per garantire l'appropriatezza e la continuità delle cure. Si è, quindi, strutturato un processo di responsabilizzazione fra le parti che viene assunto a garanzia dell'utente. I controlli sono definiti a livello quantitativo dalle Asl annualmente e si lavora, pertanto, su verifiche a campione o dopo segnalazioni specifiche.

Nell'area socio-assistenziale, invece, la situazione presenta maggiori criticità. Non si è ancora sviluppata una riflessione matura riguardante i controlli di appropriatezza sui percorsi di cura, che ad oggi sono demandati ai soggetti invianti (per lo più servizi sociali comunali), i quali con estrema difficoltà riescono a garantire un monitoraggio e una valutazione dei percorsi individualizzati.

Complessivamente fino ad oggi in Lombardia le indicazioni regionali privilegiano la valutazione della soddisfazione dell'utente (*customer satisfaction*) rispetto a valutazioni sulle performance dei servizi erogati. Tale modalità ha, peraltro, presentato diversi limiti sia di attendibilità sia di fattibilità stessa della valutazione: i questionari sono, infatti, somministrati in modo discontinuo, scarsamente analizzati e con scarsa propensione a restituire ai diversi *stakeholders* i giudizi forniti dagli utenti.

Soffermando l'attenzione sull'equità verso i cittadini, si può osservare che la riforma lombarda non ha, ad oggi, ancora toccato temi importanti utili a incrementare l'equità di sistema. Il livello regionale non ha sostenuto con indicazioni chiare gli ambiti territoriali che, nell'affrontare il forte ritardo nella definizione dei Leps (Livelli essenziali delle prestazioni sociali) a livello nazionale, si sono assunti nelle loro pro-

grammazioni zonali l'impegno e la sfida di lavorare al raggiungimento di livelli di sviluppo di servizi uniformi. Non ha agito, sinora, uno stimolo funzionale a trovare soluzioni organizzative che potessero favorire, in particolare nelle zone più periferiche del territorio, informazione, orientamento e presa in carico del cittadino. Nondimeno, è fermo sul tavolo regionale ormai da tempo il tema del concorso dei cittadini alla spesa, nonostante i continui ricorsi al Tar richiedano con urgenza una ricognizione e una valutazione della sostenibilità del sistema che è insieme istituzionale, gestionale e professionale. A dieci anni dall'avvio del percorso di riforma si riscontra quindi che permangono nei territori differenze nei regimi di accesso ai servizi e differenze nelle pratiche valutative sia nella valutazione del fabbisogno sia nella valutazione della capacità economica dei richiedenti per definire la compartecipazione alla spesa, disomogeneità e frammentazioni negli interventi.

In conclusione la Regione Lombardia, negli anni, ha sostenuto la creazione e la qualificazione di un sistema d'offerta diversificato e di qualità, e contemporaneamente ha assunto il modello della famiglia come «luogo» della scelta e come attivatore delle risorse. La forte spinta sulla semplificazione del percorso assistenziale e l'autonomia di utente e famiglia pone oggi il cittadino, portatore di un bisogno, di fronte alla necessità di auto-costruirsi il proprio processo di cura. Questo richiede alla famiglia competenze e strumenti specifici per adottare strategie d'uso efficaci nel districarsi in un sistema fortemente disomogeneo, competenze e strumenti che pochi possiedono e che non è facile costruirsi. E ai territori richiede una capacità di governo complessiva, fatta di azioni di regolazione e di integrazione con altri soggetti deputati alla cura delle persone, che nell'esperienza finora compiuta presenta ancora forti disomogeneità.

### *Riferimenti bibliografici*

- Avanzini K., 2007, *L'assegno di cura in una logica promozionale*, in Pasquinelli S. (a cura di), *Nuovi strumenti di sostegno alle famiglie: assegni di cura e voucher sociali*, Carocci, Roma.
- Avanzini K. e Ghetti V., 2010, *La valenza strategica dell'accreditamento*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 5, pp. 1-6.
- Avanzini K. e De Ambrogio U., 2010, *I percorsi nei servizi*, in Gori C. (a cura di), *Come cambia il welfare lombardo*, Maggioli, Milano.

RPS

Katja Avanzini

- Beltrametti L., 2004, *Vouchers. Presupposti, usi e abusi*, Il Mulino, Bologna.
- Di Nicola P., 2008, *Famiglia: sostantivo plurale*, Franco Angeli, Milano.
- Gambino A., Pasquinelli S., 2005, *Il voucher sociale*, in Gori C. (a cura di), *Politiche sociali di centro destra*, Carocci, Roma.
- Gori C. (a cura di), 2005, *Politiche sociali di centro destra*, Carocci, Roma.
- Gori C. (a cura di), 2010, *Come cambia il welfare lombardo*, Maggioli, Milano.
- Gori C. e Pasquinelli S., 2008, *Gli assegni di cura*, in Gori C. (a cura di), *Le riforme regionali per i non autosufficienti*, Carocci, Roma.
- Ielasi P., 2006, *I buoni: tra erogazione monetaria e sistema dei servizi*, in Pasquinelli S. (a cura di), 2006, *Buoni e voucher sociali in Lombardia*, Franco Angeli, Milano.
- Pasquinelli S. (a cura di), 2006, *Buoni e voucher sociali in Lombardia*, Franco Angeli, Milano.
- Pasquinelli S., 2009, *I titoli sociali: sostegno economico e promozione dell'autonomia*, in Pesenti L. e De Ambrogio U. (a cura di), *Piani di zona in Lombardia. Le sfide della programmazione sociale*, Guerini e Associati, Milano.
- Pasquinelli S. e Stea S., 2008, *Decidere senza scegliere*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», vol. 38, n. 16, pp. 1-4.
- Pesenti L. e De Ambrogio U. (a cura di), 2009, *Piani di zona in Lombardia. Le sfide della programmazione sociale*, Guerini e Associati, Milano.
- Tidoli R. e Marotta R., 2010, *I titoli sociali*, in Gori (a cura di), *Come cambia il welfare lombardo*, Maggioli, Milano, pp. 157-182.
- Regione Lombardia - D.G. Famiglia e Solidarietà Sociale, 2009, *Bilancio Sociale 2009*, Regione Lombardia, Milano.



## Contratti e costi nei nidi e nei servizi d'infanzia: un rapporto da riprogettare

**Massimo Mari**

RPS

*Nel lontano 1971 una legge nazionale, la n. 1044, istituiva gli asili nido, incardinandoli sulla centralità dell'intervento del comune, prefigurando un sistema pubblico. A distanza di anni l'evoluzione di quell'impianto è stata alquanto diversa. Per una serie di ragioni, le più forti legate alla crescente penuria di risorse disponibili da parte degli enti locali e alla mancata manutenzione della stessa legge istitutiva, il panorama dei servizi educativi 0-3 anni ha assunto i connotati di sistema integrato pubblico/privato. Tale sistema, complice l'urgenza di fornire comunque ai cittadini i servizi educativi, si è affidato in misura sempre maggiore al privato sociale e al privato tout court, attraverso accreditamenti, appalti, convenzioni, con il ricorso discrezionale da parte*

*dei privati a utilizzare per il personale uno dei contratti nazionali, anche non di categoria, presenti sul mercato del lavoro. In questo quadro è centrale l'individuazione dei livelli «incomprimibili» dei costi – primo fra tutti quello del lavoro – perché la qualità sia comunque garantita. Un sistema integrato già debole di per sé rischia di subire una inarrestabile involuzione qualitativa se lasciato ad una logica tutta mercatistica e speculativa. Da qui la necessità di un suo riordino che partendo dalla centralità di una governance pubblica ridefinisca, all'interno di regole certe e cogenti, l'orizzonte dei diritti e dei doveri di tutti coloro che a vario titolo e con diverse responsabilità vi operano.*

### *1. L'evoluzione di un sistema gracile*

Nel corso dei cinquant'anni che ci separano dall'avvento della legge istitutiva degli asili nido, legge n. 1044/71, il nostro sistema socio-educativo-formativo dedicato alla prima infanzia (0-3 anni) ha avuto una profonda evoluzione tanto da assumere le caratteristiche e i connotati di un *sistema integrato* dove convivono contemporaneamente sia l'iniziativa pubblica che privata, erogatrici entrambe del medesimo servizio sebbene con peculiarità, finalità e incidenze quantitativamente e qualitativamente diverse tra loro.

Eppure la legge quadro del 1971, fortemente imperniata sullo sviluppo degli asili comunali, aveva prefigurato un sistema del tutto differente dall'attuale perché fortemente ancorato sull'intervento diretto del pubblico, tanto da prevedere l'istituzione di 3.800 nidi entro il 1976. Obiettivo questo mai raggiunto. Basti pensare che ad oggi i nidi comunali a gestione diretta sono solo 3.184.

Questo a significare che per una serie di ragioni imputabili, solo parzialmente, alla sempre minore capacità di spesa da parte degli stessi enti locali, il processo espansivo dei nidi, prefigurato dalla l. 1044, non solo ha subito un drastico rallentamento, ma ha consentito, per far fronte all'aumento costante della domanda, l'entrata in scena di soggetti privati nella gestione dei servizi di nido sia a gestione appaltata e convenzionata che a titolarità privata con e senza accreditamento.

I rapporti nazionali ci dicono che il privato, complessivamente inteso, attualmente copre il 35% circa del servizio e che la tendenza è in forte crescita proprio perché il soggetto pubblico non riesce a far fronte all'intero fabbisogno proveniente dalle nuove esigenze poste dal lavoro femminile e dalle famiglie.

Sarebbe, però, estremamente riduttivo attribuire alle sole ragioni economiche la fine di un processo e l'affermazione di un modello di sviluppo diverso senza sottolineare le responsabilità, più in generale, della politica nazionale che sul terreno del diritto alla cura e all'educazione dell'infanzia ha peccato, per così dire, di eccessivo ritardo e relativa attenzione.

In tutti questi anni la normativa nazionale non solo non ha goduto come altre leggi di una manutenzione periodica, ma ha demandato di fatto e di diritto tutta la realtà gestionale alle singole Regioni che solo parzialmente si sono assunte la responsabilità di legiferare in materia generando, così, forti diversità fra regioni anche vicine tra loro. Praticamente i singoli sistemi regionali e locali si sono evoluti senza che ci fosse a livello nazionale una governance in grado di definire i livelli essenziali e standard omogenei di qualità che mettessero in evidenza l'importanza qualitativa dell'azione di cura e di educazione per questa età, estremamente sensibile alle relazioni, alle scoperte e agli apprendimenti.

Dentro questo quadro normativo incompleto si sono sviluppati i vari sistemi regionali di welfare socio-educativo che hanno prodotto esperienze significative di grande rilievo e all'avanguardia con sperimentazioni avanzate sul piano pedagogico e sull'organizzazione del servizio. Tutto ciò, però, non ha evitato contestualmente l'ampliamento di una

spinta «custodistica» del servizio determinata da un lato dalla incapacità dell'intervento pubblico a soddisfare pienamente la domanda delle famiglie e dall'altro dalla espansione dell'offerta mercatistica sempre più consistente e competitiva proposta da soggetti privati coinvolti a vario titolo nel sistema.

## *2. Le tipologie di gestione presenti nel sistema*

Come è noto, gran parte delle leggi regionali definiscono le condizioni per la realizzazione, la gestione, la qualificazione e il controllo dei servizi per la prima infanzia all'interno di un sistema socio-educativo complessivo che contempla la presenza di una pluralità di soggetti gestori.

Con il sopravvenire della crisi, con la sempre minore capacità di spesa da parte degli enti locali e con l'avvio di processi di esternalizzazione del servizio da parte dei Comuni stessi, il dibattito sui nidi e sui servizi educativi per l'infanzia ha dovuto focalizzare la sua attenzione sull'analisi dei costi soffermandosi, in particolare, su quelli relativi al costo del lavoro fortemente condizionato dal tipo di gestione e dalla tipologia contrattuale applicata al personale in forza nelle rispettive istituzioni.

Indipendentemente dagli aspetti qualitativi, l'assenza di costi standard definiti per legge ha comportato che una prima differenza fosse determinata dalla tipologia di gestione del servizio stesso. Oggi in Italia i nidi e gli altri interventi destinati alla prima infanzia possono essere a: 1) gestione diretta o in forma associata degli enti locali; 2) gestione diretta o in appalto da parte di altri soggetti pubblici; 3) gestione data in appalto dall'ente locale a soggetti privati accreditati e/o convenzionati; 4) gestione data dall'ente locale a soggetti privati mediante procedura ad evidenza pubblica; 5) gestione diretta di soggetti privati autorizzati al funzionamento; 6) gestione aziendale.

La tipologia di gestione marca una differenza sostanziale nella definizione complessiva dei costi. Tale diversità si accentua in maniera consistente allorché l'attenzione dell'analisi si sofferma sul costo del lavoro per via della presenza di una pluralità di contratti collettivi.

A fianco della contrattazione pubblica relativa agli enti locali, che regola il trattamento economico e normativo del personale in forza nei nidi comunali a gestione diretta, si sono affermati, nel tempo, tre Ccnl di categoria che disciplinano esplicitamente il rapporto di lavoro delle la-

RPS

Massimo Mari

voratrici e dei lavoratori che operano nelle istituzioni educative, scolastiche e formative a gestione privata aderenti ad Agidae (Associazione gestori istituti dipendenti dall'autorità ecclesiastica), Aninsei (Associazione nazionale istituti non statali di educazione e di istruzione) e Fism (Federazione italiana scuole materne). Questi Ccnl nella loro sfera di applicazione contemplano, tra le altre, le istituzioni scolastiche ed educative a gestione privata che svolgono anche attività di nido e di servizi per l'infanzia.

Con lo sviluppo dei nidi aziendali e soprattutto con il ricorso alla gestione appaltata a soggetti privati del servizio a titolarità comunale sono entrati in scena altri contratti collettivi per così dire «spuri». Se nel caso dei nidi aziendali vengono utilizzate forme di contrattazione varie compresa quella aziendale, in ipotesi di appalto o convenzione di servizi di nido al privato sociale è diventato frequente il ricorso al Ccnl delle cooperative sociali. Questo contratto collettivo, essendo rivolto ad attività diverse da quelle di asilo nido e servizi all'infanzia, non contempla nella «classificazione» la figura specifica dell'educatrice di asilo nido, la cui attività è centrale nello svolgimento di servizi rivolti esclusivamente alla cura e all'educazione del bambino.

Pertanto i contratti maggiormente utilizzati in questo segmento dell'educazione risultano essere per lo meno cinque differenti tra di loro, sia sul piano economico che normativo. A fianco di questa composita realtà contrattuale c'è da aggiungere, nonostante la presenza di specifici vincoli imposti dalle singole leggi regionali e dagli stessi capitoli d'appalto, il ricorso illegittimo da parte di alcuni soggetti gestori al lavoro atipico, al lavoro a termine e all'utilizzo indiscriminato del contratto di apprendistato professionalizzante in nome di una visione esclusivamente speculativa del servizio.

### *3. Rapporto di lavoro e contratti maggiormente utilizzati*

L'assenza di regole cogenti, di controlli efficaci e la stessa presenza di discutibili tolleranze da parte dei soggetti preposti ai controlli e alle verifiche, hanno contribuito ad ampliare ulteriormente la presenza di una insostenibile «anarchia contrattuale» che non facilita una gestione omogenea sia delle prestazioni didattiche/educative sia della qualità del servizio.

In un sistema dalle caratteristiche appena descritte, appesantito dai consistenti tagli agli enti locali, diventa dirimente stabilire, in via prio-

ritaria, che la prestazione lavorativa dell'educatore, del personale amministrativo e ausiliario che opera in un asilo nido o nei servizi per l'infanzia si colloca nell'alveo del rapporto di lavoro subordinato, disciplinato quindi dal Ccnl di categoria di riferimento e dalla relativa legislazione sul lavoro.

Acclarato ciò, non rimane altro che, vista la pluralità dei soggetti gestori coinvolti, individuare il contratto collettivo nazionale applicabile nelle singole realtà.

Secondo il nostro ordinamento, il contratto da applicare al personale di una determinata attività lavorativa viene determinato sulla base della categoria professionale di appartenenza dei lavoratori, che deve corrispondere alle attività concretamente svolte dal datore di lavoro.

Il principio giuridico appena richiamato esclude, quindi, la possibilità da parte del soggetto gestore di scegliere, a sua discrezione, il contratto di lavoro da applicare limitando, così, la scelta solo a quelli specifici di categoria.

Come già accennato, oggi in Italia i Ccnl di categoria applicabili ai servizi alla prima infanzia sono quattro: il Ccnl enti locali, il Ccnl Agidae, il Ccnl Fism e il Ccnl Anisei. Questi non solo contemplanò, nella loro sfera di applicazione, l'attività di asilo nido e servizi alla prima infanzia, ma prevedono una struttura organizzativa del servizio educativo ben definita. Individuano i profili professionali delle educatrici e di tutte le altre figure presenti nel sistema con relativo inquadramento e mansionario. Normano l'orario di lavoro specifico delle singole figure professionali, distinguendo per le educatrici le ore di attività frontale da quelle di attività collegiale/funzionale/integrativa. Stabiliscono le attività di aggiornamento e di formazione finalizzate al miglioramento professionale. I contratti di categoria rappresentano, quindi, l'asse di riferimento necessario su cui incardinare i rapporti di lavoro sulla base delle tipologie di intervento, ovvero se trattasi di intervento pubblico a gestione diretta, o attività data dal comune in appalto, o in convenzione a soggetti terzi accreditati, o attività direttamente gestita da un soggetto privato. Rimane, pertanto, decisamente discutibile e critico il ricorso a contratti nazionali «spuri» non tanto per via degli aspetti economici quanto per il fatto che questi disciplinano altri contesti di lavoro e normano figure professionali del tutto estranee a questa specifica realtà lavorativa.

Ma indipendentemente dalle valutazioni lavoristiche che qualificano la prestazione lavorativa, rimane il problema connesso al divario economico presente nei vari contratti, per cui a parità di mansione pro-

RPS

Massimo Mari

fessionale svolta insistono trattamenti retributivi e normativi diversi tra loro. La tabella 1 sintetizza queste differenze nei trattamenti economici e nell'orario settimanale di lavoro del personale di nido.

*Tabella 1 - Retribuzioni iniziali mensili lorde per lavoratore, livello di inquadramento e orario settimanale per contratto di riferimento al 31/12/2009*

Profilo	Agidae		Aninsei		Fism		Coop. sociali*		Enti locali	
	Retrib.	Orario	Retrib.	Orario	Retrib.	Orario	Retrib.	Orario	Retrib.	Orario
Pers. ausil.	1.305,74	38	1.031,31	38	1.189,74	38	1.122,57	38	1.359,54	36
Cuoco	1.341,86	38	1.055,93	38	1.236,10	38	1.275,21	38	1.437,05	36
Educ. Nido	1.421,70	35+2	1.106,91	34+2	1.347,62	33+2	1.352,18	38	1.621,17	30+6
Segr./econ.	1.421,70	38	1.163,01	38	1.347,62	38	1.352,18	38	1.621,17	36
Coord.	1.652,49	38	1.319,31	38	1.499,07	38	1.518,45	38	1.763,89	36

\* Il Ccnl delle cooperative non prevede la figura dell'educatrice di asilo nido per cui si fa riferimento alla retribuzione di un livello più o meno analogo.

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore su Ccnl.

#### 4. Il costo del lavoro secondo i contratti

Davanti ad un quadro così composito, che peraltro non esaurisce la casistica dei contratti e delle tipologie contrattuali utilizzate, il costo del lavoro rappresenta uno degli elementi fondamentali nella qualificazione, nella sostenibilità della gestione e nella attribuzione del servizio. Addirittura diventa dirimente in tutte quelle condizioni in cui il servizio stesso è affidato in appalto o convenzione soprattutto laddove le procedure di affidamento sono sottoposte alla condizione del maggior ribasso.

Secondo un'indagine condotta sul campo dal Cnel, il costo del personale rappresenta, in media, l'84,4% del costo totale del servizio. Si tratta di un indicatore – sebbene depurato dei costi per struttura, locazione e mensa – significativo nell'individuare la sostenibilità di una gestione. Dentro questo limite massimo, però, intervengono ulteriori variabili che incidono nella determinazione effettiva dei costi del lavoro oltre a quelli specificatamente retributivi.

In primo luogo una variabile non indifferente è rappresentata direttamente dalle singole leggi regionali che, in maniera disomogenea, stabiliscono il rapporto numerico educatrici/bambini e ausiliari/bambini.

In secondo luogo le differenze dettate dal diverso orario di lavoro settimanale del personale educativo stabilito dal Ccnl applicato, riferito in particolare all'attività frontale ovvero al contatto diretto con i bambini e quindi all'organico necessario per coprire l'intero servizio.

In terzo luogo pesa in maniera sostanziale la natura del rapporto di lavoro ovvero se a tempo determinato o indeterminato, indipendentemente dal contratto utilizzato, e se è a full-time o part-time nella sue varianti di orizzontale, ciclico e misto. Come pure pesano le altre forme di flessibilità presenti nei vari contratti.

In quarto luogo va tenuta presente l'incidenza della natura del soggetto gestore (Comune, cooperativa, associazione, congregazione, impresa e altro) in riferimento alle aliquote contributive e fiscali da applicare considerando che la stessa Irpef incide in maniera diversa a seconda di quanto previsto dalle singole disposizioni regionali e comunali.

In quinto luogo insistono sui costi le spese aggiuntive del personale (supplenze, formazione, aggiornamento, progressione professionale, anzianità, ecc.) laddove contrattualmente previste.

In sesto luogo va considerata la diversa incidenza del rapporto educatrice/ausiliario/bambini se considerato sulla effettiva frequenza giornaliera dei bambini o sul numero degli iscritti.

In settimo luogo il ricorso all'istituto contrattuale delle «mansioni promiscue», laddove possibile per alleggerire l'organico, rappresenta un ulteriore contenimento dei costi.

In una attività di impresa ordinaria il costo del lavoro annuo è determinato dalle seguenti voci:

- a) tabellare lordo dipendente (stipendio mensile x 13 mensilità);
- b) quota annua Tfr (retribuzione annua/13,5);
- c) contribuzione datore di lavoro (Inps = 28% medio del tabellare lordo; Inpdap = 24% medio del tabellare lordo);
- d) Inail (2,4% del tabellare lordo azienda);
- e) Irap (4,8% del tabellare lordo azienda – dato Lazio);
- f) altro 5% (supplenze, formazione, aggiornamento ecc. ).

Questo ci permette di ricavare il costo del lavoro annuo per datore di lavoro dei contratti considerati, suddiviso per i profili professionali necessari al servizio.

RPS

Massimo Mari

Tabella 2 - Costo del lavoro annuo datore di lavoro per profilo professionale suddiviso per Ccnl di riferimento al 31/12/2009 in base ai livelli stipendiali iniziali di accesso

Profilo	Agidae	Aninsei	Fism	Coop. sociali	Enti locali
	Costo del lavoro annuo	Costo del lavoro annuo	Costo del lavoro annuo	Costo del lavoro annuo	Costo del lavoro annuo
Pers. ausil.	26.908,37	20.601,05	24.825,50	22.510,94	26.411,11
Cuoco	26.908,37	21.173,78	24.787,56	23.777,28	30.952,37
Educ. nido	28.509,41	22.195,79	29.352,62	27.115,31	31.493,63
Segr./econ.	28.509,41	23.321,88	29.352,62	27.115,31	31.493,63
Coordinatore	33.137,45	26.456,17	30.059,50	30.449,53	34.266,04

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore su Ccnl.

### 5. Il costo/bambino e i limiti incompressibili

La elaborazione di questi dati ci permette di poter calcolare il costo ora/bambino a seconda del contratto collettivo applicato. Questa variabile è già stata indagata dallo stesso Cnel che è giunto alla conclusione in base alla quale per avere un servizio di qualità e rispettoso dei parametri contrattuali e legislativi il costo ora/bambino oscilla da 4 a 6 euro.

Recentemente l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ha bocciato, a seguito del ricorso presentato dalla Lega delle cooperative, una delibera del Comune di Roma che ha affidato, tramite gara d'appalto, in convenzione a soggetti privati cinque nuove strutture di nido a 475 euro al mese per bambino, con un costo del servizio, quindi, ampiamente al di sotto di quanto stabilito dai contratti nazionali e dagli stessi parametri indicati dal Cnel.

Purtroppo l'episodio del Comune di Roma non è un fatto isolato, anzi rappresenta la punta avanzata di un fenomeno ben più ampio e pericoloso non solo per via dell'effetto *dumping* di cui è portatore, ma soprattutto perché segna un inaccettabile declino del welfare educativo. Partendo dalle considerazioni del Cnel sull'incidenza del costo del lavoro abbiamo provato a fare, in via esemplificativa, una simulazione rispetto al peso dei rispettivi contratti, utilizzando parametri omogenei, applicati in una realtà ben definita. Un nido di Roma – in appalto o in convenzione o privato che sia – che accoglie 60 bambini per 8 ore al giorno per 5 giorni la settimana e per 11 mesi l'anno, ha biso-

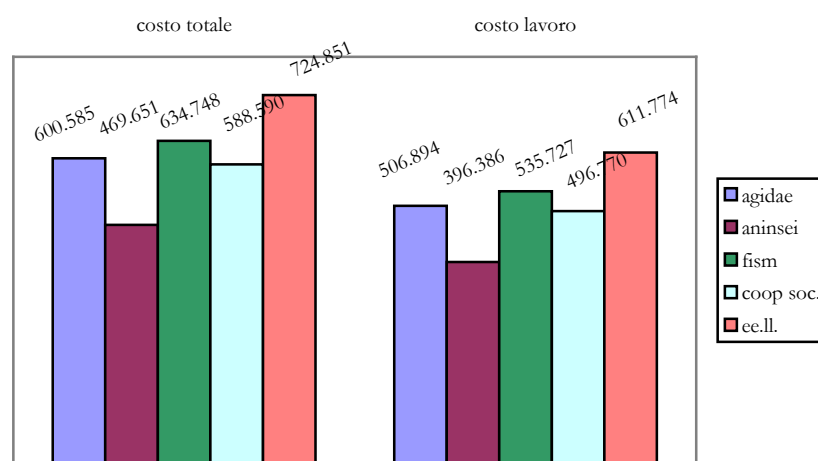


gno, per il suo funzionamento, di un organico così composto: 4 ausiliarie (rapporto 1/15 bambini), mediamente 12 educatrici (rapporto 1/6 bambini) 1 segretaria/economa, 1 cuoca e 1 coordinatrice. Ovviamente abbiamo considerato il rapporto di lavoro del personale a tempo indeterminato, ad orario pieno e retribuito per 13 mensilità. La simulazione conferma, qualora ce ne fosse bisogno, che ci troviamo di fronte, a parità di condizioni, a costi complessivi del servizio sostanzialmente differenti, destinati ad accentuarsi in considerazione dell'introduzione di alcune di quelle variabili richiamate nel capitolo precedente.

RPS

Massimo Mari

Figura 1 - Confronto costo totale/costo del lavoro suddiviso per contratto di riferimento applicato sulla base dell'ipotesi simulata

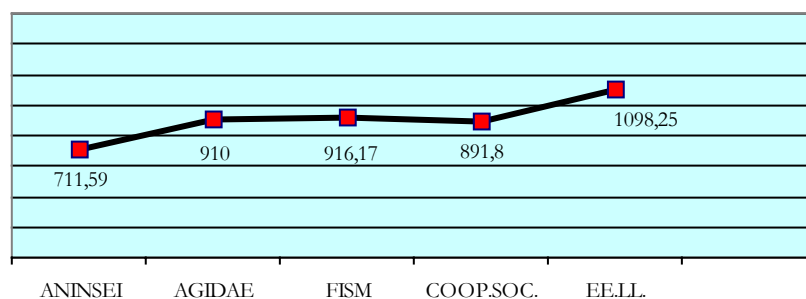


Fonte: Elaborazione a cura dell'autore su Ccnl.

Sempre proseguendo nella nostra simulazione possiamo calcolare a quanto effettivamente ammonta il costo mese/bambino e il costo ora/bambino in riferimento al contratto utilizzato, così come riassunto nelle tabelle di seguito indicate.

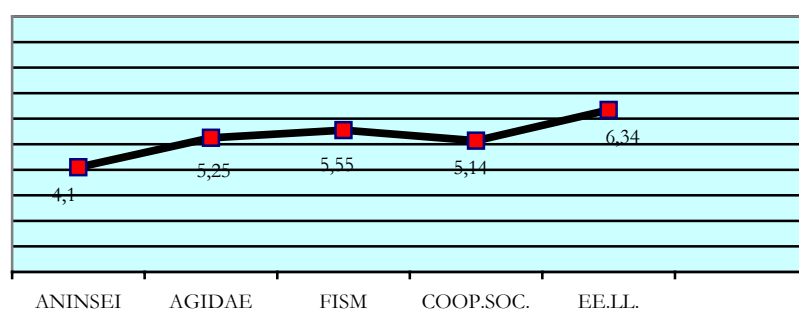
I risultati della simulazione confermano il range individuato dal Cnel entro cui va collocato il costo/bambino per essere compatibile con il rispetto dei costi del personale in riferimento ai singoli contratti applicati.

Figura 2 - Costo mese/bambino per contratto di riferimento



Fonte: Elaborazione a cura dell'autore su Ccnl.

Figura 3 - Costo ora/bambino per contratto di riferimento



Fonte: Elaborazione a cura dell'autore su Ccnl.

Questo a significare che vi è un limite minimo al di sotto del quale è impensabile prevedere una ulteriore compressione del costo del lavoro senza entrare in quell'area grigia tipica dell'evasione contrattuale e contributiva praticata dai cosiddetti nidi *low cost* denunciati dalla stampa e dalle stesse organizzazioni sindacali di categoria. Tale deriva è inaccettabile in ogni caso, ma ancor di più allorché il protagonista di una simile operazione è lo stesso ente locale, come nel caso di Roma, che istituzionalmente e deontologicamente avrebbe, invece, il compito di garantire a tutte le bambine e i bambini lo stesso trattamento e al personale un salario pari per lo meno ai minimi contrattuali.

## 6. Considerazioni per un riordino del sistema

Lo spaccato appena descritto ci consegna, quindi, una realtà fortemente differenziata che condiziona non solo le prestazioni del personale ma la stessa qualità del servizio. È vero che non sempre le condizioni economiche e normative migliori determinano un servizio migliore, però è pur vero che esiste una reale interconnessione tra questi due aspetti che non può essere in alcun caso sottovalutata.

In una situazione di generale sbilanciamento tra domanda e offerta, tutto a favore di quest'ultima, è velleitario, pertanto, pensare che la ricetta neoliberista, fondata sulla *competizione* tra soggetti gestori pubblici e privati, possa contemporaneamente determinare l'innalzamento della qualità e contenere i costi del servizio. Semmai è vero l'esatto contrario. È proprio l'effetto di questo squilibrio che produce una «involutione qualitativa» dell'offerta di welfare consapevole che, pur di soddisfare bisogni inevasi, la domanda si vede costretta ad accettare soluzioni anche di bassa qualità, in maniera incondizionata, proposte da un privato *speculativo* sempre più interessato a trarre profitto nell'occupare gli spazi lasciati vuoti dal pubblico.

Tranne qualche eccellenza, peraltro raggiunta con estrema fatica dalla contrattazione e spesso sulle spalle dell'utenza, le istituzioni educative a gestione privata diretta o in concessione registrano ampie *défaillances* nell'erogazione del servizio, con cadute preoccupanti sia da un punto di vista pedagogico che nei rapporti con il personale. Quest'ultimo, che poi è il protagonista nel veicolare la mission educativa, spesso viene relegato ad un ruolo passivo e di tipo «assistenzialistico», dove viene mortificata non solo l'azione pedagogica e professionale ma l'intera funzione del servizio condannandolo, nei fatti, ad una visione «custodistica».

Questa dimensione tende sempre più a radicarsi all'interno di un sistema dalla legislazione gracile e debole, per non dire inadeguata. Lo testimonia la presenza di due fenomeni «perversi» decisamente emblematici. Uno è rappresentato dalla ascesa esponenziale del privato *speculativo* che, profittando della pressione della domanda, dà vita ad interventi di semplice cura e affidamento che mascherano o si sostituiscono al servizio di asilo nido o ai servizi integrativi. L'altro è dato dal ricorso frequente al lavoro irregolare che si concretizza con l'utilizzo del lavoro atipico in tutte le sue forme. Il tutto nella quasi totale indifferenza di chi ha compiti di vigilanza sul servizio e sul lavoro.

Se a questo si aggiunge il fenomeno di progressiva e costante dismis-

RPS

Massimo Mari

sione del servizio a gestione diretta del pubblico, non si può che essere preoccupati della tendenziale involuzione del sistema che rischia di trascinare con sé anche quelle realtà regionali dove sono stati raggiunti significativi livelli di qualità.

Oggi gli enti locali, che storicamente sono stati i grandi promotori e protagonisti nella creazione di questi servizi si vedono costretti a rinunciare a svolgere questo ruolo centrale perché attanagliati dal patto di stabilità, da trasferimenti statali e regionali sempre più decrescenti e da bilanci troppo leggeri. Da qui la scelta di affidare all'esterno, ossia a soggetti privati, mediante il ricorso all'accreditamento, all'appalto e alla convenzione, la gestione di un numero sempre più consistente di iniziative. Questa operazione rientra nella logica del contenimento della spesa che, se non governata correttamente sulla base di indicatori ben precisi, rischia di produrre effetti a dir poco negativi per il sistema.

Senza demonizzare le esternalizzazioni che rappresentano, seppur parzialmente, una risposta alle spinte mercatistiche e familistiche in atto, va ribadita la ineluttabilità di un forte governo pubblico, con il compito prioritario di scongiurare un servizio a *qualità variabile* e di impedire, con una strumentazione più adeguata, l'innescare di pericolosi fenomeni di *dumping* contrattuale e sociale. In questo senso è necessario evitare la richiesta, in occasione dell'affidamento del servizio a terzi in appalto o in convenzione, della condizione del maggior ribasso, stabilendo in alternativa ben più cogenti indici capaci di incidere direttamente sulla qualità.

La situazione descritta, benché limitata ad una visione lavoristica, rafforza ancor di più l'urgenza di un riordino a tutto campo del sistema capace di ri-definire – all'interno di regole certe, cogenti e coerenti con il Titolo V della Costituzione – l'orizzonte dei diritti e dei doveri di tutti coloro che a vario titolo e con diverse responsabilità vi operano. Va pertanto rilanciata la necessità di una governance pubblica in un contesto di sistema che affida allo Stato la definizione di norme generali e l'individuazione dei livelli essenziali; alle Regioni il compito di dettare le norme di settore e di programmazione per estensione, sostegno e qualificazione del sistema; ad un ente intermedio (Provincia/zona/ambito territoriale) attività di monitoraggio, formazione e coordinamento pedagogico; al Comune singolo o associato il ruolo di ente regolatore preposto a garantire la quantità e la qualità dei servizi. Solo attraverso questa via è possibile coniugare, in maniera inscindibile, sia i diritti dei bambini sia quelli dei lavoratori garantendo, al tempo stesso, una crescita sostenibile ed equilibrata di un sistema di welfare integrato.

Si tratta in buona sostanza di realizzare tutte quelle condizioni affinché si abbandoni la logica dei servizi a domanda individuale per entrare a pieno titolo nella logica del diritto universale, ovvero riconoscere il servizio educativo prescolare a tutti gli effetti dentro un nuovo senso del governo pubblico che riaffermi la ragione delle regole comuni da osservare, sia verso i bambini sia verso gli operatori, sia verso una società più inclusiva, più democratica, più attenta ai diritti di crescita e di cittadinanza.

La recente letteratura, non solo specifica ma anche economica, ha ampiamente dimostrato l'importanza che riveste l'investimento precoce nella prima infanzia, soprattutto in servizi di cura e di educazione di qualità, non solo per via dell'elevato coefficiente di riduzione delle disuguaglianze, ma perché è funzionale ad incrementare il capitale umano, oltre che il benessere personale e sociale, in quanto ha effetti duraturi sulle persone ed è predittivo di riuscita scolastica e nel lavoro. Non a caso molti paesi dell'Ocse, sebbene percorsi dalle nostre stesse difficoltà economiche dettate dalla crisi, si sono impegnati in uno sforzo eccezionale per rilanciare, attraverso piani straordinari, l'implementazione dei servizi per la prima infanzia. Tali scelte politiche ed economiche risultano in perfetta controtendenza con quanto invece ha prodotto il governo italiano con i tagli sempre più pesanti operati nel campo dell'educazione, dell'istruzione, della formazione e della ricerca dall'asse Tremonti-Gelmini.

Se queste scelte dovessero essere confermate anche per i prossimi anni il nostro paese rischia pesantemente di essere risucchiato, anche nelle realtà più virtuose, nel vortice di quella deriva *familistica* e neo-conservatrice che cerca in maniera del tutto anacronistica di spostare le lancette della storia sul passato, invece che guardare al futuro.

### *Riferimenti bibliografici*

- Agidae - Flc Cgil, Cisl Scuola, Uil Scuola, Snals Confsal, Sinasca, 2007, *Contratto Collettivo Nazionale Lavoro (2006/2009)*, Testo ufficiale del 4 giugno 2007, Roma.
- Aninsei, Flc Cgil, Cisl Scuola, Uil Scuola, Snals Confsal, 2008, *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro. Aninsei per il personale della scuola non statale (2006/2009)*, Testo Ufficiale del 30 luglio 2008, Roma.
- Aran - Cgil Fp, Cgil, Cisl-Fps, Cisl, Uil Fpl, Uil, Csa, Regioni e autonomie locali, Cisl, Dicap (Snalcc-Fenal-Sulpum), 2009, *Contratto Collettivo Na-*

zionale di Lavoro del personale non dirigente del comparto Regioni e Autonomie Locali. *Quadriennio normativo e normativo 2006/2009*, disponibile all'indirizzo internet: [www.aran.it](http://www.aran.it).

Cnel, 2010, *Nidi e servizi educativi integrativi per l'infanzia. Orientamenti per lo sviluppo delle politiche a partire dall'analisi dei costi*, Assemblea 20 maggio.

Fism - Flc Cgil, Cisl Scuola, Uil Scuola, Snals Confsal, 2008, *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro, Fism (2006/2009) per il personale addetto ai servizi all'infanzia e alle scuole dell'infanzia non statali*, testo ufficiale del 13 dicembre 2007, Roma.

Gruppo nazionale nidi infanzia, 2007, *Governance e qualità del sistema integrato dei servizi per l'infanzia*, Firenze, 17 novembre 2006, «I quaderni del Gruppo Nazionale Nidi Infanzia», Azzano S. Paolo (Bg).

Gruppo nazionale nidi infanzia, 2010, *I diritti delle bambine e dei bambini*, Atti del XVII Convegno nazionale Servizi educativi per l'infanzia, Torino 11-13 marzo.

Istituto degli Innocenti, 2010, *Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2009*, Firenze.

Legacoopsociali, Federsolidarietà-Confscooperative, Agsi-Solidarietà - Fp Cgil, Cisl-Fp, Cisl-Fisascat, Uil Fpl, 2009, *Cnl Cooperative sociali 2006/2009 del 30 luglio 2008*, Edizioni [www.cantierisociali.eu](http://www.cantierisociali.eu), Colle Val d'Elsa (Si).

Legge 6 dicembre 1971, n. 1044, *Piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato*, in Gu 15 dicembre 1971, n. 316

Marcuccini A.M., Massarelli A., Pianesi E., Savelli A., 2010, *L'educatore nell'asilo nido*, Maggioli editore, Milano.

Piccinini M., 2005, *Piccoli passi verso grandi diritti. Le proposte della CGIL per le politiche dell'infanzia*, relazione introduttiva, Convegno nazionale, Roma 26 maggio.

Spaggiari S., 2007, *La situazione politico-istituzionale della scuola dell'infanzia in Italia: nodi e problemi*, comunicazione al 1° seminario nazionale sulla scuola dell'infanzia, «Infanzia: cultura, educazione, scuola», Reggio Emilia 11-13 ottobre.

## Capitale sociale e strategie per la salute: un'esperienza sul campo

**Davide Botturi, Barbara Curcio Rubertini, Tiziana Lavallo**

RPS

*Nel biennio 2009/2010 sono stati condotti in Emilia-Romagna diversi percorsi formativi a sostegno delle strategie di innovazione dei servizi sociali e sanitari, rivolti a dirigenti e professionisti delle aziende sanitarie e degli enti locali. Dall'analisi della letteratura, dei dati e dalle discussioni con i partecipanti è emersa come principale criticità del sistema pubblico di servizi sociali e sanitari dell'Emilia-Romagna la crisi di fiducia nei rapporti operatore-utente, comunità-organizzazione e professionisti-organizzazione. La proposta*

*condivisa è stata quella di investire sullo sviluppo del capitale sociale delle organizzazioni e della comunità come strategia per garantire sostenibilità al sistema e migliorarne la gestione. Nell'ambito di questa strategia sono state formulate, inoltre, alcune proposte di azione che si configurano come laboratori locali di innovazione da realizzarsi con la partecipazione delle aziende sanitarie, degli enti locali, dell'università, dei cittadini, delle rappresentanze dei cittadini, dei lavoratori e del terzo settore, e di altri attori significativi nel territorio.*

### 1. Introduzione

La crisi economica e l'insicurezza sociale che coinvolgono la gran parte dei paesi cosiddetti «ad economia avanzata» hanno portato ancora più al centro del dibattito politico e tecnico il tema della sostenibilità dei sistemi di servizi sanitari e sociali a finanziamento pubblico e universalistici, come quello italiano.

Nel nostro, come in altri paesi europei, la discussione si concentra prevalentemente sulla sostenibilità economica e si regge sulla constatazione di una progressiva espansione della spesa pubblica sanitaria e sociale a fronte di una parallela riduzione delle risorse disponibili.

Scarso spazio e attenzione vengono, invece, dedicati alla comprensione e al riconoscimento del ruolo che i principali attori del sistema sociale e sanitario, i cittadini/utenti e i professionisti che operano nei servizi, possono giocare nel garantire a esso un futuro sostenibile. Espressioni quali «crisi di fiducia» e «la persona al centro» sono utiliz-

zate di frequente, al limite della retorica, per identificare la causa profonda della disaffezione ai servizi pubblici, la prima, e l'obiettivo per il loro miglioramento, la seconda.

Quali aspetti di natura valoriale e culturale sono importanti per connotare positivamente la relazione tra cittadino/comunità, operatori e servizi? Quali sono le lezioni che si possono trarre dall'esperienza del nostro come di altri paesi su ciò che funziona per migliorare? Quali sono gli investimenti che come sistema pubblico, regionale e nazionale, si possono fare per innovare il modo di operare, in maniera da riconquistare la fiducia e garantire un futuro sostenibile, accettabile e legittimato per le persone e per la comunità?

Sono queste tra le principali domande affrontate nelle discussioni e riflessioni intercorse con i circa duecento partecipanti ad una serie di iniziative formative sulla innovazione dei servizi sociali e sanitari nel territorio emiliano-romagnolo che hanno avuto luogo nel biennio 2009-2010. Le persone coinvolte provenivano da diverse discipline (es. medici clinici e di organizzazione, infermieri, sociologi, psicologi, economisti, giuristi, laureati in scienze sociali) e settori (servizi sanitari, socio-sanitari e sociali, uffici di supporto alle Conferenze dei sindaci, Comuni, Province, Regione). In specifico, la maggior parte di loro sono dirigenti delle aziende sanitarie e responsabili presso gli enti locali con una lunga esperienza professionale.

Da questi percorsi formativi sono derivate una serie di proposte la cui portata innovativa non risiede tanto nell'idea, o nel contenuto, quanto nella capacità di tradurle nella pratica. A tal fine, si ritiene che occorranza una strategia, uno spazio d'azione e degli attori che se ne facciano promotori.

Nella esperienza condotta in Emilia-Romagna, lo spazio è uno spazio fisico e progettuale, è il territorio delle comunità locali entro cui si origina e riproduce il capitale sociale, rappresentato dai cittadini, dagli operatori e dalle loro diverse forme di organizzazione.

Gli attori sono, in primis, le istituzioni locali. Agli enti locali e alle aziende pubbliche di servizi (aziende sanitarie e aziende di servizi alla persona) spetta il compito di promuovere lo sviluppo di quei fattori culturali e sociali in grado di proteggere la salute e il benessere della popolazione.

Nel presente contributo si cercherà di illustrare il percorso logico attraverso cui si è giunti ad individuare, nei percorsi di formazione/azione, l'investimento nel capitale sociale come proposta strategica per l'innovazione e la sostenibilità del sistema dei servizi sanitari e sociali.



Mettere a disposizione di una comunità più vasta queste suggestioni e aprire un confronto a più voci è un modo per avanzare nella pratica della prospettiva di cooperazione in rete, orizzontale, che si è adottata come punto basilare del lavoro condotto<sup>1</sup>.

## *2. Quadri concettuali di riferimento per l'analisi del sistema dei servizi sanitari e sociali*

Sono tre i quadri di riferimento che fanno da sfondo al ragionamento qui presentato. In primis, il concetto di salute sancito dalle Nazioni unite e dalla loro agenzia per la salute, la *World health organization* (Who) e il diritto alla salute per tutti. L'aspirazione delle Nazioni unite, come anche della Costituzione italiana, fa riferimento a un concetto di salute che non si riassume «semplicemente» nella disponibilità e accessibilità dei servizi sociali e sanitari, ma che riguarda il benessere fisico, psicologico e sociale e l'armonia tra l'individuo, la comunità e l'ambiente. Questa visione si basa sulla conoscenza e consapevolezza del contributo di diversi fattori nel determinare lo stato di salute di ogni persona e della comunità di appartenenza. Si tratta di un concetto di salute che mette in relazione la persona e il suo ambiente, fisico, sociale, economico, culturale e che pensa a tutto tondo, riconoscendo una reciprocità, una cooperazione necessaria tra ciò che, un po' di anni fa, sarebbe stato definito «il personale» e «il politico». La Who rappresenta questo concetto attraverso l'ormai storica figura (Dahlgren e Whitehead, 1991) nella quale le persone sono poste al centro del loro universo individuale, sociale e ambientale.

Il secondo quadro di riferimento è quello che posiziona le organizzazioni (*providers*) di servizi sanitari e sociali alla persona, all'interno del più ampio sistema-salute, di cui essi rappresentano solo una parte.

<sup>1</sup> Ringraziamo, in particolare, l'Azienda unità sanitaria locale di Ravenna (programma «Santé 2015, per una prospettiva orizzontale nella sanità»), il Master universitario in Gestione, organizzazione e valutazione dei servizi sanitari e socio-sanitari e la Scuola di dottorato in Sanità pubblica dell'Università degli studi di Bologna (modulo didattico in «Pianificazione strategica») e l'Agenzia sanitaria e sociale regionale dell'Emilia-Romagna (programma «Coltivare l'innovazione»), che hanno promosso e reso possibile la realizzazione delle tre iniziative, in collaborazione con il Master in «Business administration» dell'Università del Québec a Montréal in Canada (Uqam).

Sono state effettuate molte ricerche, a livello internazionale, per valutare la capacità relativa dei diversi fattori (biologici, economici, sociali, ambientali, compreso i servizi sanitari e sociali) nel migliorare lo stato di salute. E tutte, anche le più recenti, concordano nell'attribuire all'azione dei servizi sanitari un contributo non superiore al 10% (Schroeder, 2007) nel risparmiare sofferenza e malattia (misurato, in genere, attraverso le morti premature o evitabili) a fronte di un impegno economico che in alcuni paesi assorbe fino al 90% delle risorse destinate per la salute (misurato come percentuale di Prodotto interno lordo destinato alla salute, che in Italia è pari a circa il 7%).

Il terzo quadro si riferisce alla comprensione di quale sia il campo strategico cui le organizzazioni pubbliche di servizi si trovano di fronte e che, in ultima analisi, condiziona la loro capacità di adeguarsi alle sfide (Desmarteau, 2005). In termini operativi ciò significa tentare di rispondere ad una serie di domande. Si conoscono i possibili scenari nazionali e internazionali nei quali ci si troverà ad operare nel medio e nel lungo termine? E i bisogni, le aspettative delle comunità per le quali si lavora? I servizi offerti hanno delle caratteristiche di qualità coerenti con questi bisogni, queste aspettative? Le competenze a disposizione, il capitale intellettuale e umano che opera nei servizi, permettono di garantire l'innovazione e la qualità che i cittadini si aspettano?

Su tali domande si è giocata anche la valutazione del sistema pubblico regionale di servizi sanitari e sociali dell'Emilia-Romagna. L'analisi ha condotto ad una diagnosi nella quale si riconosce la sufficiente adeguatezza del sistema alla situazione presente e al contempo la necessità di un suo ri-orientamento per affrontare le sfide del prossimo futuro.

I problemi prioritari, identificati sulla base dell'esame della letteratura internazionale, di dati oggettivi e dell'esperienza dei partecipanti, paiono riguardare la dimensione culturale dell'organizzazione (valori, significati, credenze e visione della realtà; Allaire e Firsirotu, 1984) ed essere trasversali ai diversi temi e ambiti del sistema di servizi sociali e sanitari (assistenza sanitaria e socio-sanitaria, assistenza territoriale e ospedaliera, management, qualità delle prestazioni e risultati).

Le questioni da affrontare riguardano, invece, la crisi di fiducia a livello sia individuale (rapporto operatore-utente) sia collettivo (rapporto comunità-professionisti-organizzazione) e la pratica della trasparenza, sia all'interno che all'esterno delle organizzazioni.

Si tratta peraltro di criticità riferibili non solo al contesto emiliano-

romagnolo, ma in generale all'intero contesto nazionale e internazionale (Shore, 2007).

### *3. Una strategia sociale per l'innovazione?*

I risultati di questa analisi offrono, nella scelta della strategia più adatta a garantire innovazione e sostenibilità al sistema pubblico dei servizi sanitari e sociali, una prospettiva di sviluppo definibile come «orizzontale», di natura squisitamente sociale.

Essa permette di andare oltre l'esperienza, senz'altro positiva, dell'aziendalizzazione e del recupero dell'efficienza produttiva, fondato su un miglioramento «tutto interno» dell'organizzazione, per guadagnare ulteriori gradi di sostenibilità e qualità attraverso la cura delle dimensioni più valoriali. Si pone, quindi, il focus sulle relazioni e sugli aspetti più strettamente culturali ad esse sottesi, al fine di ottenere una profonda modifica dei ruoli e dei saperi che vengono esercitati nel complesso dialogo tra cittadino e operatore, tra comunità e servizi, tra professionista e organizzazione. Una strategia che vada oltre il «migliorarsi dall'interno», esito di un management orientato al rispetto di procedure standardizzate e attento principalmente agli aspetti strutturali dell'organizzazione. Una strategia che sposi l'esercizio della trasparenza, della reciprocità, della comprensione, dell'integrazione, che faccia entrare competenze e saperi maturati al di fuori delle organizzazioni, riconoscendone l'importanza. Una strategia che ponga il fulcro del miglioramento nella capacità dell'utente di negoziare il progetto di cura nel suo più ampio progetto di vita e che consenta al professionista e all'organizzazione di essere capaci di accogliere e sostenere questa nuova capacità negoziale del cittadino e della comunità.

In particolare, la strategia che si propone è quella dell'investimento nello sviluppo e nella crescita del capitale sociale interno (le conoscenze e le competenze dei professionisti) ed esterno (gli utenti e la comunità) al sistema pubblico di servizi sociali e sanitari come principale leva per l'innovazione del sistema. Per capitale sociale, in accordo con la definizione fornita dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse, 2001), si intende l'insieme di reti di norme, valori e significati condivisi che facilitano la cooperazione nei e tra i gruppi e gli individui che operano nella comunità e nell'organizzazione.

È un punto di vista particolarmente utile per cogliere le specificità e la

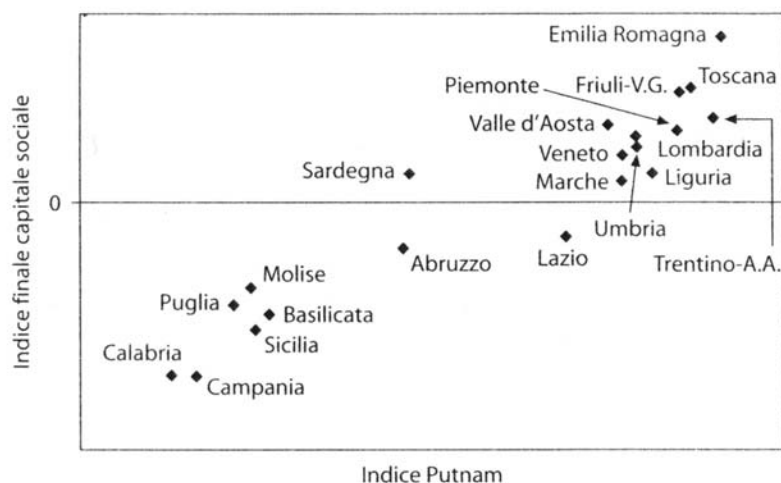
RPS

Davide Botturi, Barbara Curcio Rubertini, Tiziana Lavalle

complessità di organizzazioni come quelle sanitarie e sociali, costituite da burocrazie professionali (Mintzberg, 1983), che producono beni relazionali (Bruni e Zamagni, 2004), e che operano all'interno di reti di pubblico interesse (Longo, 2005).

Al contempo, il capitale sociale di un territorio rappresenta una delle principali risorse a disposizione del sistema pubblico di servizi sociali e sanitari e consente di legare il loro sviluppo al più ampio miglioramento economico e sociale di una comunità. Nelle conclusioni dello studio sulle amministrazioni regionali italiane, Putnam (1993) sostiene, infatti, che le differenze riscontrate nella efficienza di queste amministrazioni sono strettamente correlate alla differente dotazione di capitale sociale, il quale costituisce un fattore determinante anche per lo sviluppo economico: «*Strong society = Strong economy, Strong economy = Strong State*». Questa tesi, seppur non in maniera esplicita, è stata recentemente ripresa (Sterpi, 2010), per spiegare le permanenti differenze negli effetti sanitari e negli equilibri finanziari dei servizi sanitari e sociali tra le Regioni italiane.

Figura 1 - Correlazione tra l'indice di capitale sociale elaborato da Putnam (1993) e l'indice elaborato da Cartocci (2007) nelle Regioni italiane



Fonte: Cartocci, 2007.

Nella sua recente analisi sul paese Italia, l'ex direttore dell'«Economist» Emmott (2010) individua nel capitale sociale (fiducia, norme che regolano la convivenza, reti di associazionismo civico) uno dei punti di forza dell'Italia rispetto ad altri paesi. Se si considera, tuttavia, la sua distribuzione nelle Regioni italiane, emergono degli evidenti squilibri tra Centro-Nord e Sud, i quali paiono confermarsi nel tempo, come dimostrano gli studi condotti negli anni settanta e negli anni novanta (Putnam, 1993; Cartocci, 2007).

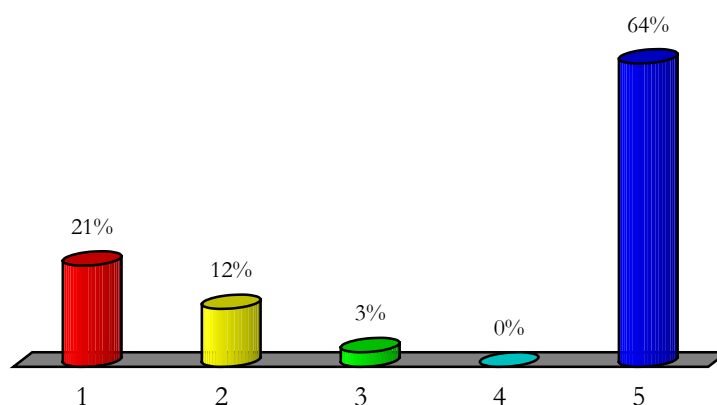
Va segnalato, inoltre, che anche nelle Regioni con la più elevata dotazione di capitale sociale la situazione sta cambiando e che gli stessi amministratori se ne stanno rendendo conto. Nel 2004, l'allora vicepresidente della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna affermava come si stesse verificando «una frattura tra le aspettative della cittadinanza e l'effettiva capacità delle pubbliche amministrazioni, statali e locali, di fornire risposte adeguate» e fosse pertanto necessario «orientare verso nuovi obiettivi quella preziosa e fragile risorsa che è il capitale sociale della comunità regionale».

Una ulteriore questione che si è cercato di comprendere ha riguardato il quadro epistemologico su cui si è basata la scelta strategica da parte dei partecipanti di investire sul capitale sociale come motore dell'innovazione del sistema dei servizi sociali e sanitari e le relative proposte di azione. Per tale ragione, nella conferenza di consenso, che ha concluso il percorso formativo regionale, sono state sottoposte agli intervenuti<sup>2</sup> una serie di affermazioni, chiedendo di scegliere quella più condivisa. Le affermazioni erano cinque:

1. Costruire la fiducia e la vicinanza verso il sistema sanitario e sociale regionale attraverso lo strumento capitale sociale;
2. Costruire il capitale sociale attraverso la fiducia e la vicinanza verso il sistema sanitario e sociale regionale;
3. Attivare separatamente i due motori (capitale sociale e sistema socio-sanitario) per ottenere il massimo di efficienza e di efficacia;
4. Coniugare capitale sociale e sistema socio-sanitario produce un aumento del consumo di servizi;
5. Il capitale sociale e il sistema socio-sanitario operano sinergicamente per rafforzare la governance e per aumentare la stabilità sociale.

<sup>2</sup> Oltre ai corsisti, erano presenti le direzioni delle aziende sanitarie, i servizi della Direzione generale sanità e politiche sociali regionale, l'Agenzia sanitaria e sociale regionale, e alcuni presidenti di corsi di laurea e direttori di scuole di specializzazione nelle discipline interessate dai servizi.

Figura 2 - Il ruolo del capitale sociale nei confronti dei servizi sociali e sanitari: un quadro epistemologico



Fonte: Progetto «Coltivare l'innovazione», *Consensus Conference* del 5 luglio 2010, Bologna.

La proposizione più votata (64%) è stata la 5, secondo cui capitale sociale e sistema socio-sanitario devono operare insieme e alla pari. Una quota non irrilevante di partecipanti (il 21%) si è trovata, invece, più in accordo con la proposizione 1. Tale dato conferma le precedenti osservazioni sulla propensione degli operatori dei servizi sociali e sanitari a mantenere un'ottica di lettura «dall'interno», la quale favorisce il perdurare di uno stato di asimmetria nei rapporti e ostacola la creazione di legami di tipo orizzontale. Nessun partecipante ha, inoltre, votato la proposizione 4, il che farebbe emergere come gli effetti derivanti dal legame tra capitale sociale e sistema socio-sanitario vengano ritenuti da tutti positivi.

#### 4. Discussione e proposte

La strategia emersa come vincente consiste, pertanto, nell'investire sul capitale sociale interno ed esterno al sistema pubblico di servizi sociali e sanitari, per la innovazione e il miglioramento del management, della qualità dei servizi e dei risultati di salute.

Per quanto riguarda la salute, questa tesi non è nuova, anzi si colloca nell'ampio dibattito internazionale sulle strategie per migliorare la salute e su una documentazione scientifica di ottimo livello (Kawachi, Subramanian e Kim, 2008). Nelle agende politiche di salute pubblica di molti paesi, in tutto il mondo, si sta progressivamente riconoscendo che i determinanti più potenti dell'esperienza di salute sono da rintracciare nelle condizioni sociali, economiche e culturali della popolazione (Blane, Brunner e Wilkinson, 1996; Who, 1999) e che, pertanto, è necessario adottare un approccio orientato alla salute in tutti i settori e le politiche (Delegazioni ministeriali dei 27 Stati membri dell'Unione europea, 2007). In particolare l'attuale interesse si concentra sulle conseguenze della diseguale distribuzione, nella popolazione, della qualità di vita e della salute, così come delle possibilità di accesso a servizi pubblici (sociali, sanitari, educativi) di buona qualità. Gli studi documentano, infatti, come in tutti i paesi i livelli di salute seguano un gradiente sociale (più bassa è la posizione socioeconomica, peggiore è la salute) e come società più eque siano maggiormente coese, abbiano livelli di fiducia nelle istituzioni più elevati e siano più orientate e propense ad agire per il bene comune (Wilkinson e Pickett, 2010; Wilkinson, Pickett e De Vogli, 2010; Who, 2008). Recenti studi evidenziano il fatto che il capitale sociale esercita un ruolo di mediatore che aiuta a superare l'handicap rappresentato da cattive condizioni socio-economiche e ad acquistare salute (Wilkinson, 1996; Campbell e al., 1999). La dotazione in capitale sociale di un territorio influenza la salute della comunità attraverso diversi meccanismi (Scheffler e Brown, 2008), tra cui rendere le informazioni accessibili, incoraggiare l'adozione di comportamenti salutari, migliorare l'accessibilità e la integrazione dei servizi sanitari e sociali e, non ultimo, offrire reti di supporto psicosociale, specialmente nell'area della salute mentale e della domiciliarità per le persone anziane e quelle non autosufficienti. (Brown e al., 2008; Commissione Comunità europee, 2005; Who, 2005).

Secondo le indicazioni contenute nel *Libro bianco* della Commissione delle Comunità europee (2007) alle amministrazioni pubbliche (Stati nazionali, governi regionali, enti locali), responsabili della tutela della salute dei cittadini, è affidato il compito di valorizzare il capitale sociale, ad esempio, attraverso programmi di educazione alla salute e favorendo la partecipazione della comunità nei processi decisionali. In forte controtendenza con questa posizione, pare collocarsi il *Libro bianco* del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali italiano (2009), che indica invece la necessità di ridurre «l'eccessiva in-

RPS

Davide Botturi, Barbara Curcio Rubertini, Tiziana Lavalle

gerenza dello Stato» nella tutela sociale e sanitaria, in favore di un welfare caritatevole, fondato sull'azione del volontariato.

In Emilia-Romagna, una esperienza significativa di partecipazione alle scelte che riguardano le politiche locali per il benessere sociale e la salute è «l'esperimento sociale» che cittadini, amministratori pubblici e operatori sanitari e sociali hanno realizzato (e stanno tuttora realizzando) nelle realtà provinciali: i Piani di zona distrettuali per la salute e il benessere sociale. Si tratta di piani poliennali di azione multi-settoriale che racchiudono i tre elementi indispensabili per garantire il successo di politiche orientate alla promozione della salute: un corpo di conoscenze scientifiche su cui basare l'efficacia dell'azione, la messa in atto di un'adeguata strategia sociale e soprattutto una forte volontà politica (Carlozzo, Stefanini e Zanichelli, 2006).

Per quanto riguarda il management e la qualità dei servizi, l'opzione di partenza è quella di individuare nella partecipazione il principale motore dell'innovazione, sia per le strutture ospedaliere e residenziali che per i servizi territoriali (sociali e sanitari). Questa scelta porta con sé almeno tre conseguenze:

1. il riconoscimento del capitale sociale a disposizione in Emilia-Romagna (e in altre Regioni italiane) come una competenza distintiva della comunità;
2. l'adesione ad un modello di «innovazione aperta»;
3. la ricerca di strumenti e metodologie per una pratica più «orizzontale».

Per «innovazione» si vuole intendere la *trasformazione* di nuove idee in nuovi prodotti o servizi, nuovi modelli economici o organizzativi, nuovi modi di lavorare e di offrire i servizi. *Trasformazioni* che producano sensibili miglioramenti, che cambino la pratica già in atto nell'organizzazione (Ocde, 2006).

Quali dimensioni della qualità dei servizi sanitari e sociali, offerti dalle organizzazioni pubbliche, ci si può aspettare che siano principalmente e sensibilmente migliorate attraverso la strategia di investimento sullo sviluppo e sulla crescita del capitale sociale?

Se si declinano le dimensioni riconosciute da Donabedian (1980), l'efficacia, l'efficienza, l'ottimale rapporto costo-efficacia, l'accettabilità, la legittimità, e l'equità, si può ipotizzare che il guadagno più tan-

<sup>3</sup> La definizione di *open innovation* fa riferimento al concetto che valide idee possono provenire sia da dentro che da fuori l'azienda e possono raggiungere il mercato sia dall'interno che dall'esterno della stessa (Chesbrough, 2003).



gibile riguardi, in particolare, le dimensioni nelle quali è maggiormente decisivo l'aspetto «negoziale» della qualità. Queste sono, in primis:

- ♦ l'accettabilità per l'individuo, che riguarda la conformità ai valori, ai desideri, alle aspettative dei pazienti e dei membri responsabili della loro famiglia;
- ♦ la legittimità per la società, cioè la conformità alle preferenze sociali così come sono espresse nei principi etici, nei valori, nelle norme, nelle leggi e nei regolamenti di una comunità;
- ♦ l'equità, cioè la conformità al principio che determina cosa è giusto fare nella distribuzione delle cure e dei loro benefici tra i membri della popolazione.

Il tratto comune di queste tre dimensioni critiche risiede nel criterio da adottare per la loro valutazione: il riconoscimento che la nostra società è matura per una qualità del terzo millennio, che sia essenzialmente una realtà negoziata, tra cittadino e istituzione, tra utente e operatore, tra malato e curante.

Come tradurre tutto questo in proposte d'azione che modifichino, nella pratica, i comportamenti dei professionisti e dei cittadini e i risultati delle organizzazioni?

Quattro potrebbero essere le principali piste di lavoro:

1. sul versante del cittadino e della comunità, promuovere la partecipazione al ciclo della programmazione e della valutazione dei servizi sanitari e sociali (programmazione e rendicontazione partecipate);
2. sul versante degli operatori, sviluppare nuove competenze nell'ambito dei percorsi di formazione universitaria dei nuovi professionisti e di educazione permanente di chi già è in servizio, per agire i saperi-chiave a sostegno dell'innovazione;
3. sul versante del sistema di servizi sociali e sanitari, cambiare l'orientamento della gestione, secondo una «prospettiva orizzontale», sia negli aspetti «hard» che in quelli «soft» dell'organizzazione, agendo sia sulla cultura che sulla struttura;
4. sul versante degli strumenti di comunicazione, promuovere la cooperazione in rete, assicurando lo sviluppo rapido dei sistemi di Ict (*information and communication technology*) delle organizzazioni pubbliche di servizi sociali e sanitari verso il *web sociale* o *web 2.0* (Cottica, 2010).

Queste piste si possono percorrere attraverso «laboratori di innovazione sul campo», mettendo in opera programmi di ricerca-intervento che si sviluppino in più territori, allo scopo di progettare in maniera

RPS

Davide Botturi, Barbara Curcio Rubertini, Tiziana Lavalle

partecipata e sperimentare nella pratica le innovazioni cliniche, assistenziali e organizzative. Laboratori, in ultima analisi, che si occupino di fare da «incubatori», che preparino il terreno all'accoglienza delle innovazioni, che si occupino di sostenere la loro implementazione nelle organizzazioni e mettano in opera i sistemi per monitorarne gli effetti.

Per illustrare le proposte si offre qualche indicazione più specifica.

A) *Laboratorio sulla rendicontazione partecipata*

Obiettivo generale di questo laboratorio è coinvolgere cittadini e operatori nella valutazione e nella rendicontazione della qualità e dei risultati conseguiti dal sistema pubblico di servizi sociali e sanitari. Dovrebbe riguardare tutte le dimensioni della qualità proposte da Donabedian (precedentemente presentate).

Tale rendicontazione sarebbe da diversificare a seconda del destinatario e potrebbe essere distinta, quantomeno, in due macro-tipologie: una interna al sistema, ad esempio, rivolta ai partecipanti agli organismi di governance delle organizzazioni, e una esterna al sistema, rivolta, ad esempio, alla popolazione di ciascun distretto sanitario/zona sociale.

Per i territori che scegliessero di attivare questo laboratorio, la rendicontazione partecipata rappresenterebbe una opportunità di apprendere metodi e strumenti, di definire misure della qualità e dei risultati comprensibili e condivise, di sviluppare capitale sociale sia all'esterno che all'interno dei servizi.

B) *Laboratorio sull'organizzazione per programmi*

Far funzionare l'organizzazione per programmi centrati sui destinatari permette di innovare il governo dell'assistenza sociale e sanitaria secondo una «prospettiva orizzontale». Accogliere questa innovazione comporterebbe riprogettare i modelli organizzativi, integrare i servizi (sociali e sanitari, ospedalieri, residenziali e territoriali), re-distribuire le responsabilità nelle diverse fasi dei processi di presa in carico e di assistenza e favorire la partecipazione alla progettazione e valutazione dei programmi, sia dei professionisti sia dei destinatari. I vantaggi sarebbero molteplici: ad esempio, l'apprendimento di metodi e strumenti di *project management*, la creazione e la capacità di gestire reti integrate di servizi, la modifica della struttura organizzativa per renderla coerente con una pratica di cooperazione e di integrazione fra discipline e professioni. Il cambiamento coinvolgerebbe, ad esempio, i sistemi di pro-

grammazione e controllo, di valutazione individuale e di equipe, i sistemi premianti, i sistemi informativi. Comporterebbe anche la riduzione delle ridondanze organizzative e la semplificazione dei processi, sosterebbe la diffusione del lavoro di gruppo e della revisione tra pari.

C) *Laboratorio sullo sviluppo delle competenze per l'innovazione*

Questo laboratorio è finalizzato a costruire la committenza formativa verso le organizzazioni pubbliche di servizi sociali e sanitarie (programmi di educazione continua) e le università (curricula formativi per i nuovi professionisti nell'ambito sanitario e sociale). Si propone di cominciare attivando laboratori su quelle competenze maggiormente trasversali alle diverse discipline e professioni, che dovrebbero, quindi, essere bagaglio di tutti i professionisti che operano nei servizi. Sulla base delle analisi contenute in questo lavoro, un primo nucleo «fondativo» di saperi a sostegno delle innovazioni proposte potrebbe consistere nel saper agire:

- ♦ la trasparenza;
- ♦ l'integrazione;
- ♦ la reciproca comprensione;
- ♦ la partecipazione.

La priorità dovrebbe essere data all'insegnamento e all'apprendimento, sia individuale che organizzativo, delle competenze per agire questi saperi, da parte delle professioni mediche, infermieristiche e tecniche, sociali.

I percorsi universitari (corsi di laurea e di specializzazione) dovrebbero essere tutti coinvolti nella discussione e nella progettazione delle innovazioni nella didattica.

Questo tipo di laboratorio non potrà qualificarsi solo come teorico, ma dovrà fare riferimento a delle reali innovazioni nei comportamenti e nella pratica organizzativa e professionale. Per questa ragione, si ritiene imprescindibile che le ipotesi sulla modifica dei curricula universitari e sull'arricchimento dei programmi di formazione permanente siano collegate a terreni di sperimentazione sul campo, ad esempio, ai laboratori sulla rendicontazione partecipata o sulla organizzazione per programmi, che necessitano tutti di nuove pratiche nelle dimensioni trasversali del sapere qui individuate.

In questo contesto, i corsi di laurea (e di specializzazione) giocherebbero un duplice ruolo: da una parte, nel cooperare con il sistema pubblico dei servizi nel progettare e sperimentare innovazioni nella pratica (ruolo di insegnamento), dall'altra diventerebbero essi stessi luoghi

RPS

Davide Botturi, Barbara Curcio Rubertini, Tiziana Lavalle

di cambiamento, candidandosi a modificare profondamente gli attuali profili (e quindi la propria organizzazione didattica: ruolo di apprendimento).

Rispetto all'ultima pista da percorrere, relativa agli strumenti di comunicazione e di cooperazione in rete, si propone la promozione, nelle organizzazioni pubbliche di servizi sociali e sanitari, della cultura veicolata dal *web 2.0* e dai suoi strumenti, ad es. aggregatori di flussi Rss, podcast, social bookmark/network, blog, Wiki. I web sociali sono definibili come quella parte del web alla quale chiunque può liberamente accedere attraverso l'impiego di software gratuito al fine di condividere informazioni e collaborare per creare nuova conoscenza: nei social network gli utenti sono al tempo stesso produttori e fruitori dell'informazione (Santoro, 2009). Le caratteristiche del web sociale permettono di pensare in modo orizzontale e collaborativo, sostengono la pratica della reciprocità culturale, e lo rendono particolarmente adatto a supportare il miglioramento della qualità dei servizi e un approccio orientato alla centralità del fruitore del servizio. In particolare, sono diverse le ragioni che giustificerebbero un suo impiego nella strategia e nelle proposte di azione precedentemente descritte: si diminuiscono le barriere alla partecipazione dei cittadini, si incoraggia una forma di conoscenza condivisa e collettiva, si stimola la creazione di reti, contribuendo allo sviluppo del capitale sociale.

Quali possibili attori? Si ritiene che i percorsi indicati e i laboratori di innovazione proposti siano da realizzarsi a livello locale, con la più ampia partecipazione possibile: aziende sanitarie, enti locali, aziende di servizi alla persona, università, terzo settore, sindacati, cittadini, associazioni di volontariato e di tutela, associazioni di pazienti e familiari e gli altri attori significativi in ciascun territorio.

Concludendo, se si dovesse riassumere la strategia sottesa alle proposte sopra formulate, il suo slogan potrebbe essere «lavorare fuori per migliorare dentro».

*Riferimenti bibliografici*

- Allaire Y. e Firsirotu M.E., 1984, *Theories of Organizational Culture*, «Organization Studies», n. 5, pp. 193-226.
- Blane D., Brunner E. e Wilkinson R., 1996, *Health and Social Organizations: Towards a Health Policy for the 21 Century*, Routledge, Londra e New York.
- Brown T.T., Scheffler R.M., Seo S., Kawachi I. e Iribarren C., 2008, *Community Level Social Capital and Smoking Cessation*, The Nicholas C. Petrakis Center on Health Care Markets and Consumer Welfare School of Public Health working paper, University of California, Berkeley.
- Bruni L. e Zamagni S., 2004, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna.
- Campbell C., Wood. R. e Kelly M., 1999, *Social Capital and Health*, Health Education Authority, Londra.
- Carlozzo B.M., Stefanini A. e Zanichelli A., 2006, *In un contesto più ampio*, in Biocca M. (a cura di), *Cittadini competenti costruiscono azioni per la salute. I Piani per la Salute in Emilia-Romagna 2000-2004*, Franco Angeli, Milano.
- Cartocci R., 2007, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Chesbrough H.W., 2003, *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Harvard Business School Press, Boston.
- Commissione delle Comunità europee, 2007, *Libro bianco. Un impegno comune per la salute: approccio strategico dell'UE per il periodo 2008-2013*, Com (2007) 630 definitivo, 23 ottobre, Bruxelles.
- Commissione delle Comunità europee, 2005, *Libro verde. Migliorare la salute mentale della popolazione. Verso una strategia sulla salute mentale per l'Unione Europea*, Com(2005)484 definitivo, Bruxelles, 18 ottobre.
- Cottica A., 2010, *Wikicrazia. L'azione di governo al tempo della rete: capirla, progettarla, viverla da protagonista*, Navarra Editore, Palermo.
- Dahlgren G. e Whitehead M., 1991, *Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health*, Institute for Futures Studies, Stoccolma.
- Delegazioni ministeriali dei 27 Stati Membri dell'Ue, 2007, *La salute in tutte le politiche*, dichiarazione, Roma 18 dicembre, disponibile all'indirizzo internet [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_primopianoNuovo\\_18\\_documenti\\_itemDocumenti\\_3\\_fileDocumento.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_primopianoNuovo_18_documenti_itemDocumenti_3_fileDocumento.pdf).
- Desmarteau R.H., 2005, *La personne, l'organisation et le réseau*, Conferenza «Colloque en gestion des ressources humaines», Québec, Canada, 23 settembre.
- Donabedian A., 1980, *Explorations in Quality Assessment and Monitoring*, Health Administration Press, Ann Arbor, Michigan.
- Emmott B., 2010, *Forza, Italia*, Rizzoli, Milano.
- Kawachi I., Subramanian S.V. e Kim D. (a cura di), 2008, *Social Capital and Health*, Springer Science and Business Media, New York.

- Longo F., 2005, *Governance dei network di pubblico interesse: strumenti operativi aziendali*, Egea, Milano.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali della Repubblica italiana, 2009, *La vita buona nella società attiva: Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, Roma.
- Mintzberg H., 1983, *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Nj.
- Oecd, 2001, *The Well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital*, Parigi.
- Ocde, 2006, *Manuel d'Oslo. Principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation, 3me edition*, Eurostat, Parigi.
- Palazzi M. et al., 1999, *Capitale sociale e sistema sanitario: l'arte sottile di creare circoli virtuosi*, in *Casi di gestione. 3° e 4° anno*, materiali didattici del Master in amministrazione gestione dei servizi sanitari, Clueb e Regione Emilia-Romagna, Bologna.
- Putnam R., 1993, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Santoro E., 2009, *Web 2.0 e medicina*, Il Pensiero Scientifico Editore, Roma.
- Scheffler R.M. e Brown T.T., 2008, *Social Capital, Economics, and Health: New Evidence*, «Health Economics, Policy and Law», n. 3, pp. 321-331.
- Schroeder S.A., 2007, *We Can Do Better: Improving the health of the American people*, «New England Journal of Medicine», vol. 357 (12), pp. 1221-1228.
- Shore D.A., 2007, *The Trust Crisis in Health Care. Causes, Consequences, and Cures*, Oxford University Press, New York.
- Sterpi S., 2010, *Salute, capitale sociale, egualitarismo*, «Politiche sanitarie», vol. 11, n. 3, pp. 147-161.
- Wilkinson R.G., 1996, *Unhealthy Societies: The Afflictions of Inequality*, Routledge, Londra e New York.
- Wilkinson R.G. e Pickett K., 2010, *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, Penguin Books, Londra.
- Wilkinson R.G., Pickett K. e De Vogli R., 2010, *Equality, Sustainability and Quality of Life*, «British Medical Journal», vol. 341, n. 7783, pp. 1138-1140.
- Who - World health organization, 1999, *Health 21: The Health for All Policy Framework for the WHO European Region*, Copenhagen.
- Who - World health organization, 2005, *Preventing Chronic Diseases: A Vital Investment. WHO global report*, Ginevra.
- Who - World health organization, 2008, *Closing the Gap in a Generation. Health Equity through Action on the Social Determinants of Health*, Ginevra.

Il welfare territoriale  
fra re-istituzionalizzazione e vie alternative





## De-istituzionalizzare il territorio?

**Massimo Campedelli, Gianni Baccile,  
Gianni Tognoni, Marta Valerio**

RPS

*Il saggio propone di affrontare criticamente il tema della istituzionalizzazione, in particolare nelle attuali nuove forme, o apparentemente tali, rispetto a quelle su cui si era concentrata l'attenzione e la mobilitazione culturale, scientifica e politica a cavallo degli anni '60 e '70. Il percorso proposto prende spunto da una interpretazione «operativa» della elaborazione della concezione delle capacità di Martha Nussbaum, si interroga sul nesso tra*

*discriminazione, segregazione e istituzionalizzazione, propone l'epidemiologia di cittadinanza come base metodologica per dare visibilità a questi fenomeni, analizza la scarsità delle informazioni disponibili e, infine, propone il framework evidenze/diritti/sperimentalità come riferimento per gli operatori, e più in generale gli attori coinvolti, per riassumere oggi l'istanza emancipativa presente nei movimenti de-istituzionalizzanti della cosiddetta stagione delle riforme.*

### 1. Premessa

Questo contributo ha l'obiettivo di sollevare la questione relativa a se e dove, ovvero per quale popolazione, sia in atto un processo di re-istituzionalizzazione delle risposte, con un ritorno e un'accentuazione delle forme di contenimento e, più in generale, di segregazione – fisica, simbolica e/o farmacologica – dei comportamenti considerati non tollerabili.

Il titolo, per scelta, è «storicamente» paradossale. La ricostruzione delle (poche) evidenze disponibili, da considerare necessariamente come *proxy* rispetto alla questione qui posta, è finalizzata ad approfondire se e quanto l'orientamento alla territorializzazione di risposte, servizi e prestazioni, nato parallelamente e coerentemente con l'istanza de-istituzionalizzante, stia oggi manifestando all'opposto forme molecolari e diffuse di re-istituzionalizzazione.

Gli esempi che sollevano questi interrogativi possono essere molteplici: le residenze per anziani e disabili; le forme di intervento residenziale per persone con disagio psichico e con problemi di dipendenza;

le forme di segregazione negli anfratti metropolitani, in cui vivono in condizioni di semivisibilità popolazioni «contenute»; la permanenza della funzione istituzionalizzante del carcere e la sua moltiplicazione funzionale in forme nuove; il consumo di psicofarmaci. Si tratta, in altri termini, di ricostruire, quando possibile, le forme, le popolazioni, i costi e le indicazioni normative che consentono tali fenomeni. Sulla base di tutto ciò, il contributo intende porsi la questione se la stessa categoria di istituzionalizzazione ne risulti, almeno in parte, modificata; non tanto per arrivare a conclusioni definitive quanto per riaprire un dibattito, peraltro mai definitivamente chiuso, né forse chiudibile.

## 2. Riprendere la ricerca, rimettere al centro le libertà

Il tema della libertà<sup>1</sup> rimanda ai fattori che hanno determinato uno dei più importanti processi di de-istituzionalizzazione realizzati nel nostro paese. È infatti con la scoperta della libertà da parte della psichiatria (Basaglia, 1981; Dell'Acqua, 2009), o meglio della doppia libertà del soggetto psichiatrizzato e della istituzione psichiatrica con a capo lo psichiatra, che viene messa in discussione la contraddizione intrinseca che ne segna(va) la funzione di controllo sociale, ovvero del suo «compito paradossale» dove il paziente/recluso diventa non curabile.

Dal punto di vista storico-culturale, la de-istituzionalizzazione affermata tra gli anni '60 e gli anni '80, è definibile come una *stagione trasgressiva*, dove con questo termine si intende la messa in discussione dell'ordine morale e sociale esistente (concezioni, pregiudizi, sentimenti, modelli di sviluppo considerati naturali) e la sua sostituzione – o il tentativo di – con un nuovo ordine (Enriquez, 2011). Molte furono le riforme e le norme innovative maturate in quegli anni. Carcere, tossicodipendenze, lavoro, solo per citarne alcune, accompagnarono la ideazione e approvazione della legge 180/78.

Non a caso il movimento della de-istituzionalizzazione è stato vissuto con modalità e interpretazioni diversificate, a seconda che ne fosse interpellato il mondo carcerario (de-carcerizzazione), il mondo manicomiale (de-manicomializzazione), il mondo sanitario (de-ospedalizzazione), il mondo dell'assistenza e delle povertà (ad es. la chiusura degli orfanotrofi), ecc. Ognuno di questi mondi presentava profili specifici, ma al contempo alcuni tratti comuni.

<sup>1</sup> Per una rassegna storico-filosofica, si veda Lanzillo, 2008.

Con istituzionalizzazione si vuole intendere un sistema di negazione della libertà di essere e di scegliere i criteri con cui essere; ovvero della *organizzazione strutturata* (appunto, istituzionalizzata) *della negazione o della riduzione delle capabilities*. Esso indica il modo con cui una persona riesce a convertire e a far proprie le risorse/opportunità (che il mondo circostante offre) in funzionamenti, cioè in risposte appropriate e coerenti ai propri bisogni, primo tra tutti quello di essere se stessa, ovvero libera di scegliere e libera di definire i criteri con cui scegliere. Istituzionalizzazione, in altri termini, significa essere coattivamente inseriti in un «mondo circostante» che strutturalmente nega tutto ciò.

Eccone alcuni profili.

«La domanda fondamentale che si pone il metodo delle capacità [... è una determinata persona] che cosa è effettivamente in grado di fare e di essere? [...]. Non chiediamo soltanto se è soddisfatta di ciò che fa, ma che cosa fa e che cosa può fare (di quali opportunità e di quali libertà dispone). E ci interessano non solo quali risorse la circondano, ma in che modo entrino in azione permettendole di agire in modo pienamente umano [...] concepite come lo spazio rilevante all'interno del quale fare confronti sulla qualità della vita nelle società, e che funzioni come parametro decisivo per chiedersi se una data società ha distribuito un livello minimale di giustizia fra i suoi cittadini» (Nussbaum, 2007, pp. 72 e 91).

L'approccio delle capacità, nella declinazione che ne dà Martha Nussbaum (si veda da ultimo Nussbaum, 2011), parzialmente diversa da quella di Sen (si veda, anche qui, da ultimo Sen, 2010), si pone l'obiettivo di:

- ♦ ridefinire in chiave *universale* – ovvero comprensiva dello stato di dipendenza/disabilità temporanea o permanente, parziale o totale, delle persone, nel fisico e nella mente (*versus* l'idea che presuppone che gli esseri che sottoscrivono il contratto siano «liberi, uguali, indipendenti») – le idee di *contratto sociale* e *vantaggio reciproco*;
- ♦ fornire una guida solida per il diritto e le politiche pubbliche quando queste affrontano i temi della disabilità, ecc.;
- ♦ costruire una base filosofica necessaria a dare conto dei diritti umani che dovrebbero essere rispettati dai governi di tutte le nazioni, e una base minima per il rispetto della dignità umana;
- ♦ costruire una *teoria sostantiva* (critica «continuista» al proceduralismo della scelta iniziale del contrattualismo sociale di John Rawls) di una serie di capacità (centrali).

La «*lista delle capacità centrali*» ne prevede dieci, mutualmente rafforzanti

RPS

Massimo Campedelli, Gianni Bacile, Gianni Tognoni, Marta Valerio

e centralmente rilevanti. Essa ha la funzione di definire i *requisiti essenziali* di una vita dignitosa, ovvero di affermare gli scopi generali/diritti fondamentali che la società intende garantire, stabilendo un nucleo minimo di diritti sociali, che siano espandibili nel tempo.

«Nella sua forma attuale la lista rappresenta il risultato di anni di discussioni transculturali, e i confronti tra le versioni precedenti e quelle successive mostrano che l'apporto di altre voci ha contribuito in molti modi a formare il contenuto. In questo senso la lista rimane aperta; la si può sempre contestare e rifare. E non nega che gli elementi che la compongono in certa misura siano costituiti in modo diverso in società diverse. Infatti, uno dei criteri costitutivi della lista è che i membri di queste società possano specificarle con maggiore concretezza a seconda delle credenze e delle circostanze locali» (Nussbaum, 2002, p. 75). La lista rappresenta altresì una griglia analitica per descrivere il concetto di istituzionalizzazione così come lo abbiamo proposto. Anticipando quanto verrà detto più avanti, molti dei suoi *contenuti di capacità* (si veda tabella 1) rappresentano i tratti di esistenza che le istituzionalizzazioni vecchie e nuove negano in modo sistematico. Questo non significa ovviamente che la negazione/riduzione delle *capabilities* trovi espressione solo nei fenomeni di istituzionalizzazione; in essi però essa si fa sistema.

Tabella 1 - *Contenuti delle capacità centrali*

Capacità	Contenuto
Vita	Vivere fino alla fine una vita di normale durata Vivere senza limitazioni tali da rendere indegna la vita che si vive
Salute fisica	Godere di buona salute Vivere una riproduzione sana Godere di una nutrizione sana Avere una abitazione adeguata
Integrità fisica	Libertà di movimento Protezione dalle aggressioni Godere del piacere sessuale Libertà di scelta in tema di riproduzione
Sensi, immaginazione, pensiero	Poter usare i propri sensi Immaginare, pensare e ragionare in modo informato e coltivato da una istruzione adeguata Libertà di espressione Libertà di culto Poter andare in cerca del significato ultimo dell'esistenza a modo proprio Poter fare esperienze piacevoli ed evitare dolori inutili

segue *Tabella 1* -

Capacità	Contenuto
Sentimenti	Poter provare attaccamento a cose, persone e a noi stessi Amare, soffrire, provare desiderio, gratitudine e ira giustificata Non vivere ansia e paura Non subire abuso o abbandono
Ragion pratica	Sviluppare una concezione di ciò che è bene Programmare criticamente la propria vita
Appartenenza	Vivere con gli altri e per gli altri Riconoscere e preoccuparsi per l'umanità altrui Impegnarsi in varie forme di interazione sociale Provare compassione Sviluppare il senso della giustizia e della amicizia Disporre di basi sociali per il rispetto di sé e per non essere umiliati Essere trattati con uguale dignità
Altre specie	Vivere con gli animali e nella natura Provare interessi
Gioco	Ridere, giocare e godere di attività ricreative
Controllo del proprio ambiente	Partecipare alle scelte politiche Diritto di partecipazione Libertà di parola e associazione Proprietà come opportunità concreta e uguale Lavoro Garanzia di non essere perquisiti o arrestati senza autorizzazione

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore su Nussbaum, 2007

### 3. Istituzionalizzazione/re-istituzionalizzazioni

La fenomenologia della istituzionalizzazione, così come è nota dal dibattito maturato dagli anni sessanta in poi – la *stagione trasgressiva* prima richiamata – si faceva sistema di negazione della libertà attraverso:

- ♦ un processo che rendeva il soggetto compatibile-funzionale alla legittimazione della negazione della sua libertà (la carriera di Goffman, 1968);
- ♦ uno spazio definito di segregazione (non oltrepassabile simbolicamente e con accentuazioni diverse anche fisicamente);
- ♦ un apparato di regole che imponeva l'eterodirezione (il non potersi comportare diversamente);
- ♦ una scansione del tempo che negava la storia come costruzione soggettiva e collettiva (il non cambiamento);

- ♦ rapporti gerarchici che stabilivano la subalternità alla volontà altrui, ovvero senza con ridotti diritti/capacità negoziali-contrattuali (la non autonomia);
- ♦ la tendenziale compiutezza dell'universo istituzionale (tutte o quasi le dimensioni del vivere sono rinchiusi in quello spazio-tempo-regolazione-rapporti di potere).

I mix tra questi fattori potevano cambiare a seconda delle figure sociali (orfano, folle, deviante, povero, ecc.) e dei settori di intervento (assistenza, psichiatria, pena, ecc.), e quindi poteva cambiare l'effetto della istituzionalizzazione per i soggetti e la sua funzione specifica per la società «altra», ma era la compresenza-interazione di essi che qualificava il fenomeno chiamato istituzionalizzazione.

Il fatto però che già in questa «prima versione» ci fosse un gradiente, una differenziazione, delle forme e delle condizioni di istituzionalizzazione, determinava e continua a determinare che «altre» forme e condizioni non (ancora) considerate tali potessero e possano esserne accomunate. In altri termini, moltiplicandosi i criteri di inclusione di una categoria, ad essa possono afferire fenomeni prima considerati altri.

Ciò provoca, metodologicamente, la necessità di una rivisitazione concettuale al fine di poter verificare se la riconduzione del molteplice all'idea di fondo, al concetto, sia corretta oppure no. Al riguardo si può sottolineare l'esistenza di un forte nesso, una interdipendenza funzionale, tra discriminazione, segregazione e istituzionalizzazione. Si proverà a tratteggiarne una prima descrizione concettuale.

Per discriminazione si intende il trattamento non paritario attuato nei confronti di un individuo o un gruppo di individui in virtù della loro (non) appartenenza ad una particolare categoria (basti pensare alla molteplicità degli status di cittadino oggi compresenti, ovvero al fenomeno della «stratificazione civica» – Morris, 2002; Ambrosini, 2010; Rinaldini, 2010 – o ai fenomeni di uguaglianza tra pari contrapposta alla uguaglianza di diritto – Urbinati, 2011).

Per segregazione si intende la separazione fisico-simbolica-mentale delle persone nella vita quotidiana. In quella fisica, si ritrovano le forme di contenimento fisico (Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, 2009) o quelle più o meno aggiornate di ghettizzazione, come possono essere i campi delle popolazioni rom e sinti ([www.sucardrom.eu](http://www.sucardrom.eu)); in quella simbolica, si manifesta la condizione di colui che è in attesa del riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria (Biondi Dal Monte, 2011) – nel senso che la sua presenza non si accompagna ad appartenenza, ovvero ad una apparte-

nenza ridotta e temporanea – o a chi, poiché omosessuale, non può manifestare il suo affetto nei confronti della persona amata – cosa possibile invece a chi è eterosessuale – e di conseguenza può farlo solo o in contesti privati o in contesti pubblici ma selettivi; in quella mentale, la possibilità di relazione e interazione del soggetto è condizionata dall'uso di farmaci, e più in generale da sostanze psicoattive, che inibiscono/gestiscono stati d'animo e comportamenti, ovvero lo rinchiudono in un particolare stato della mente (una specie di *Truman show* chimico) senza che ciò abbia immediatamente conseguenze sul piano fisico e simbolico.

Un tratto distintivo delle diverse forme di segregazione riguarda la loro visibilità o non visibilità: mentre il residente in un campo rom è visibile, chi è in attesa dello status di rifugiato lo è molto meno (magari lo è in quanto somaticamente riconducibile a caratteri etnici specifici), e ancora meno lo è chi si trova in terapia farmacologica.

Per istituzionalizzazione si intende l'esito di questo processo, il cui peso, la cui gravosità, per il soggetto è ovviamente variabile. Anche in questo caso la visibilità/non visibilità gioca un suo ruolo (un conto è un ospedale psichiatrico e un conto un appartamento adibito a residenza collettiva per persone seguite dai servizi psichiatrici).

Ci sono almeno altri tre fenomeni il cui intrecciarsi viene a caratterizzare, anche se in modi da approfondire, questa interdipendenza funzionale:

- ♦ la cronicizzazione della (definizione sociale della) vita del soggetto, ovvero la sospensione del tempo attraverso la sua indeterminazione;
- ♦ la residenzialità (avere o non avere una residenza anagrafica), la cui assenza (per i senza fissa dimora – vedi Grosso, *infra*) o la cui impossibilità ad uscirne (per gli internati) produce effetti paradossalmente simili;
- ♦ la *commercializzazione della cittadinanza* (Crouch, 2003), ovvero il trasferimento gestionale di funzioni tipicamente pubbliche (la detenzione, la gestione della permanenza di soggetti irregolari, ecc.) a operatori privati (tema trattato in altre parti del numero), in cui si mescolano veri e propri *trasferimenti di convenienze e interessi* (p.e. dalla ricerca di base finanziata con risorse pubbliche, alla commercializzazione privata dei farmaci prodotti grazie alla ricerca di base; Tognoni, 2008a).

Infine, il processo di discriminazione-segregazione-istituzionalizzazione struttura la negazione delle libertà sia «dentro» che «fuori» quel

RPS

Massimo Campedelli, Gianni Bacchie, Gianni Tognoni, Marta Valerio

«dentro», in una logica che è al contempo speculare e complementare. In altri termini, riprendendo Basaglia, esiste anche una «istituzionalizzazione esterna», determinata da: «lo stato di cristallizzazione su particolari posizioni in cui si muove la società chiusa e ristretta entro regole e giudizi che, anziché organizzarla, la determinano e in cui essa si identifica» (Basaglia, 1981, p. 260).

Tutto ciò, almeno a livello di ipotesi di ricerca, permette di considerare quantomeno plausibile l'allargamento della comprensione dei fenomeni di istituzionalizzazione da quelli storicamente considerati (le istituzioni totali, per l'appunto – Goffman, 1968; Foucault, 1976; Basaglia, 1974 e 1981; ecc.) alle forme «nuove» o a quelle frutto di una temporanea/apparente trasformazione/evoluzione delle precedenti.

È quanto sollecita anche l'analisi della modernità nella fase della globalizzazione. Bauman, ad esempio, nella sua interpretazione socio-culturale delle *vite di scarto*, abbina, nel senso di riconoscerle complementari, la condizione del *rifugiato* in quanto *rifiuto* da segregare nelle terre di frontiera globali – i campi per rifugiati ai margini o in enclave di zone di guerra – a quella degli esseri umani in *esubero* che non sono (più, come un tempo) espellibili (quando peraltro erano strumenti di colonizzazione), e per i quali «occorre approntare discariche all'interno del luogo che li ha resi superflui. Discariche simili sorgono in tutte o quasi le grandi città. Si tratta di ghetti urbani, o meglio, per adottare il termine coniato da L. Wacquant, gli “iperghetti”» (Bauman, 2008, p. 100).

Così come, solo per citarne altre, l'analisi della involuzione della democrazia, in quanto sistema politico che da includente sta diventando escludente (sempre Urbinati, 2010), in cui, ad esempio, si afferma la separazione del nesso tra obbligo fiscale e diritto di voto, ovvero tra presenza produttiva e appartenenza dei lavoratori immigrati stabilizzati. O, ancora, l'analisi dei sistemi di cura e riabilitazione con i fenomeni di trans-istituzionalizzazione dove l'ex internato de-istituzionalizzato viene trasferito ad altri contesti di internamento «più in penombra» (Rotelli, 2008).

#### 4. Una epidemiologia delle istituzionalizzazioni

Come ricostruire, rendere visibile e comprensibile questa evoluzione e trasformazione della istituzionalizzazione – ovvero delle persone e delle popolazioni coinvolte – in cui insieme alla permanenza di vec-



chie forme si assommano e articolano delle nuove, magari più micro, molecolari e disseminate territorialmente? Non si tratta solo di una questione metodologica, tecnica, per cui ad esempio aggiungere alla notevole quantità di database e indicatori oggi disponibili (ma spesso poco informativi se non trattati in modo adeguato – Lepore e al., 2002 e 2007) altri che si sovrappongono. Il problema è epistemologico e riguarda la possibilità di collegare evidenze e diritti (Campedelli, Carrozza e Pepino, 2010).

L'epidemiologia della cittadinanza (Campedelli, Lepore e Tognoni, 2010) è un tentativo che va in questa direzione. Può essere definita, prima di tutto, una proposta di ri-educazione e ri-formulazione del linguaggio, questione di particolare rilevanza in un tempo come l'attuale in cui la cifra comunicativa per eccellenza sembra quella della inautenticità e quindi della mistificazione (Laffi, 2009), con cui si cerca di ri-chiamare le cose con il loro nome. Il termine epidemiologia, sequestrato dalla medicina per essere applicato alla malattia (= distribuzione, frequenze, conseguenze), ha come significato originario quello di strumento e di metodo per narrare la storia delle persone e delle popolazioni quando incontrano le «violazioni» al loro diritto/capacità di fruire dell'autonomia della vita. Le malattie sono solo una di queste «violazioni». La epidemiologia, nella sua accezione originaria, le rende visibili, ne esplora le cause, ne verifica e ne propone la evitabilità e la cittadinanza coincide con il ricordare che i diritti di vita non sono invisibili (si veda la lista delle capacità centrali in tab. 1).

Epidemiologia di cittadinanza significa quindi capacità di rendere visibili, condivisibili, evitabili tutte le situazioni di assenza di cittadinanza (per marginalità, esclusione, solitudine, povertà, malattia, ecc.) che tolgono autonomia. Tutti i cittadini – non solo i tecnici, medici e non – sono i responsabili di questa epidemiologia in quanto linguaggio comune di riferimento.

Non solo, fa parte della epidemiologia della cittadinanza essere sperimentatori e narratori, con una comunicazione comprensibile ai più, delle soluzioni possibili. Detto altrimenti, è uno dei modi di trattare il diritto come un bene comune, non garantito da, o delegato a, leggi/prestazioni gestite dall'alto, ma come un progetto che può avere successo solo se è responsabilità collettiva e condivisa (Tognoni, Anselmi e al., 2008 e 2010).

È, ancora, ricerca di cittadinanza nel senso che «attribuire diritti» è il contrario della loro affermazione ripetuta, simmetrica e complice della pratica della descrizione sempre più insistente, e immutabile, della lo-

RPS

Massimo Campedelli, Gianni Bacile, Gianni Tognoni, Marta Valerio

ro negazione e violazione. Attribuire è un lavoro nel tempo, della non linearità, che prende sul serio, e se ne fa carico, la opacità e la fatica delle storie delle persone e delle popolazioni. Lavoro «permanente», perché il diritto non è quello che condanna, è quello che restituisce alle vittime visibilità e dignità.

Per definizione né l'epidemiologia né il diritto possono essere discipline volte prevalentemente a valutare o giudicare il passato: gli indicatori, le misure, se riferite soprattutto a persone, possono usare bene i dati che documentano il passato solo se mirano ed esplicitano un progetto di futuro.

La misurabilità della non autonomia/diritto/dignità/capacità si gioca, di conseguenza, attorno a due concetti: quello di *evitabilità* e quello di *riabilitazione*, intesi come appropriazione, riappropriazione e restituzione della possibilità di dire e di scegliere di sé (Tognoni, Baccile e Valerio, 2010).

La parabola della de-istituzionalizzazione basagliana è la dimostrazione storica di questo approccio, in quanto quella psichiatria non nega la follia (posizione che la differenzia tra altre riconducibili ai movimenti antipsichiatrici – Cooper, 1978; Forti, 1976) ma al contrario mette in discussione quello che si era costruito attraverso la manicomializzazione della stessa, riducendola a pericolosità sociale e nascondendola (non visibilità) nella sua verità di esistenza sofferente.

Tale messa in discussione si è per l'appunto concentrata sull'evitare la istituzionalizzazione (il soggetto che viene oggettivato dall'istituzione) e sul riabilitare ad una vita non istituzionalizzata, ricreando e favorendo sia da una parte che dall'altra la capacità negoziale/contrattuale del soggetto considerato folle (Basaglia, 1981; Rotelli, 2008). Il medesimo approccio lo si ritrova in altri percorsi di ricerca, come ad esempio quello della critica abolizionista del carcere (Ruggiero, 2011).

Ora, l'oggettivazione istituzionale – restringimento del sé, perdita di interessi, abbandono dei legami con l'esterno e con la vita passata e futura (la prima non appartiene più e la seconda è preclusa in quanto si vive nell'impossibilità ad avere alcun progetto), umiliazione attraverso la regolamentazione della vita quotidiana, accettazione della propria subalternità (Basaglia, 1981, vol. I, p. 286) – è, ritornando alla prima parte di questa riflessione, una componente significativa, ma non esaustiva, della negazione delle capacità presenti nella lista della Nussbaum.

Non si può, al riguardo, non pensare alla salute, ovvero alla morbilità, alla mortalità evitabile (Guidi, 2011) e/o alla aspettativa di vita delle

popolazioni discriminate, segregate, istituzionalizzate, quali quelle immigrate e rom/sinti (Morrone e al., 2004; Galati, 2007; Severino e Bonati, 2010; Loewenberg, 2010), o quelle rientranti nelle cosiddette povertà estreme (Grosso e Morniroli, *infra*), o quelle detenute (Antigone, 2010), o quelle ricoverate nelle Rsa (Tognoni e Lepore, 2007; Cecchetto e Saugo, 2010).

E qui si pone un ulteriore interrogativo. Se discriminazione, segregazione e istituzionalizzazione arrivano a togliere capacità (in particolare, di vita e di godere della salute fisica), si è in presenza di una o più forme di genocidio? Il tema, spesso ancora concepito in termini di eliminazione sistematica e violenta di un popolo (dagli ebrei agli armeni, ai tutsi, ecc.), secondo le ultime elaborazioni in sede di diritto internazionale, rimanda all'idea di qualsiasi attentato alla identità, alla sopravvivenza, alla libera espressione, al diritto di futuro di un gruppo umano, anche quando non si arriva alla sua distruzione più o meno completa, anche se non motivata dalle classiche ragioni «etniche, razziali o religiose». La sua intenzione non deve essere necessariamente dichiarata in modo esplicito e formale, così come la sua responsabilità e imputabilità ricondotta a singole persone fisiche cui applicare sanzioni penali. In altri termini, la questione rimanda alla convinzione che processi collettivi e anonimi che producono gli stessi risultati devono essere riconosciuti come cause dirette di un crimine, di cui è meno importante la concreta perseguibilità penale (spesso formalmente impossibile e/o non praticabile con gli attuali strumenti giuridici). Mentre la sua affermazione permette, come sostiene François Rigaux, il riconoscimento esplicito che la distruzione di gruppi umani ha un significato proprio e indipendente, e impoverisce doppiamente l'umanità: dalla parte degli autori del crimine è espressione di un delirio di cui l'umanità non può non avere vergogna; dalla parte delle vittime inaridisce una ricchezza culturale e morale che era parte del patrimonio universale (Tognoni, 2008b).

##### *5. Dati e indicatori, ovvero popolazioni*

Di quali evidenze si dispone per dare visibilità alle popolazioni discriminate, segregate, istituzionalizzate? Se le informazioni circa gli aspetti economico-gestionali relativi a servizi, prestazioni, interventi erogati non abbondano ma non mancano, non si può dire la stessa cosa per la condizione sociale, sanitaria, educativa, epidemiologica,

RPS

Massimo Campedelli, Gianni Bacile, Gianni Tognoni, Marta Valerio

delle persone/popolazioni coinvolte. Sembra che queste ultime siano presenti solo, e in quanto se, quelle condizioni/popolazioni descritte sono potenzialmente o fattivamente interessanti (da rendere visibili) rispetto alle esigenze del mercato; purché, ovviamente, non tocchino questioni sensibili rispetto al consenso dell'opinione pubblica.

### 5.1 Le popolazioni e le persone detenute

Emblematica l'attuale scarsità e frammentarietà di informazioni sulla condizione di salute della popolazione detenuta (*Relazione sullo stato sanitario del paese 2007-2008*), vero e proprio *missing* nei documenti recenti di programmazione sanitaria (il *Piano nazionale della prevenzione* dell'ottobre 2010 o la bozza di *Piano sanitario nazionale* del novembre 2010).

La cosa sorprende non solo per la rilevanza (in Italia ci sono 124 detenuti ogni 100.000 abitanti) che continua ad avere il tema (al punto che si può parlare di *detenzione sociale*, Camarlinghi e D'Angella, 2010), ma ancor di più perché nella precedente relazione (Ministero della Salute, 2008) era presente un paragrafo, il 3.3.7 *La salute della popolazione adulta negli istituti penitenziari italiani*, significativamente collocato insieme ad anziani, minori, donne, persone con disagio mentale, tossicodipendenti e immigrati nel capitolo *Cronicità, categorie fragili, categorie protette e integrazione sociosanitaria*, in cui veniva riportata la rilevazione 2004-2005 elaborata a partire da 117.217 schede sanitarie svolta dal Centro elaborazione dati del Dipartimento amministrazione penitenziaria, Dap. Ciò rischia di sembrare paradossale visto che nel 2008 la sanità penitenziaria è stata trasferita al Servizio sanitario nazionale (d.p.c.m. 1.4.2008, *Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria* - Regione Emilia-Romagna, 2010).

Da quella rilevazione del 2005 emergeva che alla visita di ingresso solo il 37% non presentava problematiche sanitarie di rilievo, mentre il 50% presentava patologie di lieve entità e il restante 13% stati morbosi gravi. La tossicodipendenza era la patologia prevalente con il 16% del campione (dato questo di non immediata interpretazione, visto che nella stessa relazione a p. 100 si afferma «La prevalenza di detenuti che dichiara una tossicodipendenza per via endovenosa si è mantenuta stabile negli ultimi 12 anni, con un valore tra il 25-30%»), il 12% riguardava le malattie mentali (si noti che a p. 101 invece si scri-

ve: «Si è detto sopra che le patologie mentali rappresentano il 16% di tutte le patologie riscontrate», l'11,5% i disturbi della masticazione e, seppur trattandosi di popolazione mediamente giovane, il 10,2% le malattie osteoarticolari (dato comprensivo anche delle patologie post-traumatiche). Altre patologie da evidenziare erano quelle epatobiliari (correlate alle epatiti croniche), gastrointestinali e infettive. Sempre nel rapporto infine si sottolineava che «i dati forniti sono cumulativi, mentre per approntare idonee misure di prevenzione e trattamento sarebbe necessario disporre di dati disaggregati per classi di età e genere» (*ivi*, p. 99).

Questo quadro sembra peggiorato. Nel *Rapporto 2011 sui Diritti Globali* (Associazione Società InFormazione, 2011), sulla base della documentazione a disposizione della Commissione Giustizia del Senato (sempre dati Dap), si segnala che il 20% dei detenuti risulta sano, il 38% in condizioni mediocri, il 37% in condizioni scadenti, il 4% ha problemi di salute gravi. Del 30% dei detenuti che si è sottoposto al test Hiv, il 4% è positivo. Il 16% soffre di depressione o altri disturbi psichici. Il 15% ha problemi di masticazione, il 13% soffre di malattie osteoarticolari, l'11% di malattie epatiche, il 9% di disturbi gastrointestinali. Circa il 7% è infine portatore di malattie infettive. Su 173 decessi in carcere, nel 2010 i suicidi sono stati 66 (57 per impiccagione, 5 per asfissia con gas, 1 per recisione carotide, 2 per avvelenamento da farmaci, 1 per soffocamento da sacchetti di plastica); 37 di questi non aveva più di 35 anni. Tentati suicidi sono avvenuti nell'86% degli istituti, per un totale complessivo di 1.134 persone. I detenuti salvati in extremis sono stati 398. Gli atti di autolesionismo ammontano a 5.603. Gli atti di aggressione sono stati 3.462 (di cui 342 in danno di poliziotti penitenziari). Nel corso del 2010 i detenuti che hanno fatto ricorso a scioperi della fame per protesta, in 181 penitenziari, sono risultati essere 6.875.

Del carcere, al contempo si sa che (Antigone, 2010; Associazione Società InFormazione, 2011):

- ♦ in Italia sono attivi 208 istituti penitenziari (di cui 5 ospedali psichiatrici giudiziari e una casa di lavoro), con una capacità di poco più di 45.000 posti regolamentari e con una saturazione (al 31.12.2009) di 68.527 presenze (media giornaliera nel 2009 di 63.095 persone), di cui 25.164 stranieri (10 anni prima erano 11.000 in meno); nel 2009 i detenuti nella loro globalità sono cresciuti di 6.664 unità totali, nel 2008 di 5.503 unità;

RPS

Massimo Campedelli, Gianni Bacile, Gianni Tognoni, Marta Valerio

- ♦ nel corso del 2010 gli ingressi dalla libertà sono stati 84.641, 78.215 uomini e 6.426 donne, 44% dei quali sono stranieri;
- ♦ nel 2009 il 43,7% era composto da imputati (record europeo); 5.726 i detenuti italiani imputati o condannati per associazione a delinquere di stampo mafioso; 28.154 i detenuti che hanno commesso violazioni della legge sulle droghe (in proporzione è il doppio della media europea); 11.601 sono i detenuti che devono scontare una pena inferiore a un anno, di cui la metà stranieri; 1.437 sono gli ergastolani italiani; 54 gli ergastolani stranieri;
- ♦ i fruitori delle misure alternative si distribuiscono in 877 semiliberi, 7.800 in affidamento in prova e 4.692 le persone in detenzione domiciliare; solo lo 0,23% delle persone in misura alternativa risulta aver commesso reato durante la stessa; i tossicodipendenti in misure alternative in sette anni sono passati da 3.483 (1.1.2002) a 1.597 (31.12.2009);
- ♦ la stragrande maggioranza sono maschi; insieme al 4,35% di donne recluse sulla popolazione detenuta, sono incarcerati 57 bambini sotto i tre anni, per cui sono operativi 18 asili nido; complessivamente sono 22.675 i detenuti che hanno figli fuori dal carcere;
- ♦ per quanto riguarda età e scolarizzazione: a fronte di 463 ultrasessantenni, sono 7.311 i detenuti con meno di 25 anni; al contempo, a fronte di 930 detenuti analfabeti, 2.342 privi di titolo di studio e 9.197 che hanno finito la sola scuola elementare, i laureati sono 595;
- ♦ 178 sono i Magistrati di sorveglianza (l'organico ne prevede 204), uno ogni 394 detenuti; con una stima di lavoro (10 domande anno per detenuto) di circa 4 mila procedimenti, 10 al giorno da espletare, festivi compresi; «ovviamente raramente esercita le funzioni di controllo della legalità interna attraverso ispezioni» (Antigone, 2010);
- ♦ in servizio, operativi, risultano 34.239 agenti di Polizia penitenziaria (2.868 donne, 31.371 uomini) rispetto ad una pianta organica di 42.268 unità (19% in meno); la pianta organica ministeriale prevede inoltre 1.331 educatori e 1.507 assistenti sociali, mentre al 1°/9/2010 risultavano 1.031 educatori e 1.105 assistenti sociali, ossia circa 1 operatore ogni sessanta detenuti;
- ♦ dalla visita effettuata da Antigone tra il 21 giugno e il 2 luglio 2010 negli istituti di Padova Cc, Roma Rebibbia Femminile, Sulmona, Roma Regina Coeli, Fermo, Perugia Capanne, Como, Firenze Sollicciano, Milano San Vittore, Napoli Poggioreale, Novara, Bologna, Gorizia, Trieste, Pistoia, è risultato che tutti gli istituti, in base agli indicatori utilizzati (numero dei detenuti presenti, metri

quadri a disposizione per detenuto; luminosità della cella e possibilità di apertura del blindato durante la notte per favorirne la ventilazione nel periodo estivo; frequenza di accesso alle docce in comune e condizioni igieniche delle stesse; numero di ore trascorse al di fuori della cella; presenza di una cucina ogni duecento detenuti) sono risultati fuorilegge;

- ♦ la stessa associazione di *advocacy* penitenziaria, nel corso del 2009, ha ricevuto 1.300 richieste di ricorsi alla Corte europea sui diritti umani per denunciare condizioni di vita inumane (meno di 3 metri quadri a disposizione).

Dal punto di vista dei costi, sulla base dei dati ufficiali forniti dalla Ragioneria generale dello Stato, dalla Corte dei Conti e dal Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Centro studi di Ristretti Orizzonti, 2011) complessivamente, dal 2001 al 2010, le carceri sono costate alla collettività circa 29 miliardi euro, di cui circa 900 milioni per l'assistenza sanitaria ai detenuti. Nel 2007 la spesa (3 miliardi e 95 milioni euro), ha segnato il massimo storico.

Nel 2010, per effetto dei tagli la spesa è risultata in calo di circa il 10% rispetto al 2007. L'incidenza del costo relativo al personale negli ultimi 4 anni è aumentata di ben 5 punti percentuali (dal 79,3 del 2007 all'84,3% del 2010); al personale in 4 anni è stato tolto circa il 5% del budget a disposizione nel 2007, mentre le spese di mantenimento dei detenuti, di manutenzione e funzionamento delle carceri hanno subito una decurtazione di 205.775.000 euro, pari al 31,2%.

Dal 2001 ad oggi il costo medio giornaliero di ogni singolo detenuto è stato di 138,7 euro. Grazie al sovraffollamento la spesa media giornaliera pro capite è scesa nel 2010 a 113 euro (nel 2007 era di 198,4 euro, nel 2008 di 152,1 euro e nel 2009 di 121,3 euro). Di questi 113 euro: 95,3 (pari all'84,3% del totale) servono per pagare il personale; 7,36 (6,2% del totale) sono spesi per il cibo, l'igiene, l'assistenza e l'istruzione dei detenuti; 5,60 (5,4% del totale) per la manutenzione delle carceri; 4,74 (4,1% del totale) per il funzionamento delle carceri (elettricità, acqua, ecc.). Ogni detenuto ha a disposizione beni e servizi per un ammontare di 13 euro al giorno. Per quanto riguarda la «rieducazione» la spesa risulta a livelli irrisori: nel «trattamento della personalità e assistenza psicologica» vengono investiti 2,6 euro al mese.

Per la sola spesa farmaceutica, nelle carceri venete, nel 2007, si spendeva dal 17 al 24-25% della spesa sanitaria complessivamente sostenuta (escluso metadone) (Ussl 16 Padova, 2008).

RPS

Massimo Campedelli, Gianni Bacile, Gianni Tognoni, Marta Valerio

### 5.2 Le popolazioni e le persone rom e sinti

Altrettanto scarsi, e quei pochi disponibili particolarmente datati o molto parziali, risultano essere i dati relativi alle popolazioni rom e sinti.

«Non esistono dati precisi sull'attuale presenza di rom e di sinti in Italia. Nel paragrafo 172 del rapporto al Cerd, il governo italiano dichiara che vi sono approssimativamente 150.000 rom in Italia. Organizzazioni non-governative locali stimano che vi siano 60.000-90.000 rom e sinti italiani, e 45.000-70.000 rom nati fuori dall'Italia o nati in Italia da genitori immigrati, principalmente dall'Europa dell'Est, in particolare dalla ex Jugoslavia e, di recente, dalla Romania» (Errc e al., 2008). Tra gli stranieri si stima che la metà sia in Italia da almeno 15 anni e che il 55% abbia meno di 18 anni (Associazione Società InFormazione, 2011).

Una descrizione sintetica delle condizioni di vita nei campi (vedi anche Forcella, 2006; Morrone e al., 2004; Loewenberg, 2010) può essere ricavata dalla relazione di Monasta (2004) in cui vengono riportati dati di una serie di indagini svolte tra il 2001 e il 2002 su un campione di campi allora conosciuti: «La ricerca ha individuato 155 insediamenti, in cui abitano, in totale, oltre 18 mila rom stranieri con una media di 115 abitanti per insediamento. I kosovari e i macedoni rappresentano rispettivamente il 16% e l'11% di questa popolazione, per un totale di circa cinque mila persone. Tra i residenti dei campi, la salute dei bambini è tra i temi che destano maggior preoccupazione. [...] Nei cinque insediamenti (campione) sono state coperte 137 famiglie, per un totale di 737 persone di cui 167 sono bambini da zero a cinque anni. Il peso alla nascita è stato rilevato per 147 dei 167 bambini. Il 10% dei bambini (14/147) è nato sotto i 2,5 kg. In Italia, secondo i dati riportati dall'Unicef, la percentuale dei bambini nati sottopeso nel periodo 1995-99 era 5%. Per fini comparativi, paesi con il 10% di bambini nati sottopeso includono l'Egitto, l'Iran e lo Zimbabwe (Unicef, *La condizione dell'infanzia nel mondo*, 2001; Unicef, *Prima infanzia*, 2000). La percentuale di bambini che ha avuto la diarrea negli ultimi 15 giorni è del 32% (53/165), mentre i bambini che hanno avuto la tosse sono il 55% (90/165). La proporzione di bambini che ha manifestato problemi respiratori negli ultimi 12 mesi è significativamente condizionata dall'insediamento di provenienza, con un rischio cinque volte maggiore se il bambino proviene da Firenze o Bergamo rispetto agli altri insediamenti [23/90 (26%) comparato con 5/75 (7%)]. Or



4.8; 95% Ci 1.6-15.5]. Le cattive condizioni dell'abitazione e il fatto che il bambino sia giudicato dai genitori "piccolo per la sua età", sono altri elementi che si relazionano in modo significativo con la manifestazione di problemi respiratori durante l'ultimo anno. La prevalenza d'asma registrata risulta essere più alta rispetto ai dati nazionali (7% contro 5.2%, per "dispnea con tinnitus negli ultimi 12 mesi"; 4% contro 1.4% per "almeno quattro attacchi di tinnitus negli ultimi 12 mesi"). La proporzione di bambini con asma varia, inoltre, secondo le condizioni dell'abitazione, e aumenta gradatamente con il peggioramento di queste. Bergamo, il campo più affollato e con le maggiori carenze igieniche, ha la percentuale più alta di bambini con asma, seguita da Venezia e Firenze: dei cinque campi, solo in questi tre sono state segnalate presenze di ratti e di malattie dermatologiche»

### 5.3 Le popolazioni e le persone anziane

Rispetto alle popolazioni anziane il quadro informativo è meno lacunoso (Lamura e al., 2005) ma non per questo sufficientemente adeguato. Nel 2008, secondo il Ministero della Salute (2011), il quadro complessivo delle offerte residenziali e semiresidenziali accreditate – ovvero quelle operanti sotto il controllo del Ssn – era quello riportato in tabella 2.

L'offerta di residenzialità per anziani è di gran lunga superiore a tutte le altre: 2.500 strutture, poco meno della metà del totale; quasi 155.000 posti letto, pari all'80% del totale; circa 230.000 persone ricoverate, pari al 78% del totale.

Per quanto riguarda questa ultima tipologia il dato è incompleto, in quanto vi sono inoltre strutture residenziali per anziani non sanitarie. Considerati complessivamente, «dal 1971 al 2005 i posti letto sono raddoppiati passando da 131.366 a 265.326; [...] in tutti questi anni il rapporto dei posti letto con il numero degli anziani non si è sostanzialmente modificato. Nel 1971 i posti letto residenziali costituivano il 2,1% del totale degli anziani, il 2,3% nel 1986 e ancora il 2,3% nel 2005» (Pesaresi e Brizioli, 2009, p.54).

Per quanto riguarda numerosità e condizione delle persone ricoverate, risulta che: «Dal 2000 al 2005 [...] gli anziani accolti annualmente in tutte le strutture residenziali sono passati da 318.203 a 345.093. Si è pertanto verificato un aumento del numero assoluto dei ricoveri (+26.890) ma la quota di anziani ospitata in strutture residenziali è rimasta esattamente la stessa, pari al 3%» (Pesaresi e Brizioli, 2009, p.54).

RPS

Massimo Campedelli, Gianni Bacchie, Gianni Tognoni, Marta Valerio

Tab 2

RPS

DE-ISTITUZIONALIZZARE IL TERRITORIO?

Da sottolineare che ciò che si è aggravata è la condizione personale delle persone ricoverate, e questo emerge chiaramente considerando la tipologia di ingressi per tipo di offerta residenziale: «dal 2001 al 2005 gli anziani ricoverati nelle Rsa sono passati da 98.940 a 132.052 (e cioè dal 31,7% al 38,3% del totale degli anziani istituzionalizzati) mentre quelli ospitati nelle residenze assistenziali sono passati da 98.565 a 84.040 (e cioè dal 31,5% al 24,3% del totale degli anziani istituzionalizzati), con un salto davvero notevole» (Pesaresi e Brizioli, 2009, p. 55).

Passando dal quadro nazionale alla comparazione delle situazioni regionali – (dati 2007 in Morandi, Tavini e Di Domenico, 2010), la variabilità risulta accentuata e multiforme.

Grazie al Progetto Mattoni del Ssn *Prestazioni residenziali e semiresidenziali del 2007* possiamo ricondurre le molteplici forme/definizioni di residenzialità per anziani a quattro tipologie: quelle erogate in nuclei specializzati per persone che necessitano di elevata tutela sanitaria (Unità di cure residenziali estensive); quelle erogate a persone non autosufficienti con bassa necessità di tutela sanitaria (Unità di cure residenziali di mantenimento); quelle erogate in nuclei specializzati (unità di cure intensive); e infine quelle erogate a persone con demenza associata a disturbi del comportamento e/o dell'affettività.

Il tasso di copertura (posti letto per mille anziani) varia da 0,2 a 44,3 – le indicazioni Ue stabiliscono come riferimento 50-60. Il numero di utenti assistiti va dallo 0,6 al 50,7 per 1.000 anziani. Differenti sono i modelli di remunerazione e gli importi tariffari delle diverse Regioni, sia a carico dei servizi sanitari regionali che dell'utenza/comune di residenza. I dati disponibili indicano che le tariffe variano dai 24 ai 147 euro giornalieri, anche se si deve considerare che possono comprendere la sola quota alberghiera, o la sola quota sanitaria, o entrambe (per un approfondimento, si veda Agenas, 2009). Rispetto alla tipologia di persone accolte, le informazioni disponibili non permettono di valutare in modo preciso il peso assistenziale e neppure l'appropriatezza delle prestazioni erogate.

#### 5.4 Le popolazioni e le persone minori

La legge 149/2001 ha previsto che il ricovero dei minori in istituto dovesse terminare entro il 31 dicembre 2006, mediante l'affidamento familiare, ovvero l'inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e relazioni analoghe. La Conferenza Stato

RPS

Massimo Campedelli, Gianni Bacchie, Gianni Tognoni, Marta Valerio

Regioni (vedi d.m. 308/2001) ha recepito questa indicazione stabilendo due tipi di accoglienza residenziale: le comunità di tipo familiare (max 6 posti, in contesti di normale abitazione) e le strutture educative a carattere comunitario (max 10 posti, più 2 per emergenza). Non sono invece stati stabiliti standard qualitativi di assistenza, cosa lasciata alle disposizioni delle singole Regioni, quando questo è stato realmente fatto (Gruppo Crc, 2009).

Al 31 dicembre 2005 le comunità educative erano 2.226, con un totale di minori presenti pari a 11.543, con una percentuale del 57% di quelli di età 12-17%. Tali dati erano peraltro parziali, perché mancavano le 216 strutture presenti in Sicilia, di cui non erano disponibili le presenze. Da una successiva verifica del Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza (Istituto degli Innocenti di Firenze) svolta con indagine telefonica, i minori ancora in istituto al 31 marzo 2009 erano 15, ospitati rispettivamente in due strutture siciliane e una pugliese. Dalle informazioni disponibili non risulta che i minori interessati siano mai stati censiti e quanti siano ricoverati in strutture sanitarie (comunità terapeutiche, istituti psico-medico-pedagogici, residenze sanitarie assistenziali, ecc.).

Si sa che dal circuito penitenziario minorile, nel corso del 2010, sono stati inviati in comunità circa 2.000 ragazzi (Associazione Società Informazione, 2011). Nelle strutture siciliane preposte all'accoglienza dei minori non accompagnati (dati 2009) è inoltre emerso che oltre il 60% si è allontanato ed è quindi diventato «invisibile». Sempre dall'analisi svolta nel rapporto del Gruppo Crc (2009) risulta poi che, secondo il governo italiano, al 31 dicembre 2005 ci fossero 12.551 minori in affidamento, di cui il 22% stranieri (erano il 6,6% nel 1999).

### *5.5 Le popolazioni e le persone «psichiatriche»*

Le informazioni sulla rete dei servizi a tutela della salute mentale in Italia sono frammentarie. Non è attivo un sistema informativo nazionale per la salute mentale che rilevi strutture, processi di cura ed esiti. Il vuoto informativo è in parte compensato da tre studi (denominati Progres) realizzati dal Ministero della Salute nel corso dello scorso decennio, con il contributo scientifico dell'Istituto superiore della sanità, dai quali è uscita una prima mappa della rete dei servizi di salute: le strutture residenziali, le strutture di ricovero per pazienti in fase di acuzie, i servizi di salute mentale territoriali. In sintesi (Dell'Acqua e Bracco, 2009) emerge questa situazione.

I Dipartimenti di salute mentale (Dsm), struttura organizzativa dell'Azienda sanitaria che coordina la rete di servizi a differente intensità assistenziale, in Italia sono 210; la loro mission è la presa in carico dei pazienti gravi.

I Centri di salute mentale (Csm), sede organizzativa dell'equipe degli operatori e sede del coordinamento degli interventi di prevenzione, cura, riabilitazione e reinserimento sociale nel territorio di competenza, sono 707, tranne che in Molise, distribuiti su tutto il territorio nazionale; gli standard previsti – accessi, liste di attesa, orario di apertura, personale – sono soddisfatti solo in parte e la loro verifica mette in luce profonde variazioni regionali, oltre che di capacità/disponibilità a rendicontare il proprio operato. In un solo trimestre (dati 2005) sono state circa 520.000 le persone entrate in contatto con almeno un Csm; il loro quadro diagnostico presentava le seguenti proporzioni: 3 su 10 soffrono di un disturbo psicotico, 2,5 di un disturbo del tono dell'umore, le restanti vivono situazioni di malessere dovute a disturbi d'ansia o ad altre forme morbose.

La chiusura degli ospedali psichiatrici, a seguito della legge Basaglia, e l'introduzione del modello organizzativo del Dsm, ha comportato che il ricovero delle persone con disturbo psichico avvenga all'interno dell'ospedale generale, nel Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc), parte integrante del Dsm anche se situato nella struttura ospedaliera; nel 2001 (Sicilia esclusa) risultavano esservi 4.113 posti letto (0,79 posti letto/10.000 abitanti) nelle strutture pubbliche con una media di circa 13 posti per struttura.

Le Case di cura (Cdc) private, ubicate in 10 tra le 20 regioni censite, erano 54, con 4.862 posti letto e una media di 90 posti per struttura (quasi 1 posto letto/10.000 abitanti); il Lazio, la Campania e la Calabria avevano il minor numero di posti letto nelle strutture pubbliche e presentavano la più elevata concentrazione di posti letto in Cdc.

Nel Nord-Est la degenza media delle persone ricoverate nelle strutture pubbliche era doppia (24 giorni) rispetto al Sud (12 giorni); la scarsità di posti letto pubblici nel Meridione sembra essere il motivo principale ed essa causa pure il ricovero in altre strutture o aree geografiche e determina maggiori costi assistenziali complessivi.

In tutte le strutture, pubbliche e private, la presenza del personale è assicurata nell'arco delle 24 ore: in media (ultimi dati disponibili 2001) in ogni Spdc e Cpu (Clinica psichiatrica universitaria) vi è 1 ricovero al giorno mentre nelle Cdc, con capienze maggiori, i ricoveri sono quasi 2 al giorno.

RPS

Massimo Campedelli, Gianni Bacile, Gianni Tognoni, Marta Valerio

Sulla base delle informazioni disponibili, nelle strutture pubbliche sono state ricoverate circa 72.000 persone per complessivi 103.250 ricoveri; le giornate di ricovero sono state 1.227.679 con una durata media di 12 giorni.

Nelle Cdc sono state ricoverate 23.097 persone per complessivi 35.880 ricoveri; le giornate di ricovero sono state 1.252.049 con una durata media di 35 giorni.

I ricoveri con le modalità del Trattamento sanitario obbligatorio (Tso) sono stati 12.793, il 12,9% del totale dei ricoveri, e hanno coinvolto 966 persone; nessuna Cdc accoglie le persone in Tso; nel Sud la proporzione di Tso è circa doppia, a causa del tentativo di «forzare» il ricovero.

La metà degli Spdc e delle Cpu e la quasi totalità delle Cdc non hanno la disponibilità del ricovero sulle 12 ore in day-hospital (Dh), funzione questa finalizzata a contrastare l'evoluzione di situazioni critiche nel paziente e/o alleggerire il contesto di vita e la gravosità del carico familiare.

Rispetto a molte realtà europee, dove abbiamo un gran numero di reparti psichiatrici ospedalieri con le porte aperte, in Italia circa l'80% dei Spdc ha le porte chiuse a chiave.

La disponibilità di personale a tempo pieno, di qualsiasi profilo professionale, per posti letto varia in maniera marcata; nei Spdc per ogni posto letto ci sono almeno 2 unità di personale, nelle Cdc per 2 posti letto circa 1 unità; la numerosità del personale nelle strutture pubbliche dipende dal numero di posti letto più basso che nelle Cdc e dall'insieme dei pazienti accolti nei servizi ospedalieri pubblici.

7 Spdc sono ubicati in locali al di sotto del livello stradale, 111 Spdc (42%) non hanno una camera singola e molti hanno un considerevole numero di camere di degenza a 3 o 4 letti; meno di due Spdc su tre hanno uno spazio aperto accessibile alle persone ricoverate e tra questi circa la metà non ha una sala di soggiorno.

Le Strutture residenziali (Sr) sono strutture extra-ospedaliere in cui si svolge una parte del programma terapeutico-riabilitativo e socio-riabilitativo per utenti, con lo scopo di offrire una rete di rapporti e di opportunità emancipative, all'interno di specifiche attività riabilitative; vi sono, nelle regioni italiane, terminologie diverse per indicare le Sr.

In genere rispondono a funzioni quali: quella socio-assistenziale, per persone con disturbo psichico e ridotte capacità di vita autonoma, che richiedono un sostegno per le attività della vita quotidiana e/o che traggono vantaggio dalla vita comunitaria; quella terapeutico-riabili-

tativa che risponde ai bisogni di persone con disturbi rilevanti e importanti disabilità che necessitano di programmi individualizzati e continuativi per tempi differenziati e che non possono contare né sulla rete familiare, né sulla rete sociale.

Nel 2000 erano censite 1.370 Sr con 4 o più posti residenziali per complessivi 17.138 posti: 1.005 erano strutture ad alta intensità, quasi 3 su 4, 335 a media intensità e solo per 30 l'assistenza era fornita a fasce orarie.

Oltre la metà, 692 case, era stata aperta dopo il 1996 probabilmente nell'urgenza delle normative relative al superamento dell'ospedale psichiatrico.

Nelle Sr vi sono in media 12,5 posti e un tasso di posti residenziali per 10.000 abitanti pari a quasi 3 posti (superiore allo standard pari a 2/10.000).

Sempre nel 2000 le persone ospitate erano 15.943; il 58%, di esse, 9.319 non era mai stato ricoverato in Ospedale psichiatrico (Opp), mentre il restante 40% era composto da ex-degenti dell'Opp e 253 proveniva all'Ospedale psichiatrico giudiziario.

Circa la metà delle Sr ospitava prevalentemente persone comprese nella fascia di età tra 40 e 59 anni. La maggior parte delle Sr forniva un'assistenza di tipo intensivo, poco differenziata in termini di intensità assistenziale, livelli di autonomia, ecc.

### 5.6 Le popolazioni e le persone «psicofarmacologiche»

I dati di consumo disponibili confermano un aumento crescente dell'uso di psicofarmaci, e della conseguente spesa: «I farmaci del sistema nervoso centrale si collocano al terzo posto sul totale della spesa territoriale con 18 euro pro capite; per tale classe di farmaci si continua ad osservare un aumento delle prescrizioni (+4,3%) che a fronte di una riduzione dei prezzi (-1,9%) fa registrare un aumento della spesa (+5,8%), spiegabile anche da uno spostamento verso farmaci più costosi (effetto mix: +3,5%). Gli antidepressivi Ssri sono il sottogruppo a maggior prescrizione che mostra un ulteriore incremento sia di quantità prescritte (+2,6%), sia di spesa (+2,3%) [...]. Per gli altri antidepressivi si osserva un incremento delle quantità prescritte (+9%) e della spesa (+1,5%) e un effetto mix positivo (+0,9%) [...]. Gli antiepilettici, invece, sono al primo posto per spesa con un ulteriore netto incremento sia della spesa (+11,5%) che delle quantità prescritte (+4,4%) e uno spostamento della prescrizione verso farmaci più co-

RPS

Massimo Campedelli, Gianni Bacchie, Gianni Tognoni, Marta Valerio

stosi nell'ambito della classe (effetto mix: +7,4%) [...]. Il sottogruppo a maggior incremento di spesa e prescrizione è quello degli analgesici oppioidi (rispettivamente +22,9%, +16,4% con un effetto mix del +5,6%). L'effetto mix positivo può essere spiegato dal maggiore ricorso alla prescrizione di specialità più costose, generalmente per effetto dell'introduzione di nuovi farmaci o di nuove formulazioni in commercio. [...]. La prescrizione e la spesa dei farmaci anti-parkinson continua ad aumentare, rispettivamente di +10,3% e +10,7%, con una leggera tendenza verso la prescrizione di farmaci più costosi (mix: +1,1%), infatti fra gli anti-parkinson il maggiore incremento prescrittivo si registra per farmaci di recente commercializzazione [...]. Anche per gli antipsicotici tipici si osserva un incremento della spesa (+5,2%), a fronte di una lieve riduzione delle quantità prescritte (-0,2%) e del calo dei prezzi (-3,7%), spiegabile con lo spostamento della prescrizione verso farmaci più costosi (effetto mix: +9,5%). [...]. Per gli antipsicotici atipici, invece, il calo della spesa e delle Ddd (entrambi del 13,6%) è attribuibile, trattandosi di farmaci appartenenti al prontuario della distribuzione diretta (Pht), ad uno spostamento dell'erogazione verso altri canali distributivi. La variabilità regionale nel consumo di farmaci per il Snc varia da 49,0 Ddd/1000 abitanti die della Basilicata a 74,9 Ddd/1000 abitanti die della Toscana, mentre la regione con la spesa più alta resta l'Abruzzo con 25,6 euro pro capite e quella con la spesa più bassa la Basilicata (14,3 euro pro capite)». (Osmed, 2010, p. 6).

Se da una parte però, paradossalmente, tali informazioni, non permettono di identificare e riconoscere in modo mirato popolazioni «istituzionalizzate per via farmacologica», dall'altra la (non) qualità/scientificità/dipendenza-da-mercato della ricerca randomizzata sugli aspetti clinici e sui pazienti coinvolti nelle terapie psicofarmacologiche è altresì inadeguata a permettere di ricostruire le popolazioni interessate («Rivista sperimentale di freniatria», 2004; Andreatta e al., 2006; Anecchino, 2010).

Si potrebbe affermare che mentre è evidente che le persone istituzionalizzate tendono ad un consumo maggiore di psicofarmaci, sia rispetto a prima del ricovero/internamento che rispetto alla popolazione in generale (sul caso degli anziani in Rsa, Tognoni e Lepore, 2007; nel caso del carcere, Ussl 16 Padova, 2008), non vi sono invece evidenze sulla corrispondenza tra le popolazioni reali di consumatori e le popolazioni coinvolte nei trial randomizzati, ed entrambe non possono essere considerate *proxy* attendibili delle popolazioni sottoposte a



contenimento farmacologico diretto. In altri termini, mentre siamo in grado di riconoscere la funzione di *tracciante* del consumo di psicofarmaci, non altrettanto si può dire per la funzione di *determinante*.

## 6. Evidenze, diritti, sperimentaltà

Questo articolo è partito ponendosi l'obiettivo di sollevare la questione relativa a se e dove, ovvero per quale popolazione, sia in atto un processo di re-istituzionalizzazione delle risposte, con un ritorno o un'accentuazione delle forme di contenimento e, più in generale, di segregazione, fisica, simbolica e/o farmacologica dei comportamenti considerati non tollerabili. A compendio delle prime risposte date che confermano quantomeno la pertinenza di questo interrogativo, o insieme di interrogativi, si ritiene sia opportuno fare alcune considerazioni conclusive di natura metodologica, sia relativamente al problema della visibilità delle persone/popolazioni interessate, sia a quello dell'utilizzabilità dei dati e degli indicatori da costruire.

Se, come si è visto, l'epidemiologia è (in funzione del) diritto, e il diritto è «progetto», la realizzabilità di tale progetto non può che essere assunta secondo una logica sperimentale, cioè di pratica verificabile alla luce delle evidenze che il diritto stesso presuppone. La sintesi di questa visione è riassunta nel *framework* evidenze/diritti/sperimentaltà (Campedelli, Carrozza e Pepino, 2010).

### 6.1 Evidenze

I contributi sulle condizioni di migrante/irregolare e povero «estremo» di Morniroli e Grosso (*infra*), condizioni peraltro che si incrociano tra loro mettendo chiaramente in luce che la *carriera* delle persone/popolazioni difficilmente è lineare e settoriale, offrono chiavi interpretative basate sull'osservazione partecipante e sulla riflessività che scaturisce dalla loro esperienza sul campo. Si tratta di un patrimonio conoscitivo indispensabile per sviluppare l'ipotesi di ricerca qui abbozzata.

Non si può che concepire complementare quanto detto fino ad ora con quanto da loro proposto, soprattutto se l'analisi che si vuole costruire deve essere funzionale alla operatività. In campo sanitario da tempo si discute dei limiti degli approcci *evidence* e *narrative based medicine* (da ultimi Marradi e Nigris, 2010; Cipriani, 2010). Quando ci si mi-

RPS

Massimo Campedelli, Gianni Bacchie, Gianni Tognoni, Marta Valerio

sura con i processi sociali nella loro totalità e complessità, ovvero quando si esce dalle sperimentazioni randomizzate, l'approccio *narrative* è stato, ed è tutt'ora, in molti casi preliminare e propedeutico a quello *evidence*. Lo sviluppo del ragionamento qui proposto pare confermarlo.

In secondo luogo, se si vuole arrivare ad immaginare la costruzione di politiche che siano efficaci («La Rivista delle politiche sociali», 2009), ovvero che riducano/rimuovano la costruzione di sistemi di negazione della libertà/istituzionalizzazione, sul piano metodologico la stessa interpretazione dei dati e degli indicatori necessita di entrambe.

Detto questo, però, è importante sottolineare che non solo non bastano tanti o pochi dati – e, come si è visto, nel nostro caso questi spesso sono assenti o insufficienti – perché cambino la qualità e presumibilmente gli esiti di un'azione di politica pubblica; ciò che fa la differenza è il modo con cui si utilizzano le evidenze disponibili, tra cui anche i contributi *narrative*.

L'idea di evidenza più che come *prova* è quindi da considerare nella sua funzione molto più discreta, ma proprio per questo più rilevante e cogente, di elemento a sostegno di una *ipotesi*, cioè di supporto di una visione progettuale, dove per progetto si intende *la forma che assume la capacità ideativa delle persone e dei gruppi di creare qualcosa che non c'è*.

Solo per fare un esempio che ci permetta di allargare la visuale dalle persone/popolazioni coinvolte, ai processi societari considerati nel loro insieme: nella discussione in tema di differenziazione regionale dei sistemi di welfare (Campebelli, Carrozza e Tognoni, 2011), ovvero del combinato disposto tra federalismo e tagli nella spesa sociale in corso di realizzazione, in cui giustamente si pone la questione della possibile stabilizzazione o accentuazione della disuguaglianza territoriale nell'esigibilità dei diritti, soprattutto in assenza di livelli essenziali sociali e di rischio di ridefinizione in negativo di quelli sanitari ed educativi, i fenomeni di re-istituzionalizzazione, una volta resi visibili, possono (anche) essere considerati come indicatori di esito di tale processo? Se sì, questo ha implicazioni nel modo con cui costruiamo tale visibilità?

## 6.2 Diritti

Così come il concetto di evidenza, anche quello di diritto non è privo di problemi. Prima di tutto perché esso è usato e abusato in modo crescente, sia nella comunicazione pubblica che in quella privata. In

secondo luogo, perché esso è intrinsecamente portatore di difficoltà, incongruenze, tensioni.

I motivi sono molteplici e in questa sede ne indichiamo sinteticamente quattro: l'eterogeneità delle fonti del diritto (statale, sovra-statale, sub-statale, mercatistico, morale umanitario); la mancanza di gerarchie stabili, spesso conflittuali, tra i diversi livelli di diritto sub- e sovra-statale e la conseguente evoluzione non lineare del diritto stesso; il protagonismo delle persone/popolazioni portatrici di proprie istanze valoriali e quindi potenziali e/o reali artefici dell'evoluzione del diritto; l'evoluzione della società con la necessità di tutelare nuovi bisogni e quindi di richiedere nuovi diritti.

Se si interpreta il diritto dal punto di vista progettuale, tali debolezze sono anche una condizione della sua trasformabilità, ovvero della possibilità (da «evidenziare») di poter fare ancora ipotesi, per progetti conseguenti, di convivenze possibili.

### 6.3 Sperimentalità

Il processo di de-istituzionalizzazione nasce e via via si concretizza come un insieme di tentativi di soluzioni terapeutiche (o assistenziali, o ri-educative, o penali, ecc.) alternativi all'esistente. L'istanza progettuale era particolarmente forte, anche se molto meno sembra fosse presente l'interesse della verificabilità dei risultati che si sarebbero ottenuti. In parte, questa ultima esigenza è cresciuta nel tempo nelle forme varie che ha assunto il tema dell'*accountability*, ovvero del rendere conto della sostenibilità dei bilanci e della appropriatezza delle prestazioni erogate. L'ampliamento della platea dei portatori di interesse – *multistakeholder* – e il loro coinvolgimento nelle forme di governance in cui si sono trasformati sia il governo delle politiche pubbliche che delle gestioni private, ha allargato tali forme (in una battuta, dal bilancio di esercizio al bilancio sociale, o di mandato, o di missione, o di genere, o ambientale, ecc.). Ciò però ha determinato uno spostamento del *focus informativo*, per dirla alla Sen, dalle persone/popolazioni alle prestazioni. Detto con altre parole, vi è stata una assunzione della istanza progettuale dentro lo slittamento semantico che ha attraversato i sistemi di cittadinanza spostando/sostituendo progressivamente il paradigma bisogni/diritti/risposte con domande/convenienza/offerta (unito a quello bisogni/beneficenza/risposte), e ciò ne ha condizionato la sua implementazione coerente viziandone la logica intrinseca. Il punto nodale è che i servizi, riconosciutisi intuitivamente come *si-*

RPS

Massimo Campedelli, Gianni Bacile, Gianni Tognoni, Marta Valerio

*stemi di ricerca*, non hanno potuto sviluppare, se non parzialmente, questa istanza di attori di costruzione di libertà/emancipazione dalla violenza, dalla sofferenza e dai bisogni fondamentali, e non solo di produzione/erogazione, più o meno standardizzata, di prestazioni.

La sperimentabilità delle prestazioni, a nostro parere, non comporta la negazione degli standard, ma ne riconosce, insieme alla funzione di orientamento (e prima garanzia per i fruitori), i limiti rispetto alle differenze che necessariamente quegli standard non possono accettare: che siano quelle personali, o quelle familiari, o di popolazioni specifiche, o altre ancora, recuperando in questo modo la priorità del fine sulla pluralità dei mezzi possibili, ma non incoerenti.

La mappatura, parziale e insufficiente, dei processi di istituzionalizzazione sopra descritta, è essa stessa il preliminare di un protocollo sperimentale per la evidenziazione delle diversità che attraversano – e incrociano – quelle e altre popolazioni.

Gli standard svolgono cioè una funzione orientativa, di riduzione della complessità tra le alternative possibili. È evidente, per giocare sui termini, che questa logica necessita di evidenze, sia dal punto di vista dei bisogni sia dal punto di vista della efficacia ed effettività delle risposte, delle prestazioni e dei diritti.

La probabilità che una logica sperimentale «di effettività di diritti» possa essere presa in considerazione a fini e in pratiche operativi è strettamente correlata con la capacità degli attori di considerarsi responsabili e gestori di una cultura non regressiva e/o di gestione dell'esistente, ma che veda la sperimentazione di modelli innovativi di servizi misurabili sui diritti come l'espressione obbligata e prioritaria di appropriatezza e di legittimità.

De-istituzionalizzare il territorio, in fondo, vuole significare proprio questo.

### *Riferimenti bibliografici*

Agenas, 2009, *Rilevazione dell'attuale spesa pubblica per l'assistenza sociosanitaria agli anziani non autosufficienti e quantificazione del fabbisogno finanziario per garantire livelli standard*, Relazione finale del progetto di ricerca corrente 2006, Agenas, Roma, 27 gennaio, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.agenas.it/agenas\\_pdf/convegno\\_modelli\\_costi\\_anziani\\_assist\\_primaria/Relazione\\_finale\\_Anziani\\_non\\_autosufficienti.pdf](http://www.agenas.it/agenas_pdf/convegno_modelli_costi_anziani_assist_primaria/Relazione_finale_Anziani_non_autosufficienti.pdf).

Ambrosini M., 2010, *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia. Come e perché*, Il Saggiatore, Milano.

- Andreatta M., Baviera M., Fonto M., Joppi R., Mezzalana L., Mirandola M. e Tognoni G., 2006, *La depressione in medicina generale. Dossier*, «Dialogo sui farmaci», n. 1, pp. 4-13.
- Ancichino C., 2010, *Psicofarmaci: a che punto siamo?*, «Informazioni sui farmaci», n. 34, pp. 102-108.
- Antigone Onlus, 2010, *Da Stefano Cucchi a tutti gli altri. Un anno di vita e morte nelle carceri italiane. VII rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*, «Antigone», vol. 5, n. 1.
- Associazione Società InFormazione (a cura di), 2011 (di prossima pubblicazione), *Rapporto sui diritti globali 2011*, Ediesse, Roma.
- Barsanti S., Campedelli M. e Innocenti E. (a cura di), 2011, *Il profilo di salute. Un sussidio per i piani integrati di salute*, Ets, Pisa.
- Basaglia F. (a cura di), 1974, *L'istituzione negata*, Einaudi, Torino.
- Basaglia F., 1981, *Scritti*, 2 voll., Einaudi, Torino.
- Bauman Z., 2008 [2005], *Vite di scarto*, Laterza, Bari-Roma.
- Biondi Dal Monte F., 2011, *Commento l. 15.7.2009, n. 94*, in De Francesco G., Gargani A., Manzione D. e Pertici A. (a cura di), *Commentario al «Pacchetto Sicurezza» legge 15 luglio 2009, n. 94*, Utet, Torino.
- Camarlinghi R. e D'Angella F. (a cura di), 2010, *Solo il carcere nel futuro delle «classi pericolose?»*, «Animazione Sociale», vol. 40, n. 247, novembre.
- Campedelli M., Carozza P. e Pepino L. (a cura di), 2010, *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Campedelli M., Carozza P. e Tognoni G., 2011, *Federalismo e sistema di welfare socio-sanitario: scenari e impatto*, «Ricerca & Pratica», vol. 27, n. 2, pp. 50-61.
- Campedelli M., Lepore V. e Tognoni G. (a cura di), 2010, *Epidemiologia di cittadinanza. Welfare, salute e diritti*, Il pensiero scientifico, Roma.
- Cecchetto G. e Saugo M., 2010, *Lì dove la medicina non arriva: l'epidemiologia assistenziale nelle risposte ai grandi anziani*, in Campedelli M., Lepore V. e Tognoni G. (a cura di), *Epidemiologia di cittadinanza. Welfare, salute e diritti*, Il pensiero scientifico, Roma.
- Centro Studi di Ristretti Orizzonti, 2011, *Ricerca sui costi del sistema penitenziario italiano dal 2001 al 2010*, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.ristretti.it/commenti/2011/aprile/pdf/costo\\_carceri.pdf](http://www.ristretti.it/commenti/2011/aprile/pdf/costo_carceri.pdf).
- Cipriani R. (a cura di), 2010, *Narrative-based medicine: una critica*, «Salute e Società», vol. 9, n. 2.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2009, *Contenzione fisica in psichiatria: una strategia possibile di prevenzione*, 10/081/CR07/C7.
- Cooper D. (a cura di), 1978 [1969], *Dialettica della liberazione. Integrazione e rifiuto nella società opulenta*, Einaudi, Torino.
- Crouch C., 2003, *Postdemocrazia*, Laterza, Bari.
- Dell'Acqua G., 2009, *I luoghi della cura. Buone e cattive pratiche*, «Quaderni di ItalianiEuropei», n. 2, disponibile all'indirizzo internet [http://www.italianieuropei.it/it/la-rivista/archivio-della-rivista/itemlest/category/92-i-quaderni\\_2\\_2009\\_la\\_sanità\\_html](http://www.italianieuropei.it/it/la-rivista/archivio-della-rivista/itemlest/category/92-i-quaderni_2_2009_la_sanità_html).

RPS

Massimo Campedelli, Gianni Bacchie, Gianni Tognoni, Marta Valerio

- Dell'Acqua G. e Bracco R., 2009, *I numeri dei servizi di salute mentale in Italia*, «Quaderni di ItalianiEuropei», n. 2, disponibile all'indirizzo internet [http://www.italianieuropei.it/it/la-rivista/archivio-della-rivista/itemlist/category/92-i-quaderni\\_2\\_2009\\_la\\_sanita.html](http://www.italianieuropei.it/it/la-rivista/archivio-della-rivista/itemlist/category/92-i-quaderni_2_2009_la_sanita.html).
- Enriquez E., 2011, *Un mondo senza trasgressione*, «Animazione Sociale», anno 41, n. 250, pp. 15-26.
- Errc - European Roma Rights Centre, Cohre – Centre on housing rights and evictions, , OsservAzione, Sucar drom (a cura di), 2008, *Rapporto sulla situazione italiana, presentato alla commissione delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (Cerd) riunito per la 72a sessione*, 7 marzo, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.errc.org/cms/upload/media/02/C8/m000002C8.pdf>.
- Forcella E., 2006, *Profilo di salute della popolazione zingara*, relazione al corso «Salute senza esclusione. Rom e Sinti: accessibilità e fruibilità dei servizi socio-sanitari», Roma, Regione Lazio e Caritas Italiana, 26-27 settembre e 12 dicembre 2006, disponibile all'indirizzo internet: <http://archivioromanolil.blog.tiscali.it/tag/zingara/>.
- Forti L., 1976, *L'altra pazzia. Mappa antologica della psichiatria alternativa*, Feltrinelli, Milano.
- Foucault M., 1976, *Sorvegliare e punire*, Einaudi, Torino.
- Foucault M., 1977, *Storia della follia nell'età classica*, Rizzoli, Milano.
- Galati M. (a cura di), 2007, *Rom cittadinanza di carta. Metodologie di ricerca e di intervento sociale per apprendere parola e rappresentanza*, Rubettino, Soveria Mannelli (Cz).
- Goffman E., 1974, *Asylum*, Einaudi, Torino.
- Gruppo Crc (Convention on the Rights of the Child) – Gruppo di lavoro di monitoraggio sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, 2009, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Secondo rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della convenzione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/2\\_Rapporto\\_supplementare-2.pdf](http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/2_Rapporto_supplementare-2.pdf).
- Guidi G., 2011, *Il concetto di mortalità evitabile*, in Barsanti S., Campedelli M. e Innocenti E. (a cura di), *Il profilo di salute. Un sussidio per i piani integrati di salute*, Ets, Pisa.
- Laffi S., 2009, *Parole in relazione: dialogo, conversazione, intervista*, in Laffi S. (a cura di), *Le pratiche dell'inchiesta sociale*, Edizioni dell'Asino, Roma.
- Lamura G., Gori C., Hanau C., Polverini F., Principi A. e Tomassini C. (a cura di), 2005, *L'informazione statistica sull'assistenza agli anziani in Italia. Rapporto di indagine*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, luglio.
- Lanzillo M.L. (a cura di), 2008, *Libertà*, Laterza, Roma-Bari.
- «La Rivista delle Politiche Sociali», 2009, *L'informazione prima della informazione. Conoscenza e scelte pubbliche*, numero monografico, n. 3, luglio-settembre.

- Lepore V., D'Ettoire A., Valerio M., Corrado D., De Camillis P., Romero M., Scurti V., Monesi G., Ferrarese A., Monesi L., Mollo F. e Tognoni G., 2002, *Dalla farmacoepidemiologia all'epidemiologia dell'assistenza*, «Giornale Italiano di Farmacia Clinica», vol. 16, n. 2, pp. 102-107.
- Lepore V., Samarelli V., Schena G. e D'Ettoire A., 2007, *Le banche dati sulla salute. Verso la costruzione di una epidemiologia assistenziale*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 111-122.
- Loewenberg S., 2010, *Plight of Roma Worsens in Italy*, «The Lancet», vol. 375, n. 9708, pp. 17-18, 2 gennaio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140673609621711/fulltext>.
- Marradi A. e Nigris D. (a cura di), 2010, *Evidence-based medicine: una critica*, «Salute e società», vol. 9, n. 1.
- Ministero di Grazia e Giustizia, *Costo medio giornaliero per detenuto – Anni 2001-2010*, 27 luglio 2010.
- Ministero della Salute, 2008, *Relazione sullo stato sanitario del paese 2005-2006*, gennaio 2008, Roma.
- Ministero della Salute, 2009, *Relazione sullo Stato Sanitario del Paese 2007-2008*, dicembre 2009, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.salute.gov.it/pubblicazioni/ppRisultatiRSSP.jsp>.
- Ministero della Salute, Direzione generale del sistema informativo, Ufficio direzione statistica, 2011, *Attività gestionali ed economiche delle Asl e aziende ospedaliere Anno 2008*, gennaio, Roma.
- Morandi I., Tavini G. e Di Domenico S., 2010, *Assistenza agli anziani in regime residenziale extraospedaliero nelle regioni: variabilità dei costi e dei livelli di copertura della popolazione*, Agenas, Roma, 26 giugno, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.agenas.it/monitoraggio\\_costi\\_tariffe/RSAanziani\\_sito.pdf](http://www.agenas.it/monitoraggio_costi_tariffe/RSAanziani_sito.pdf).
- Monasta L., 2004, *I campi rom in Italia e la salute dei bambini*, Relazione al convegno Eurac «Quale politica per Rom e Sinti in Sudtirolo?» Bolzano, 26 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.gfbv.it/3dossier/sinti-rom/20041026-it.html#r3>.
- Morris L., 2002, *Managing Migration; Civic Stratification and Migrants Rights*, Routledge, Londra.
- Morrone A., Spinelli A., Geraci S., Toma L. e Andreozzi S. (a cura di), 2004, *Immigrati e zingari: salute e disuguaglianze*, Rapporti Istituzionali n. 03/4, Istituto Superiore di Sanità, Roma.
- Nussbaum M.C., 2002, *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Il Mulino, Bologna.
- Nussbaum M.C., 2007, *Le nuove frontiere della giustizia*, Il Mulino, Bologna.
- Nussbaum M.C., 2011, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno di cultura umanistica*, Il Mulino, Bologna.
- OsMed Gruppo di lavoro, 2010, *L'uso dei farmaci in Italia. Rapporto nazionale gennaio-settembre 2010*, dicembre, Aifa - Istituto Superiore di Sanità, Roma, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.agenziafarmaco.gov.it/>

- it/content/luso-dei-farmaci-italia-rapporto-osmed-gennaio-settembre-2010-0.
- Pesaresi F. e Brizioli E., 2009, *I servizi residenziali*, in Nna - Network non autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. Rapporto 2009*, Maggioli, Rimini.
- Regione Emilia-Romagna, Giunta regionale - Assessorato promozione politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione e volontariato, 2010, *Relazione sulla situazione penitenziaria in Emilia-Romagna nell'anno 2009* (l.r. 19 febbraio 2008, n. 3, art. 9), maggio, Bologna.
- Rinaldini M., 2010, *Lo status di immigrato alla luce del concetto di stratificazione civica*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 101-120.
- «Rivista sperimentale di freniatria», 2004, *Psicofarmaci*, vol. 127, n. 3.
- Rotelli F., 2008, *Per la normalità*, Microtesti, Trieste.
- Ruggiero V., 2011, *Il delitto, la legge, la pena. La contro-idea abolizionista*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Sen A., 2010, *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano.
- Severino F. e Bonati M., 2010, *Migranti e salute: tra diritto (alle cure) e reato (di clandestinità)*, «Ricerca & Pratica», n. 26, pp. 59-68.
- Tognoni G., 2008a, *I farmaci e il mercato*, «Assistenza Infermieristica e Ricerca», vol. 4, n. 27, pp. 226-229.
- Tognoni G., 2008b, *Le morti-malattie evitabili come espressione moderna del genocidio*, «Assistenza Infermieristica e Ricerca», vol. 4, n. 29, pp. 230-233.
- Tognoni G. e Lepore V., 2007, *Uno sguardo sanitario sul corso della vita anziana*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 149-164.
- Tognoni G., Anselmi M. e altri, 2008, *Why Community Epidemiology (Epic) and What Is It?*, «Giornale Italiano di Medicina Tropicale», vol. 13, n. 4.
- Tognoni G., Anselmi M. e altri, 2010, *Epidemiologia comunitaria: Las periferias toman la palabra*, Cecomat, Esmeraldas, Ecuador.
- Tognoni G., Baccile G. e Valerio M., 2010, *La salute-sanità e servizi come indicatori e misura dell'effettività dei diritti*, in Campedelli M., Carrozza P. e Pepino L. (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Urbinati N., 2011, *Liberi e uguali. Contro l'ideologia individualista*, Laterza, Roma-Bari.
- Ussl 16 Padova, 2008, *Sanità penitenziaria. Riepilogo generale della situazione in Veneto*, 12 settembre, Padova.



*Tabella 2 - Offerte residenziali e semiresidenziali accreditate (anno 2008)*

Dati 2008	Strutture		Posti		Utenti		Giornate di utenza		Utenti x 100.000 ab.
	Residenziali	Semi- Residenziali	Residenziali	Semi- Residenziali	Residenziali	Semi- Residenziali	Residenziali	Semi- Residenziali	Residenziali
Assistenza psichiatrica	1.648	759	18.193	12.248	28.184	30.924	193	67	47,3
Ass. disabilità fisica	601	664	9.643	11.093	12.220	10.695	235	190	20,5
Ass. disabilità psichica	510	433	7.674	7.177	8.072	7.442	271	169	13,5
Assistenza anziani	2.531	632	154.859	11.979	226.348	18.488	229	129	1.894,8
Ass. pazienti terminali	103	4	1.061	8	12.466	66	23	3	20,9
<b>Totale</b>	<b>5.393</b>	<b>2.492</b>	<b>191.430</b>	<b>42.505</b>	<b>287.290</b>	<b>67.615</b>	<b>218</b>	<b>115</b>	<b>481,9</b>

*Fonte:* Ministero della Salute, 2011.

## De-istituzionalizzazione? Le marginalità estreme

**Leopoldo Grosso**

RPS

*Le povertà estreme si caratterizzano soprattutto nel fenomeno delle persone senza dimora che in Italia e nel mondo occidentale sono in aumento, poiché alle persone alcolodipendenti, tossicodipendenti e portatrici di sofferenza psichiatrica, si sono aggiunte nuove figure sociali, e in particolare due «folle» riguardanti i migranti stranieri e i nuovi poveri italiani. I primi, che falliscono nel loro progetto migratorio, vivono la strada come la condizione definitiva che ne segna l'insuccesso; tra i secondi, alta è la presenza di padri di famiglia che hanno perso il lavoro e poi la casa. All'interno del fenomeno migratorio i gruppi di profughi e rifugiati politici, come anche la popolazione rom, beneficiano di maggiore*

*assistenza ma a prezzo di una diminuzione delle proprie libertà complessive. Le politiche per i senza dimora si affrontano reperendo abitazioni, punto di partenza per un possibile percorso evolutivo. Dirimente la questione della residenza, anche solo anagrafica, per non precludere l'esercizio di alcuni diritti fondamentali. La risposta, anche se insufficiente, è soprattutto centrata sull'urgenza e sull'emergenza, molto meno sulla predisposizione di percorsi virtuosi in grado di recuperare la necessaria integrazione sociale. La mancata assistenza provoca tentazioni repressive e di controllo che aumentano la gravità della problematica ed i costi economico-sociali ad essa sottesi.*

### 1. Introduzione

L'estensione e i volti delle marginalità estreme evolvono e mutano in combinazione coi cambiamenti sociali, il benessere di una regione, le crisi economiche, ma anche con l'assetto del welfare e del sistema dei servizi, le politiche e le concezioni che le ispirano. Nel connotare il fenomeno svolgono un ruolo non secondario le culture delle comunità territoriali e delle loro amministrazioni. Sono le concezioni dell'idea di uguaglianza dei cittadini e della coesione sociale, la considerazione dei diritti umani e della solidarietà, la visione della sicurezza di un territorio, che ispirano i criteri in base ai quali le amministrazioni ripartiscono le risorse e allocano gli investimenti. È così che nei diver-

si territori vengono definiti i confini tra l'area dell'inclusione e quella dell'esclusione sociale.

I perimetri dell'emarginazione e i percorsi di deriva estrema si configurano pertanto con geometrie variabili, risultato di macro-processi «spontanei» e di precise scelte politico-amministrative che contrastano o meno lo stato di impoverimento assoluto, ne definiscono la protrazione nel tempo e ne determinano la possibilità-impossibilità delle vie d'uscita.

## 2. *Marginalità estreme e senza dimora*

Nel 2008 in Italia i poveri in senso assoluto erano aumentati a 2.893.000, un buon terzo di tutte le persone censite come povere (Caritas italiana e Fondazione Zancan, 2010). All'interno di un trend ancora in crescita, di estensione della povertà e di intensificazione della stessa è in aumento anche la povertà irreversibile, le cosiddette «marginalità estreme» esemplificate e identificate con la popolazione dei senza dimora.

Una persona senza dimora non è solo una persona senza tetto. C'è in gioco molto di più. Non si tratta solo della mancanza di una casa intesa nel senso fisico del termine, ma della sottrazione di un ambiente di vita che la mancanza di un'abitazione comporta. È il venir meno «di un luogo privilegiato di riproduzione del sé e di sviluppo di relazione affettive» (Caritas italiana e Fondazione Zancan, 2007), che preclude o ridefinisce considerevolmente il proprio senso di identità personale. La dimora sottende l'insieme di significati psicologici e culturali legati all'esperienza dell'abitare, che non si esaurisce solo nella maggiore sicurezza e in un minimo di comfort in dotazione. Siccome vivere in strada significa sopravvivere ed organizzare la propria esistenza intorno alla risoluzione dei bisogni primari, il senso che acquisisce l'esistere «equivale alla dolorosa condizione quotidiana di conservarsi» (Morro-ne e Reynaudo, 2011).

I senza dimora sono, nella stragrande maggioranza, persone senza alcun tipo di reddito, e, se trovano qualche occupazione, è in genere al di fuori di qualsiasi regolamentazione del rapporto di lavoro. Una recente ricerca (Braga e Corno, 2010) indica che l'85% delle persone senza dimora non lavora. Solo il 14% è in qualche modo occupata, di cui il 50% in nero e l'altra metà in «borsa lavoro», sovvenzionata dagli enti locali o da qualche fondazione. Il ricavato medio non va oltre, in

entrambi i casi, i 350 euro mensili. È comunque alta la percentuale di coloro che affermano che stanno cercando un lavoro, pur con diversi livelli di attivazione (62%).

Altri fruiscono di una pensione minima o di un sussidio, spesso sal-tuario, che consentono una disponibilità economica che si aggira fra i 200-400 euro, del tutto insufficiente per assicurarsi una dimora stabile. Il rapporto tra maschi-femmine senza dimora risulta tra 10:1 e 8:1. L'emarginazione femminile rimane più nascosta e sommersa, per la maggiore facilità, rispetto ai maschi, di trovare una qualche forma di ospitalità notturna. Tuttavia è attualmente in crescita, soprattutto per le donne immigrate.

### 3. Cosa significa essere «senza dimora»

La giornata dei senza dimora è scandita dalla necessità di soddisfare i bisogni primari: mangiare, dormire, lavarsi.

Ci si muove in itinerari obbligati e comuni, alla ricerca di mense, dormitori, bagni pubblici, collocati spesso in zone diverse e distanti della città, i cui accessi sono dettati dagli orari di apertura dei singoli servizi. Nei tanti inevitabili momenti di attesa e nei tempi morti che segnano la lunga giornata in strada, il riparo, in particolare quando fa freddo, è fornito dalle biblioteche, dai centri commerciali o dai lunghi corridoi degli ospedali, sempre molto ricercati perché ben riscaldati.

Nella vita di strada ci si ritrova e nella vita di strada si impara. Si impara cosa significa essere totalmente poveri e come cercare di cavarsela. Avviene un vero e proprio processo di acculturazione di cui rimane permeata la percezione di sé e il proprio senso di identità personale.

Anche gli stili di vita si confondono: la comune lotta per la sopravvivenza, l'accesso alle stesse mense, dormitori e servizi comuni, i compromessi con «l'arte di arrangiarsi», l'accattonaggio, e il coinvolgimento con i tanti piccoli mestieri della cosiddetta «microcriminalità», dal «cavallo» per lo spaccio e la ricettazione, ai piccoli furti, al ruolo di «utili idioti» a cui ci si presta per le truffe.

Quando si è in strada, il carcere e il consumo di sostanze psicoattive costituiscono esperienza comune e diffusa. L'esperienza della carcerazione è molto spesso il risultato della vita di strada e delle «culture» apprese: il 36% delle persone senza dimora ha sperimentato almeno una restrizione in un istituto di pena (Braga e Corno, 2010). La reclusione può significare spesso il pretesto per il taglio definitivo alle rela-

zioni familiari, in particolare per il partner femminile, che in questo modo «chiude» e porta a compimento una separazione già maturata nei fatti e da tempo.

Per quanto riguarda le sostanze psicoattive, legali e illegali, il consumo e l'abuso, non la dipendenza, costituiscono una costante della vita di strada. È un uso diffuso e capillare, che va ben oltre la cerchia più ristretta delle persone tossicodipendenti e alcolodipendenti, e che si «incolla» alla vita dei consumatori, senza stravolgerla. Le sostanze psicoattive offrono una compensazione, pur fugace e illusoria, alle difficoltà di chi vive alla giornata. Le sostanze, oltre a fornire sprazzi di piacere e distrarre dalle impellenze della quotidianità, riducono lo stimolo della fame, fanno sentire meno il freddo, smorzano la fatica, tengono svegli, anestetizzano dolori, alleviano la solitudine, forniscono l'energia che in quel momento sembra mancare. Di fatto, nei contesti di strada, si è imposto un policonsumo e un poliabuso. È raro trovare consumatori che rimangono fedeli ad un'unica sostanza. L'interscambiabilità tra eroina e alcol è nota. Il ruolo propedeutico e concomitante che l'alcol ha nei confronti della cocaina, incentivandone e prolungandone l'effetto anche. Gli psicofarmaci vengono spesso usati come «droghe» e, viceversa molte sostanze psicoattive svolgono una funzione di «autocura».

L'esperienza della vita in strada assume diversi significati: col tempo ci si deprime e ci si ammala, subentra la stanchezza, la sfiducia e la rassegnazione; in strada si fa esperienza di essere rifiutati, ci si convince, o si ha la conferma, di avere contro il mondo intero, per cui aumenta la rabbia e l'aggressività; in strada si cerca di nascondere la propria identità di senza dimora, ci si mescola al cittadino comune per passare inosservati, si cercano spazi e relazioni in cui sia possibile conferire un senso di normalità alla propria esistenza (Morrone e Reynaudo, 2011); in strada si possono apprendere nuovi comportamenti e nuove condotte, che portano ad un cambiamento dei valori di riferimento, sollecitati dalla necessità di una strategia di sopravvivenza che esce dai dettami della legalità (Barano, 2004); in strada si toccano con mano le più grandi asprezze della vita, e si fa un'esperienza radicale, che può anche essere vissuta come una lezione di vita e un insegnamento eccezionale...

Il popolo della strada non è un agglomerato omogeneo. È la confluenza di differenti realtà ed esperienze che conducono verso la deriva marginale. Ma più si prolunga la vita in strada, più inevitabilmente essa tende a omologare i comportamenti e a produrre assimilazione.

#### *4. I volti tradizionali dell'emarginazione estrema*

Una prima componente «tradizionale» del popolo della strada è costituita dalle persone divenute alcolodipendenti, che non hanno mai cercato o hanno interrotto un percorso con i servizi di cura. L'età è tendenzialmente superiore ai quarant'anni. I legami familiari sono assenti, sopravviene di regola una sorta di rassegnazione: non si intravedono realistiche prospettive di cambiamento, né ci si attiva per cercarle.

Una seconda componente riguarda le persone tossicodipendenti da eroina per via endovenosa, solitamente più giovani (la loro aspettativa di vita media, grazie anche agli interventi di riduzione del danno, ha superato i 40 anni) dei soggetti alcolodipendenti. Gli assuntori di eroina hanno già alle spalle almeno un decennio di consumo pressoché continuativo, saltuariamente interrotto da brevi periodi di remissione o da carcerazioni. Il rapporto con la sostanza si configura come totalizzante ed esclusivo, per cui la condizione di senza dimora rappresenta un punto di arrivo. Il futuro riserva l'alternanza tra strada e carcere, a meno che non si aderisca ad un radicale progetto di cura, in genere affidandosi ad una comunità terapeutica.

Le persone portatrici di pesanti problematiche psichiche costituiscono la terza componente tradizionale che affolla la strada. Senza più una significativa rete familiare di supporto, frequentano i luoghi della marginalità, da cui si traggono limitati benefici di socializzazione e restituzione di identità. Le persone con problematiche psichiatriche vengono tendenzialmente accettate e tollerate da molti «compagni di strada»; talvolta ne sperimentano il rifiuto, costituendone il parafulmine e il capro espiatorio. Apprendono come arrangiarsi e sopravvivere; non sono complianti alle cure psichiatriche.

L'emarginazione tradizionale approda alla vita di strada per il progressivo venir meno di una serie di tutele, ma anche per la consistenza di un vulnus soggettivo che si è perpetuato nel tempo. Essa rappresenta la parte di popolazione più stabile e permanente dei senza dimora, il cosiddetto zoccolo duro. Per queste situazioni, la condizione di povertà estrema non è il risultato di un impoverimento improvviso, ma è l'esito di un lungo processo che è originato molto tempo prima, in connessione con fattori di forte fragilità e vulnerabilità personale. La discontinuità col passato è pressoché totale. La vita di ieri affiora solo più nei vissuti e ricordi soggettivi, e non è oggettivata dalla permanenza di alcun legame significativo. Rabbia e rancore, nostalgia e ramma-

RPS

Leopoldo Grosso

rico, colpa e vergogna costituiscono il lascito di «sentimenti» della vita precedente, e segnano una radicale cesura col passato, costituendo una insuperabile barriera alla tentazione stessa di riprenderne in mano i fili. Sia che il distacco sia stato traumatico o l'esito inevitabile di una conflittualità permanente e protratta, è quasi sempre la colpa, non necessariamente proiettata sugli altri e extrapunitiva, ma anche interiorizzata e intrapunitiva, a impedire che le relazioni del passato possano costituire ancora una risorsa per il presente. Toccherà agli operatori più dedicati e sensibili censire l'esistenza della rete primaria, verificarne la disponibilità, fare i conti con le sedimentazioni dei vissuti delle parti (oltre che delle loro risorse economiche), tentare impervi «recuperi» relazionali, là dove si intravede la possibilità di «sgelare» e sciogliere «grumi» di affettività non risolte ma ancora presenti.

A questa popolazione dei senza dimora, che pur non rappresentandone oggi la maggioranza, rimane cospicua e significativa, si aggiungono i nuovi volti dell'emarginazione estrema: le persone straniere, in grave difficoltà nella realizzazione del loro progetto migratorio e una quota sempre più rilevante di italiani «inclusi», che, in tempi relativamente brevi e sempre più simili ai veloci ritmi nordamericani, perdono il lavoro, poi la casa, e si trovano ai margini della vita di strada.

### *5. I migranti e l'emarginazione estrema*

I migranti che vivono in povertà estrema, che falliscono nel realizzare il progetto migratorio, si suddividono in due macro-tipologie: coloro che incappano nella vita in strada come un momento molto aspro e difficile del loro percorso, ma riescono a renderlo transitorio e contenuto nel tempo, trovando successivamente opportunità più favorevoli, che sanno cogliere e utilizzare; coloro che invece vengono progressivamente risucchiati e schiacciati dalla vita di strada, per i quali lo stato di emarginazione si protrae fino a sancire il completo fallimento del progetto migratorio. Si allentano, fino a rompersi, tutti i legami sia con la famiglia di origine sia con la comunità dei connazionali. Alla base di tale deriva confluiscono più determinanti: la perdita del lavoro e l'inattività protratta, il decorso di una lunga malattia, un grave incidente sul lavoro, l'instaurarsi di una dipendenza, un ostacolo giudiziario, la carcerazione a seguito di un coinvolgimento in episodi di criminalità. Oggi, sotto un profilo quantitativo, la realtà dei migranti, «clandestini» o senza più permesso di soggiorno, ma anche alcuni «regola-

ri», che affollano il popolo dell'emarginazione estrema, ha raggiunto e forse superato in numerosità le componenti tradizionali del fenomeno.

Una minoranza di loro, non differentemente dalla analoga popolazione italiana, percorre le strade dell'alcol-tossicodipendenza, della tossicodipendenza e del disagio psichico (Emcdda, 1999-2007). Molti altri approdano al carcere e ai Cie (Centri di identificazione ed espulsione), in cui possono essere trattenuti fino a sei mesi.

La maggioranza di loro, invece, non diversamente dai nuovi poveri italiani, cerca di circoscrivere il periodo di strada, che segna l'impasse del progetto migratorio, al più breve tempo possibile.

L'esperienza sembra suggerire che mediamente i migranti siano dotati di maggiori capacità di resilienza rispetto ai nuovi poveri italiani, che si traduce in una maggiore «tenuta» nel periodo di difficoltà estrema, tant'è che non viene meno del tutto la pratica delle rimesse a casa.

### *6. Il caso dei rom e dei profughi*

Tra le marginalità estreme alcuni autori (Revelli, 1999) collocano anche la popolazione rom, ristretta nei campi e nelle aree loro dedicate, in una condizione di delimitazione dei perimetri di pertinenza e per la sorveglianza a cui i loro siti sono sistematicamente sottoposti. I rom non sono considerati homeless, ma la loro condizione non si discosta di molto. Una parte cospicua di loro vive in baracche costruite con materiali di risulta, prelevati dalle discariche. Anche quando sono sistemati negli appositi campi viene loro negato qualsiasi certificato di idoneità alloggiativa, necessario per ottenere il ricongiungimento familiare. Dispongono di una sistemazione provvisoria, ma la continua messa in discussione dei loro assembramenti, la mancanza dei servizi e dei collegamenti, l'indisponibilità della maggior parte delle amministrazioni a incrementare opportunità e tentare pratiche di maggior integrazione, li pone in uno stato di precarietà permanente.

I rom inseriti nei campi attrezzati subiscono una severa regolamentazione, che ne limita le libertà fondamentali, e sono stati sollevati molti dubbi relativamente alla costituzionalità di molte ordinanze comunali. Le famiglie possono essere espulse a discrezione se incorrono in indagini di reati, risse, ubriachezza. Sono trattati diversamente dagli assegnatari di edilizia residenziale pubblica, che non sono soggetti alle medesime sanzioni, le quali si configurano invece come pene accesso-

RPS

Leopoldo Grosso



rie, non previste dal codice penale. Inoltre in alcuni campi ai residenti è negato il diritto di ricevere ospiti, compresi i parenti più stretti.

Non diverso è il trattamento riservato a molti gruppi di profughi e di rifugiati, che vengono spesso assebrati in caserme inutilizzate o in altri edifici spesso dismessi da tempo e destinati alla loro accoglienza. Il loro status provvisorio di profughi, in attesa dell'accertamento e di un riscontro formale, non consente loro di ottenere il permesso di lavorare. Vengono assistiti per tempi sempre più lunghi e indeterminati e, nel frattempo, i perimetri in cui sono confinati per la loro ospitalità sono sorvegliati, soggetti ad orari e a controlli, in particolare nei confronti dei congiunti, che si vorrebbero ospitare anche solo temporaneamente.

### 7. I nuovi poveri italiani e il rischio della vita di strada

Per gli italiani «inclusi», che approdano alla vita di strada dopo lunghi anni di vita integrata, i processi che possono dare luogo alla deriva marginale sono riconducibili a diverse configurazioni di impoverimento: Franzini (2010) sottolinea come oggi in Italia la trasmissione intergenerazionale della disuguaglianza sociale sia uno degli aspetti più caratterizzanti della cronicizzazione della povertà. Ma il transito verso le marginalità estreme è spesso il risultato di un evento imprevisto e dirompente, che giunge come un fulmine a cielo sereno, per il quale non sono a disposizione le risorse non solo economiche, ma anche personali, emotive e familiari, per riorganizzare adeguatamente la propria vita. Svolge un ruolo sempre più determinante la condizione di «precarità post-fordista» (Revelli, 2010), per l'odierna configurazione della nuova disciplina del lavoro, senza tutele adeguate tra un contratto a termine e il successivo allorché si creano prolungati vuoti occupazionali, e per il riaffacciarsi dei «*working poor*», dei lavoratori salariati che con il loro guadagno non arrivano alla quarta settimana del mese. L'interpretazione oggi in Italia della cosiddetta «*flexicurity*», come mera flessibilità senza sicurezza, dopo più di venti anni in cui il reddito in Italia si è trasferito dal lavoro dipendente al profitto e alla rendita (e alla rendita speculativa in particolare), genera nuove povertà, di cui alcune, in concomitanza con altri fattori, esitano nelle marginalità estreme.

Particolarmente a rischio risultano le famiglie monoreddito: dal guadagno del marito-padre dipende l'intera sorte economica della fami-

glia. I costi di questa dipendenza economica appaiono drammatici allorché il capo-famiglia perde il lavoro. Alla perdita del lavoro può seguire la perdita della casa e la successiva diaspora familiare, allorché la separazione del nucleo si impone con la ricerca di ospitalità a breve. In genere si attivano le reti parentali primarie (di regola per i figli minori e la madre), che non sono in grado di fornire un aiuto per tutto il periodo necessario per uscire dalla situazione problematica. Non è raro che il capofamiglia trovi riparo in un dormitorio. I «*breadwinners*», espropriati del loro ruolo, sono l'emblema del cambiamento avvenuto tra la popolazione dei senza dimora. Non si assiste solo più a percorsi all'insegna di una deriva sociale, in cui una successione di eventi drammatici ha innescato processi di esclusione di difficile reversibilità. Il fenomeno è sempre più caratterizzato da individui che continuano ad aggrapparsi a tutti i lavori di fortuna disponibili, quasi sempre in nero e saltuari, e che riescono a mantenere anche relazioni significative. Alcune delle quali indispensabili per il supporto affettivo e motivazionale, altre più occasionali ma utili a rendere più sostenibile il nuovo stile di vita. La resistenza alla deriva che la vita in strada comporta non è comunque a tempo indeterminato. C'è un'«epoca d'oro», un tempo, oltre il quale la forza soggettiva che sostiene e attiva le persone per uscire dalla situazione in cui si sono venute a trovare, viene progressivamente meno, portando alla perdita di speranza e alle diverse forme di rassegnazione e di resa. In genere i segnali concreti di «rimonta» devono evidenziarsi entro il primo anno di vita di strada o nei primi 18 mesi al massimo. Dopo i due anni generalmente subentrano le «complicazioni soggettive», che indeboliscono le possibilità di risalita. Si realizza allora un processo a «spirale discendente», di cui l'esito è la cronicizzazione della propria condizione di homeless, con tutto l'indotto della perdita di autostima e del senso di autoefficacia. Il «marker più significativo di questo processo è che gli individui senza dimora, più identificati nell'identità di homeless, riportano un minor grado di utilizzo degli stessi servizi ad essi dedicati» (Osborne, 2002).

RPS

Leopoldo Grosso

### 8. *Autoritarismo, interventi compassionevoli, diritti umani e sociali*

Nei confronti del fenomeno in espansione delle povertà estreme, le istituzioni, nazionali e locali, assumono un atteggiamento difensivo. Spesso solo se adeguatamente stimolate dai servizi territoriali, dalle associazioni e dalle minoranze attive che operano con situazioni di gra-

ve difficoltà, si dà risposta all'emergenza freddo, si fa rete col volontariato del settore per l'erogazione di pasti e vestiario, si organizza la possibilità di accesso ai bagni pubblici.

Il termometro della reale disponibilità delle amministrazioni di investire sulla problematica dei senza dimora è la questione della concessione della residenza.

Una perdita conseguente, e ulteriormente penalizzante, alla sottrazione dell'abitazione è il non poter più disporre di una residenza anagrafica. Senza certificazione di residenza, anche solo formale, si dissolve il legame di appartenenza alla comunità territoriale, viene meno l'esigibilità dei diritti di cittadinanza. La ricaduta concreta di questa misura amministrativa, che i sindaci di molti Comuni utilizzano come strumento di vere e proprie politiche di esclusione, comporta una ripercussione a catena per l'esercizio di alcuni diritti fondamentali. Si è privati dell'accesso al sistema sanitario nazionale (se non per gli interventi di urgenza), non si può fruire dell'intervento delle assistenti sociali per sussidi e aiuti concreti, si è di fatto cancellati dalle liste elettorali.

La mancanza di un intervento anche solo assistenziale offre la sponda per azioni repressive. Senza aiuto e abbandonati a loro stessi, i senza dimora vagano per le città e i loro centri storici, frugano nei cassonetti della spazzatura (non sono i soli), chiedono l'elemosina, sono visibili. Alcune amministrazioni ritengono che la loro presenza offenda il decoro urbano e attuano politiche dissuasive tramite specifiche ordinanze e l'uso della polizia municipale.

Rispetto alla marginalità estrema il dato più evidente è la prevalente inadeguatezza delle risposte del nostro sistema di welfare, tanto a livello nazionale quanto a livello locale. Un esempio su tutti: la social card ha escluso i senza fissa dimora. Tendenzialmente, non si forniscono a chi è scivolato in una situazione di pesante esclusione gli strumenti sufficienti per poter risalire la china. Né si creano, per chi è senza lavoro e è in evidente difficoltà nel poter continuare ad abitare nella propria casa, i necessari supporti per frenare realmente lo slittamento verso una marginalità estrema, prevenendo in questo modo il fenomeno dell'esclusione.

Ciò avviene anche se i diritti delle persone senza dimora sono i diritti di tutte le persone riconosciute dall'articolo 2 della nostra Costituzione e dall'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani.

Ma tali diritti, nel momento in cui si configurano come diritti sociali non appaiono come diritti esigibili, tutelati da un'autorità giudiziaria. Se un Comune, a cui spetta l'onere dell'assistenza, lamenta la mancan-

za di risorse economiche, non solo lo straniero senza permesso di soggiorno, ma anche il cittadino italiano, rimane privato degli interventi a cui, sulla carta, avrebbe diritto.

Si addebita la responsabilità per tale situazione alla mancata riforma del welfare italiano, che non ha saputo aggiornarsi e mettere mano al divario tra l'area dei rischi tradizionalmente tutelati dai sistemi di protezione sociale (vecchiaia, malattia, infortuni, ecc.), e i nuovi bisogni sociali che emergono al di fuori delle forme di rischio codificate. Oppure, senza bisogno di giustificazione, si teorizza che è il mercato, nell'incontro tra domanda e offerta dei beni prodotti, a essere indirettamente il supremo regolatore dei processi di inclusione e esclusione sociale e che qualsiasi appesantimento sulla tassazione a tutela di soggetti più deboli impedirà la creazione di nuova ricchezza e nuova occupazione. L'assenza di ogni tipo di intervento a tutela delle persone più fragili è funzionale ad una concezione, conosciuta come «darwinismo sociale» che, imputando alle persone emarginate la completa responsabilità della loro condizione, vorrebbe evitare qualsiasi forma di «parassitismo». Lo Stato e le sue articolazioni a livello territoriale vengono esonerate da una responsabilità assistenziale diretta. Tale concezione radicale viene mitigata dagli interventi caritatevoli e compassionevoli, in grado di distinguere, anche nello stato di bisogno, tra meritevoli e non meritevoli. L'erogazione delle risorse diventa allora un compito delle Fondazioni da gestire all'interno delle nuove *welfare community*.

### 9. Quali strategie per i servizi?

#### a) Le domande

I bisogni che portano ad esprimere domande sono sempre vissuti come urgenti, sia che siano rivolti alla sopravvivenza giornaliera (e ne sono interpellati i servizi a bassa soglia) o siano invece «evolutivi» (e ne sono interpellati i servizi di segretariato sociale).

Le domande che vengono rivolte ai servizi sociali rimangono per la stragrande maggioranza ineluttabili: sono richieste di lavoro che, per l'età, la bassa qualificazione o le ridotte capacità non sembrano spesso poter avere un mercato; sono richieste di contributo economico, per far fronte alle spese dell'affitto ed evitare lo sfratto, oppure trovare una qualche altra sistemazione nel momento dell'esecutività.

Lo sfratto costituisce l'evento culmine, il momento di cesura, che

spesso comporta un punto di non ritorno per le relazioni familiari. Non a caso la prima richiesta, più importante e urgente posta dagli italiani che sperimentano per la prima volta e da poco la vita in strada, non è il lavoro, ma la casa.

Ciò richiede, come scrive la Commissione di indagine sull'esclusione sociale nel 2010 (p. 189) «una riforma del welfare italiano che accentui l'offerta di servizi alla famiglia, costruisca un sistema generalizzato di ammortizzatori sociali e riveda radicalmente gli istituti di sostegno monetario alle responsabilità familiari».

Al contrario il paradosso attuale dei servizi è esemplarmente espresso da un'utente (Morrone e Reynaudo, 2011): «I servizi reali li stanno sostituendo con la consulenza di sportelli orientativi di dove trovare i servizi reali!». I quali poi non sono in grado di fornire gli aiuti necessari per la mancanza di risorse a disposizione, soprattutto se i problemi da risolvere si chiamano casa e lavoro.

#### b) *L'accesso*

Accedere ai servizi non è scontato. Arrivare anche solo a poter fruire di interventi «tamponi», ad un posto letto che eviti il rischio di assideramento nelle notti invernali, risulta per alcuni un'impresa assai ardua. Liste di attesa troppo lunghe, criteri di accesso ritenuti discriminatori e disfunzionali, comportamenti di operatori vissuti come arbitrari, tempi circoscritti di prenotazione, limitatezza dei giorni di permanenza, ecc.

Anche la scelta di ricorrere all'aiuto dei servizi non è scontata. Una parte cospicua non vi ricorre. Per motivi diversi: per il non percepirsi in una situazione di difficoltà estrema o per la vergogna di essa; perché non si è a conoscenza delle risorse disponibili o perché si valuta a priori di non poter ricevere un aiuto significativo; per una scelta deliberata di non voler ricevere aiuto e di non voler chiedere aiuto. Proprio per questi motivi, non attendere la domanda, ma attivare modalità di contatto e aggancio al di fuori degli «sportelli», e allestire accoglienze dedicate, costituisce una strategia complementare che accresce l'efficacia complessiva degli interventi. Avvenuto il contatto, l'obiettivo successivo è creare fiducia: la sensazione di potersi fidare da parte dell'utente è spesso il risultato una relazione di attenzione, di premura, di sostegno e di chiarezza da parte dell'operatore.

#### c) *Dalla risposta all'urgenza, all'attenzione ai bisogni essenziali alla «risalita»*

I servizi di bassa soglia forniscono le risorse per sopravvivere, con il rischio di non riuscire a guardare oltre l'azione immediata. Il passaggio dalla risposta urgente, che «tampona» il bisogno primario scoperto,

alla presa in carico progettuale di medio-lungo periodo, in grado di avviare un percorso di affrancamento e di promozione di diritti e di tutele della persona senza dimora, costituisce oggi forse il punto più debole del sistema di aiuto. È il «caso» mancato: la realizzazione di un progetto di emancipazione condiviso tra servizio pubblico, la persona interessata e il privato sociale, ingaggiati in un lavoro di rete integrato, con l'obiettivo di restituire una maggiore autonomia e indipendenza nel graduale superamento della situazione di indigenza estrema. Nella realizzazione del percorso l'accompagnamento da parte degli operatori dedicati può risultare decisivo: per il supporto e il contenimento emotivo, per l'aiuto a saper cogliere e usare al meglio le opportunità offerte. Il servizio di riferimento svolge così un ruolo di «dimora affettiva» (Besozzi, 2005). La dimensione relazionale costituisce la cornice essenziale per un lavoro di *empowerment* con la persona, perchè protagonista del proprio cambiamento. Senza che sia la persona interessata a prendere in mano le fila della costruzione di un proprio possibile domani, non si va da nessuna parte. Ma affiancare la persona e dotarla di opportunità spetta alle politiche di servizio. L'alternativa è l'abbandono o l'assistenzialismo, in ogni caso un inevitabile percorso di cronicizzazione.

RPS

Leopoldo Grosso

### Riferimenti bibliografici

- Barano C., 2004, *Sopravvivere in strada. Elementi di sociologia della persona senza dimora*, Franco Angeli, Milano.
- Besozzi E., 2005, *La povertà delle povertà in un mondo di nomadismi*, in Battilocchi G.L., *Il senso dell'abitare. Il lavoro socioeducativo con le persone senza dimora*, Pubblicazioni dell'Isu Università Cattolica, Milano.
- Braga M. e Corno L., 2010, *I senza tetto a Torino: una prospettiva economica*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.west-info.eu/files/The-Study-on-Vita-e-Pensiero.pdf>.
- Caritas italiana e Fondazione Zancan, 2007, *Rassegnarsi alla povertà. Rapporto 2007 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Caritas italiana e Fondazione Zancan, 2010, *In caduta libera. Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale (a cura di), 2010, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2010*, disponibile all'indirizzo internet: [www.commissione-poverta-cies.eu](http://www.commissione-poverta-cies.eu).
- Emcdda - European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 1999-2007, *Annual Report: The State of the Drugs Problem in Europe*, Emcdda, Lisbona.

- Franzini M., 2010, *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Università Bocconi Editore, Milano.
- García M., Kazepov Y., 2004, *Perché alcune persone hanno più probabilità di essere in assistenza di altri*, in Chiara Saraceno (a cura di), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Il Mulino, Bologna, pp. 117-156.
- Morrone A., Reynaudo M. (a cura di), 2011 (di prossima pubblicazione), *Impoverimento e povertà, percorsi di vita e servizi a Roma e Torino*.
- Osborne R.E., 2002, *I May be Homeless, But I'm Not Helpless. The Costs and Benefits of Identifying with Homelessness*, «Self and Identity», vol. 1, n. 1, pp. 43-52.
- Revelli M., 1999, *Fuori luogo. Cronaca da un campo rom*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Revelli M., 2010, *Poveri, noi*, Einaudi, Torino.

## De-istituzionalizzazione? L'immigrazione

**Andrea Mornioli**

RPS

*La crisi, sociale e culturale oltre che economica, che sta condizionando in senso escludente le relazioni tra le persone e la disponibilità verso chi è differente, unita al ritardo della politica nella gestione pragmatica e non emergenziale dell'immigrazione, stanno spingendo ampie fasce di migranti in contesti di marginalizzazione e istituzionalizzazione. Approcci metodologici utili ad orientare le scelte di policy e caratterizzare le politiche locali*

*come antidoti al definitivo stabilizzarsi di situazioni di esclusione della popolazione migrante vedono l'impostazione delle politiche di inclusione ad essa rivolte come strategia per migliorare complessivamente la vita dell'intera collettività e suggeriscono interventi su più livelli, dalle azioni atte ad incidere sulla rappresentazione sociale dell'immigrazione al rafforzamento dell'integrazione dei servizi, necessario a coglierne in pieno la complessità.*

### *1. La deriva culturale, gli effetti sulla normativa, i processi di istituzionalizzazione*

In Italia non si può guardare alle politiche rivolte al governo dell'immigrazione senza fare i conti con quello che sta avvenendo più in generale sui temi del welfare e dell'idea stessa di cittadinanza. Infatti, il nostro paese è attraversato da una deriva sociale, economica e culturale che riguarda più ambiti e più settori, ma che risulta particolarmente aspra sui temi dell'accoglienza, dei diritti e della relazione con il disagio e le differenze. In pochi anni è andata affermandosi un'idea di società corporativa e organizzata per *enclaves*, radicalmente alternativa ad un'idea di comunità accogliente, solidale e multiculturale. Così, le città tendono a diventare luoghi abitati non da cittadini ma da «*competitors*» sfrenati, infastiditi da ogni forma di ospitalità, impegnati ad affermare la propria identità attraverso il dominio o l'annullamento delle differenze; d'altra parte si approntano contesti fisici e sociali per definire, non solo fisicamente ma anche culturalmente, luoghi in cui, a va-



rio titolo, le persone sono negate nei loro diritti e nella loro dignità, istituzionalizzate da barriere sociali, economiche e relazionali.

Nello specifico delle politiche sull'immigrazione, inoltre, l'Italia ha accumulato un pesante e per certi versi incomprensibile ritardo nella capacità di arrivare ad una gestione pragmatica e razionale, nonostante oramai da anni vi sia la consapevolezza diffusa che l'immigrazione stessa non è questione emergenziale ma caratteristica strutturale della nostra organizzazione sociale, economica e culturale.

Tale contraddizione continua a trovare i suoi presupposti in un sostanziale sbilanciamento degli orientamenti e delle politiche su logiche repressivo-securitarie che privilegiano l'intervento sull'emergenza piuttosto che l'investimento sulla programmazione; che concentrano l'attenzione sul disagio piuttosto che sulle tante forme di convivenza e inclusione positiva; che scelgono la strada facile di alimentare paure e pregiudizi piuttosto che farsi carico della fatica necessaria a fare i conti con il «dato di realtà» e con la mediazione sociale e del conflitto.

Ciò ha provocato effetti fortemente negativi anche sul piano della normativa in materia di immigrazione. Infatti, dopo il parziale e per molti versi contraddittorio tentativo della Legge Turco-Napolitano (l. 40/98) di riequilibrare le politiche verso la tutela e la promozione della cittadinanza, si è registrata una costante accelerazione delle pulsioni centrate sull'ordine pubblico e sull'emergenza. Basti pensare all'introduzione del «reato di clandestinità», che per la prima volta dopo le leggi razziali introduce nel nostro ordinamento giuridico un reato non connesso ad un comportamento ma ad una semplice condizione umana. O ancora alla logica dei respingimenti in mare che, se da un lato offende tutte le norme internazionali in materia di accoglienza e ospitalità, d'altro lato ha trasformato il Mediterraneo in una sorta di cimitero collettivo in cui negli ultimi anni, spesso nella più completa indifferenza e senza suscitare la sufficiente indignazione, hanno perso la vita più di 15.000 migranti. Tali atteggiamenti della politica si manifestano drammaticamente anche in questi giorni, caratterizzando il tentativo, spesso fallimentare, di gestire l'ondata di flussi migratori che la crisi libica e i movimenti di liberazione del Nord Africa stanno determinando. Se da una parte appare inspiegabile l'incapacità per un paese di 60 milioni di abitanti di gestire con razionalità e pragmatismo l'accoglienza temporanea di 30.000 persone, d'altra parte risulta evidente come per l'ennesima volta si privilegino risposte centrate non sui parametri dell'ospitalità ma su quelli della restrizione delle libertà personali; sulla restituzione, prima di tutto simbolica, di atteggiamenti

tutti orientati al rifiuto e alla repressione. Inoltre, le tristi vicende di questi giorni portano con sé due ulteriori rischi. Il primo sta nel fatto che, giocando sulla necessità di dare accoglienza alle persone, vengano aperte sul territorio nuove strutture che in sostanza, per livelli di controllo e coercizione, assomigliano in modo preoccupante a nuovi Cie (Centri di identificazione ed espulsione) senza che vi sia, come finora avvenuto per i Centri fin qui realizzati, un decreto legge che ne autorizzi l'istituzione. Il secondo è che le persone attualmente rinchiusse in tali strutture si caratterizzino come una sorta di «detenuti di fatto», senza nessuna qualificazione giuridica che ne giustifichi la reclusione.

Tornando al dato generale va evidenziato, come ha ricordato Livio Pepino in un recente convegno, che l'attuale panorama normativo in materia di immigrazione introduce per i migranti un «doppio livello di cittadinanza che produrrà effetti cupi e imprevedibili, ad iniziare dalla produzione di masse sempre più ampie di esclusi e marginali, difficili da gestire e per questo governate con leggi e modalità sempre più autoritarie, centrate sull'allontanamento, sull'istituzionalizzazione e sulla repressione» (Pepino, 2006, p. 844). Una sorta di cittadinanza inferiore che le ultime leggi hanno per molti versi formalizzato, ma che trova le sue origini in tutte le precedenti normative sull'immigrazione che non sono mai riuscite a considerare il migrante in prima istanza come persona e solo dopo come lavoratore.

Questo vizio di fondo ha determinato il radicarsi di una doppia, e in entrambi casi negativa, immagine del migrante: riconosciuto nei casi peggiori come «clandestino» o «nemico» e in quelli, per così dire, positivi, come «merce», come mera forza lavoro, ma mai come persona riconosciuta nei suoi diritti e nelle sue aspettative di poter vivere una vita dignitosa e civile. Come affermano de Filippo e Morlicchio (2010, p. 335): «Non è poi da sottovalutare come per il cittadino immigrato il lavoro sia una fonte decisiva di riconoscimento sociale. L'immigrato viene considerato una brava persona soltanto quando lavora e anche la disoccupazione viene interpretata come mancanza di volontà».

Un combinato devastante, che produce in molti casi il determinarsi di situazioni di vera e propria schiavitù, in cui l'exasperazione dei livelli di asimmetria di potere tra lavoratore e datore di lavoro, insieme al forte isolamento sociale e culturale (come ad esempio avviene nel lavoro agricolo e in molti casi di lavoro domestico) trasformano il luogo di lavoro in una sorta di istituzione totale, dove ogni dignità e possibilità di riscatto sono inimmaginabili (Dedalus e al., 2008).

RPS

Andrea Morniroli

Tutto ciò diventa ancora più pesante per le donne migranti. Da un lato perché le rende così deboli e fragili nelle relazioni di genere da portarle spesso ad essere individuate dai maschi italiani come vittime ideali per riproporre condizioni di potere non più proponibili a gran parte della popolazione femminile italiana. Dall'altro lato perché la «mancanza di reti, l'assenza di servizi, la difficoltà a conciliare i tempi di vita con quelli del lavoro, contribuiscono a fare crescere tra le donne migranti i rischi di scivolare in povertà; tanto che sempre più evidenti sono i processi di impoverimento grave che riguardano le immigrate in particolare quando si trovano a vivere la condizione di migranti sole con figli» (de Filippo, 2010).

Tali impianti normativi e processi politici e culturali oltre a spingere migliaia di migranti nella condizione oggettiva di marginalità ed esclusione, hanno provocato il forte aumento delle situazioni di detenzione negli istituti di pena e nei Cie.

Per i Cie, nati come forma temporanea di trattenimento dei migranti per arginare il fenomeno delle espulsioni e dei respingimenti non eseguiti, è del tutto evidente come la legge 94/09, il cosiddetto «pacchetto sicurezza», ne abbia modificato nei fatti la funzione. Infatti, tale normativa, portando da sessanta a centottanta giorni la durata massima dei trattenimenti all'interno dei Cie ha provocato uno snaturamento del «trattenimento dalla sua funzione originaria – temporaneamente circoscritta nel breve periodo e finalizzata a dare esecuzione all'allontanamento – per ridurlo ad una mera dimensione sanzionatoria e punitiva» (Asgi, 2009, p. 14).

Ancora, sempre in relazione al prolungamento dei tempi di trattenimento si registra anche un probabile profilo di incostituzionalità della norma. Il fatto che tale provvedimento possa essere deciso senza contraddittorio fra le parti e che al giudice non sia nemmeno concesso di poter modulare la durata del provvedimento stesso appare come elemento in evidente contrasto con due parametri costituzionali: il diritto di difesa e la riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.

Sempre su tale tema, lo stesso Consiglio superiore della magistratura esprime un parere di forte perplessità arrivando ad affermare: «[...] Potrebbe verificarsi una vera e propria detenzione amministrativa basata su una semplice difficoltà nell'accertamento dell'identità legale del soggetto o nell'acquisizione della documentazione di corredo malgrado la sua piena disponibilità alla preparazione del rimpatrio» (delibera del Comitato di Presidenza del Csm, del 20 novembre 2008).

Va ancora sottolineato come le norme contenute nel «pacchetto sicu-

rezza» producano non solo una maggiore possibilità di finire nei Cie, ma anche quella di incontrare il carcere. Infatti vengono inasprite le sanzioni e le pene per quei reati pensati specificatamente per sanzionare i comportamenti dei migranti, oppure che mirano a punire attività illegali che nei fatti vedono come attori principalmente gli immigrati stessi. Per il primo caso si può fare riferimento ad esempio alla possibilità di arrestare chi produce falsa documentazione o rende false dichiarazioni per ottenere il permesso di soggiorno. Nel secondo, il possibile arresto è per i reati connessi alla violazione della normativa sui diritti d'autore. Ma più in generale, in un paese in cui tutti denunciano i tempi eccessivamente lunghi della giustizia, allorquando si norma per legge che anche una sentenza non definitiva risulta ostativa per l'ottenimento o il rinnovo del permesso di soggiorno, nei fatti si spingono migliaia di persone in condizioni di vita talmente precarie e sommerse da rendere assai probabile il rischio di scivolare in situazioni di devianza o illegalità.

Questa tendenza a recludere il disagio per altro non riguarda solo i migranti. Come afferma Alessandro Margara, il sovraffollamento che caratterizza oggi quasi tutti gli istituti di pena italiani è dovuto soprattutto all'incarcerazione di «persone che vivono in uno stato di svantaggio, disagio o marginalità e per le quali, più che una risposta penale o carceraria, sarebbero opportune politiche di prevenzione e sociali appropriate [...]». Nella nostra società, in preda a paure profonde, il carcere è diventato lo strumento per placarle. E poiché i portatori di paura oggi sono i poveri, gli immigrati, i tossicodipendenti, le carceri sono sovraffollate soprattutto di questa umanità marginale» (citato in Camarlinghi e D'Angella, 2010, p. 32). La «detenzione sociale» – l'espressione è ancora di Alessandro Margara – può essere stimata in quasi i due terzi della popolazione carceraria ed è fatta soprattutto di immigrati, tossicodipendenti e poveri. Questo quadro viene confermato anche dall'analisi dei livelli di istruzione: «la percentuale di detenuti in possesso di un diploma di scuola media superiore è scesa nel 2008, rispetto all'anno precedente dal 6 al 4,8%, mentre i laureati costituiscono appena l'1%. Mentre il 34% è in possesso del diploma di scuola media inferiore e il 15,6 di licenza di scuola elementare» (*ibidem*; dati tratti da: Cellini e Ronco, 2009). In altre parole la scelta sembra essere quella di rinunciare all'idea che ci si possa fare carico del disagio attraverso il sistema di welfare scommettendo sull'inclusione, utilizzando la repressione e il carcere come strumenti simbolici di gestione delle contraddizioni e del conflitto sociale.

RPS

Andrea Morniroli

Tornando allo specifico dei migranti va subito evidenziato come l'aumento registrato negli ultimi dieci anni della popolazione detenuta, cresciuta di 15.743 unità, sia determinato per più dei due terzi da persone migranti, cresciute di ben 11.107 unità (Associazione Antigone, 2010). Una crescita dovuta ad un insieme di fattori, spesso intrecciati tra loro in una sorta di interazione in negativo, che possono essere riassunti nell'inasprimento delle norme sull'immigrazione; nella maggior difficoltà dei migranti ad accedere a misure alternative alla detenzione; negli effetti della crisi economica che soprattutto nel Nord Italia ha destabilizzato e fatto fallire percorsi migratori che sembravano essersi oramai consolidati in stabili condizioni di successo e inclusione. Questi fallimenti nei fatti hanno nuovamente costretto migliaia di migranti in condizioni di grave e profonda precarietà che con più facilità rischiano di essere contaminate da situazioni di devianza e micro-illegalità, come per altro evidenziato anche dal dato, contenuto sempre nel Rapporto di Antigone, che mette in evidenza come circa la metà delle persone detenute per condanne inferiori ad un anno sono straniere.

Insomma, si può affermare che le incapacità della politica a trattare con razionalità e pragmatismo il tema del governo dei flussi migratori; le tentazioni della costruzione di facile consenso elettorale facendo leva sulle paure e preoccupazioni dell'opinione pubblica; la cronica debolezza del sistema di welfare, soprattutto nel Mezzogiorno, per quanto attiene alle politiche di accoglienza e di supporto all'inclusione rivolte ai migranti; gli effetti della crisi economica fanno sì che il carcere, ma più in generale, che situazioni e processi di istituzionalizzazione fisica o sociale, finiscono per essere sempre di più il fisiologico sbocco di moltissimi progetti migratori.

Un importante segnale in contro tendenza sembra essere la direttiva europea 115/08/Ce, entrata in vigore in Italia il 25 dicembre del 2010 per mancanza di una legge di attuazione da parte dello Stato italiano. Una direttiva, ritenuta immediatamente applicabile da molti giudici, che nei fatti ribalta l'approccio della norma nei confronti della condizione di irregolarità. Infatti, se oggi di fronte ad un migrante non in regola con le norme sul soggiorno scatta immediatamente la possibile detenzione nel Cie e/o il decreto di espulsione e, nel caso di mancata ottemperanza, il reato di «clandestinità», la suddetta normativa afferma che di fronte all'irregolarità lo Stato, salvo casi eccezionali, deve invitare la persona ad allontanarsi spontaneamente dal territorio dandogli il tempo necessario alla partenza che in nessun caso può essere

previsto in un periodo inferiore ai sette giorni e che può arrivare fino ad un periodo massimo di trenta. È del tutto evidente che la direttiva non solo ha l'effetto immediato di mettere in discussione la logica dei Cie e del reato di non rispetto del decreto di espulsione, ma propone un approccio culturale altro nei confronti del migrante irregolare, non più visto immediatamente come un criminale, ma come persona alla quale va dato il tempo necessario e utile ad organizzare la partenza in considerazione delle sue possibilità, dei suoi legami con il territorio, della presenza o meno di un nucleo familiare.

## *2. Provare a costruire alternative: alcune possibili piste di lavoro*

Se fin qui abbiamo provato a mettere in evidenza i fattori politici, economici e culturali che, spesso in modo congiunto, spingono ampie fette di immigrazione in contesti di marginalizzazione e di istituzionalizzazione, in questa seconda parte il tentativo è quello di spostare l'attenzione su quelle che possono essere, soprattutto a livello locale, le politiche di welfare tese a prevenire e contrastare tali processi. Cercando di concentrare l'attenzione non tanto sull'elencazione di specifici servizi o attività ma provando a proporre alcuni approcci metodologici che appaiono fondanti per la definizione sia delle strategie complessive, sia dei diversi interventi.

In tal senso appare del tutto evidente che un primo e indispensabile piano di intervento generale è quello culturale. Infatti, in una società che spesso utilizza la falsità e l'ipocrisia come paradigmi della narrazione sull'immigrazione, appare urgente costruire un racconto alternativo su tale tema, centrato su un atteggiamento equilibrato e pragmatico, capace sia di ridurre pregiudizi e allarmismi, sia di rimettere al centro delle politiche in materia di immigrazione le persone migranti riconosciute in primis come soggetti di diritto. La sfida delle politiche di inclusione e cittadinanza è proprio qui: nell'esigenza, oggi più che mai attuale e sentita, di far conoscere, rispettare e valorizzare le diversità, superando le reciproche diffidenze, paure e pregiudizi e avendo la responsabilità e il coraggio di farsi carico di eventuali elementi di allarme e conflitto sociale.

Una seconda questione ha a che fare con la capacità di pensare e impostare le politiche di inclusione e convivenza rivolte ai migranti come un complesso di azioni e proposte in grado di guardare all'insieme della comunità locale. In altre parole, va proposta una cultura dell'in-

RPS

Andrea Morrioli

tervento che consideri i migranti non come una particolare categoria a rischio ma come parte integrante dell'insieme della popolazione (Smarrazzo e Morniroli, 2010).

Per tale ragione è necessario che le politiche di welfare rivolte ai migranti si fondino su due assi paralleli di programmazione e di intervento. Il primo mirato a favorire le pari opportunità di accesso al sistema di protezione locale e perciò fondato non tanto su interventi specifici ma sull'attivazione di supporti tesi a migliorare i livelli di accoglienza dei presidi e degli interventi presenti sul territorio. Il secondo asse, invece, va rivolto a quelle situazioni di particolare difficoltà e disagio (senza fissa dimora, tratta e prostituzione, minori soli non accompagnati, ecc.), che per accedere ai servizi hanno bisogno di essere raggiunte e orientate da attività di prossimità e a loro specificatamente rivolte (Morniroli e Pinto, 2011).

Per entrambe le aree fondamentale risulta l'attivazione di servizi e interventi di mediazione linguistica e culturale. Infatti, le persone migranti che arrivano nelle nostre città sono portatrici non solo di aspettative e bisogni, ma anche di molteplici differenze linguistiche, sociali, culturali e religiose che, nei fatti, pongono il tema dell'incontro tra differenze come uno dei nodi centrali su cui fondare i processi tesi a costruire condizioni stabili di benessere collettivo e convivenza. La mediazione, dunque, si caratterizza come procedura indispensabile non solo a sostenere i percorsi di inclusione e cittadinanza dei migranti, ma anche per favorire il loro incontro con la nostra società (Morniroli, 2009; de Filippo, 2011).

Un terzo tema generale, da tenere in considerazione in fase di programmazione, è quello della complessità. Infatti, non solo quella migrante è una quota di popolazione ancora soggetta a processi non lineari di adattamento, ma la sua composizione si caratterizza come estremamente eterogenea. Diverse sono le nazionalità di appartenenza, insieme ai modelli e ai progetti migratori; così come differente è la distribuzione per genere ed età a seconda delle diverse comunità. Cambiano le modalità di inserimento nel mercato del lavoro e gli approcci che gli immigrati hanno rispetto alla relazione con i servizi (Macioti e Pugliese, 2010). Una complessità di bisogni, problematiche e aspettative che fanno sì che le persone migranti che arrivano ai servizi, o vengono intercettate dagli stessi, quasi sempre sono portatrici di situazioni di multidimensionalità di disagio e difficoltà (Accorinti, 2004).

In tali situazioni l'interconnessione che lega aspetti differenti dell'esclusione rimanda immediatamente ad una quarta questione generale,

cioè quella che attiene alla capacità di attivare politiche ad elevati livelli di integrazione, stabili e riconosciute a livello territoriale. Infatti, solo una molteplicità di soggetti, capaci di lavorare in modo congiunto e coerente tra loro, possono attivare un sistema di risposte adeguato a farsi carico di bisogni complessi. Si tratta di azioni tese, da un lato, a costruire reti integrate tra le diverse istituzioni e agenzie locali e nazionali ma che, dall'altro lato, devono essere finalizzate a fare partecipare il territorio e a costruire alleanze di senso con le comunità locali. Il concetto di integrazione poi non riguarda solo la capacità di mettere insieme e fare agire in comune soggetti e attori diversi, ma anche la necessità di programmare politiche che sappiano tenere insieme il sociale e il sanitario, l'intervento di aiuto e assistenza con le politiche attive del lavoro, il contrasto alla povertà con gli interventi di mediazione del conflitto e di carattere culturale.

### *3. Conclusioni: favorire l'inclusione e produrre cambiamento*

Per concludere si può affermare che, indipendentemente dalle diverse tipologie e metodologie di intervento, occorre individuare alcuni assi e cornici di senso che possano aiutare i servizi a proporsi non solo come interventi adeguati a rispondere con efficacia alle domande dei migranti, ma anche come luoghi indispensabili per innescare cambiamento e trasformazione sociale. In tal senso, si può affermare che per attivare un sistema di politiche che abbia come propria finalità generale quella di favorire e sostenere i percorsi di inclusione e cittadinanza delle persone straniere vanno attivate parallelamente più aree di lavoro, e specificatamente: la prevenzione e il superamento delle situazioni di maggior disagio e marginalità; la costruzione e il consolidamento di stabili condizioni di pari opportunità di accesso al sistema di welfare locale e all'occupazione; la promozione di interventi diffusi di informazione, promozione culturale e di mediazione sociale per evitare l'innescarsi di conflittualità e la creazione di condizioni di convivenza democratica tra migranti e popolazione autoctona.

Una sfida, perché per molti versi ancora di questo si tratta, che deve coinvolgere tutti gli attori territoriali, nella convinzione che solo in un sistema diffuso di alleanze, in cui competenze e ruoli si riconoscano e collaborino, si possono trovare le modalità e gli strumenti per farsi carico della complessità che ci rimanda la presenza ormai stabile e strutturale di migliaia di donne e uomini migranti e dei loro figli. Oc-



corre muoversi in questa direzione sapendo che le politiche di inclusione sono più efficaci se trovano condivisione diffusa nella comunità e che per questo non devono essere pensate come interventi rivolti ai soli migranti ma all'insieme della popolazione, anche a partire dalla capacità di far comprendere in modo diffuso che garantire pari opportunità di accesso alla cittadinanza delle immigrate e degli immigrati, tutelarne e rivendicarne i diritti significa tutelare e garantire i diritti di tutti coloro che vivono in Italia.

Insomma, i servizi, fuori da ogni presunzione, possono essere davvero un forte antidoto ai processi e alle pulsioni che spingono larghe aree di immigrazione in situazioni di marginalità e istituzionalizzazione. Per esserlo davvero, al di là delle professionalità e delle competenze specifiche, devono essere interpretati anche come luogo da dove far partire un tentativo di «ricostruzione di verità», di «rottura dei pregiudizi e dello stigma», attraverso una comunicazione centrata sull'esperienza, capace di superare ogni tentazione moralistica, salvifica o giudicante, in grado di farsi carico dei conflitti e non di eluderli o di appropiarli con qualche «schiamazzo securitario».

### Riferimenti bibliografici

- Accorinti M., 2004, *Il sistema dei servizi e l'accesso alla cittadinanza sociale. Il caso di Reggio Emilia*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 289-307.
- Asgi - Associazione per gli Studi giuridici sull'immigrazione (2009), *La disciplina dell'espulsione e del trattenimento nei Cie dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/2009*, relazione a cura di Guido Savio al seminario formativo Asgi-Magistratura democratica, Firenze 18-19 settembre 2009; disponibile all'indirizzo internet: [http://www.asgi.it/public/parser\\_download/save/savio\\_relazione\\_firenze.pdf](http://www.asgi.it/public/parser_download/save/savio_relazione_firenze.pdf).
- Associazione Antigone, 2010, *VII Rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione*, Roma.
- Camarlinghi R. e D'Angella F., 2010, *La carcerizzazione dei problemi sociali*, «Animazione Sociale», n. 247, pp. 34-35.
- Cellini G. e Ronco D., 2009, *I numeri del controllo penale*, «Antigone», n. 1, pp. 24-25.
- de Filippo E., 2010, *Napoli. Madri sole immigrate*, in G.B. Sgritta (a cura di), *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane*, Franco Angeli, Milano.
- de Filippo E., 2011, *Il mediatore in ambito socio sanitario*, in L. Luatti (a cura di), *Mediatori atleti dell'incontro. Luoghi, modi e nodi della mediazione interculturale*, Vannini Editrice, Brescia.

- de Filippo E. e Morlicchio E., 2010, *L'impatto della crisi sui lavoratori stranieri. Migrazioni di ritorno in Campania*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 329-347.
- Dedalus cooperativa sociale, Fondazione Lelio Basso e Irpps (Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche sociali) - Cnr, 2008, *Dallo sfruttamento sessuale al lavoro para-schiavistico. Il caso della Campania e della Puglia*, rapporto di ricerca.
- Foucault M., 2005, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Giulio Einaudi Editore, Torino.
- Goffman E., 2003, *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Giulio Einaudi Editore, Torino.
- Macioti M.I. e Pugliese E., 2010, *L'Esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Bari.
- Mornioli A. (a cura di), 2009, *Me.li.cu. Metodologie e strumenti di mediazione linguistico culturale*, Gesco Edizioni, Napoli.
- Mornioli A. e Pinto M., 2011, *Il mediatore nei luoghi di prossimità e nel lavoro di strada*, in L. Luatti (a cura di), *Mediatori atleti dell'incontro. Luoghi, modi e nodi della mediazione interculturale*, Vannini Editrice, Brescia.
- Pepino L., 2006, *La giustizia, il giudice e il paradigma del nemico*, «Questione giustizia», n. 4, p. 884 ss.
- Revelli M., 2010, *Poveri noi*, Giulio Einaudi Editore, Torino.
- Smarrazzo G. e Mornioli A., 2010, *Le politiche territoriali per l'integrazione*, in Dipartimento di Scienze Statistiche Università di Napoli Federico II (a cura di), *Indagine statistica sul livello di integrazione degli immigrati stranieri presenti sul territorio della provincia di Caserta*, Rapporto di ricerca, Napoli.



RPS

Rubrica



## Osservatorio Europa\*

**Nota periodica di informazione sulle principali notizie relative all'azione sociale della Ue e sul dibattito politico, sindacale e istituzionale europeo**

Osservatorio Europa

*A giugno 2010, il Consiglio europeo ha adottato le linee guida della Strategia «Europa 2020», il nuovo piano decennale per realizzare una crescita «intelligente», «sostenibile» e «inclusiva» nei paesi membri dell'Ue. In questo testo si richiamano i più recenti sviluppi nell'implementazione della nuova governance. La strategia, a detta di molti, lascia indefiniti numerosi aspetti, ad esempio il futuro del mercato interno (su cui sta lavorando il Commissario Michel Barnier, a partire dalle raccomandazioni del Rapporto redatto da Mario Monti). Per quanto riguarda la sfera sociale, il quadro complessivo appare preoccupante. La delusione scaturisce in primo luogo dalla scarsa attenzione dedicata in Europa 2020. Con la crisi, tutte le priorità del Consiglio europeo e dell'agenda legislativa della Commissione europea sembrano ormai concentrate sulla governance economica. Il presente numero di questa rubrica richiama i tratti salienti del nuovo Patto per l'euro plus, e l'intervento del Parlamento europeo in tema di coordinamento delle politiche economiche. L'azione dell'Ue sta prendendo forma in un contesto di resistenza sindacale alla moltiplicazione dei piani di austerità all'interno dell'Unione europea. Allo stesso tempo, anche i diritti fondamentali sono sempre più al centro del dibattito. Nonostante le opportunità offerte dall'adesione dell'Ue alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, i progressi in questo campo appaiono ancora limitati (si vedano gli specifici riferimenti ai diritti delle popolazioni rom e al diritto di asilo dei cittadini extracomunitari, infra). Il presente numero di «Osservatorio Europa» sottolinea i rischi sempre più evidenti di un avvilitamento delle istituzioni europee, e quindi dei governi nazionali, in una dinamica di politiche di austerità che potranno avere (e in parte mostrano già) effetti di riduzione ulteriore dei diritti sociali, con il rischio di aggravare il quadro della ripresa debole dell'economia.*

\* La rubrica «Osservatorio Europa» è a cura di Cécile Barbier, ricercatrice dell'Osservatorio sociale europeo di Bruxelles, di David Natali, direttore scientifico dello stesso Ose e docente all'Università di Bologna-Forlì, e di Carlo Caldarini, responsabile dell'Osservatorio Inca-Cgil per le politiche sociali in Europa, con sede a Bruxelles presso l'Inca Belgio.

## 1. Governance economica

### 1.1 Patto per l'euro plus

Il Patto per la competitività presentato da Germania e Francia, e oggetto di un primo accordo tra i capi di Stato e di governo della zona euro l'11 marzo scorso, è stato trasformato in *Patto per l'euro plus*. Stando alle sue conclusioni, il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche ha l'obiettivo di *migliorare la competitività* dell'Unione e *raggiungere un più alto livello di convergenza*.

Il *Patto per la zona euro plus* è stato approvato, oltre che dai capi di Stato o di governo della zona euro, anche da Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania. Secondo quanto affermato nelle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011, il Patto «consoliderà ulteriormente il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria e porterà ad un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche, con l'obiettivo di migliorare la competitività e in tal modo aumentare il livello di convergenza rafforzando la nostra economia sociale di mercato. Il Patto resta aperto all'adesione di altri Stati membri. Esso rispetterà pienamente il mercato unico nella sua integralità».

Dopo il fallimento della Strategia di Lisbona, il cui obiettivo era fare dell'Unione la più competitiva e dinamica economia della conoscenza del mondo entro il 2010, l'individuazione dei modi per raggiungere la competitività ha almeno il pregio della chiarezza. Si tratta di adottare, su base volontaria, una serie di misure nazionali, al fine di accrescere la competitività globale dell'Unione europea. Queste scelte saranno indicate nei piani di stabilità (che gli Stati membri dovranno presentare nel quadro del Patto di stabilità e crescita) e nei piani nazionali di riforma (che comprendono anche le riforme per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020). Questi piani saranno poi valutati dalla Commissione, dal Consiglio e dall'Eurogruppo nell'ambito del Semestre europeo (di cui abbiamo parlato nel precedente numero). In termini di contenuto, il Patto pone l'accento sulla moderazione salariale, la riduzione del carico fiscale sui redditi da lavoro, l'apertura alla concorrenza dei settori protetti, il contenimento della spesa pubblica (le pensioni in primis), e il rafforzamento dei vincoli di bilancio già presenti nel Patto di stabilità e di crescita.

### 1.2 Relazione comune sull'occupazione e piattaforma contro la povertà

Anche le politiche del lavoro rientrano nel quadro delle riforme rite-

nute dall'Ue necessarie per favorire la crescita. Secondo la Relazione comune sull'occupazione, adottata il 7 marzo 2011 dal Consiglio Epsco (dei ministri competenti in materia di occupazione, politica sociale, salute e consumatori), «in linea con gli obiettivi di Europa 2020, sono assolutamente necessarie riforme strutturali intese a stabilizzare l'economia e dare nuovi incentivi alla crescita economica onde creare le condizioni per l'aumento dell'occupazione, in particolare con nuovi posti di lavoro permanenti. Un rapido ritorno alla crescita e politiche ben concepite in materia di occupazione ed istruzione sono anche elementi fondamentali per ridurre la povertà e l'esclusione sociale». Trattandosi insomma di *risanamento delle finanze pubbliche*, le riforme cui si fa riferimento richiederanno una «spesa sociale più mirata». Sempre secondo la relazione, «l'esigenza di risanare i conti pubblici per ripristinare finanze pubbliche solide acuisce inoltre l'urgenza di accelerare le riforme dei regimi di protezione sociale, prestando particolare attenzione alle pensioni e all'assistenza sanitaria. Gli sforzi intesi a ripristinare finanze pubbliche solide e le riforme dei regimi di protezione sociale dovrebbero entrambi mirare a garantire la sostenibilità e l'adeguatezza».

Nelle conclusioni adottate dal Consiglio Epsco si chiede inoltre agli Stati membri di stabilire i loro obiettivi nazionali, secondo le regole del Semestre europeo, e di continuare lo sviluppo e l'attuazione delle loro strategie di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale.

In concreto il Consiglio Epsco invita gli Stati membri a realizzare azioni di lotta alla povertà e all'esclusione che interessino l'insieme delle politiche, garantire un uso più efficiente dei fondi strutturali per promuovere l'inclusione e la coesione sociale e territoriale, sviluppare approcci alle innovazioni e alle riforme sociali basati sull'esperienza, rafforzare i partenariati locali e la cooperazione tra gli Stati. La Commissione europea è invece invitata a portare avanti l'ulteriore sviluppo e attuazione delle strategie e delle azioni delineate nel quadro della piattaforma e a rafforzare gli aspetti sociali della sua analisi d'impatto, prendendo in considerazione l'articolo 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (clausola sociale orizzontale).

Il testo fa poi un nuovo riferimento al metodo di coordinamento aperto (Mac) in materia di protezione e inclusione sociale. Il Consiglio invita la Commissione e gli Stati membri a definire, con le parti interessate e tenendo conto delle esperienze passate, come questa possa meglio contribuire alla governance della Strategia Europa 2020 e all'attuazione degli obiettivi della piattaforma, e viceversa. La stessa ri-



chiesta è stata indirizzata al Comitato per la protezione sociale, al quale è anche chiesto di «contribuire allo scopo di massimizzarne l'impatto sulla promozione dell'inclusione sociale, limitando nel contempo gli oneri amministrativi, e di cooperare con la Commissione per sviluppare ulteriormente e monitorare le iniziative dell'Ue che interessano l'insieme delle politiche di protezione sociale e di inclusione sociale, con particolare riguardo alle aree tematiche prioritarie e agli strumenti adeguati individuati dal Comitato».

---

*Riferimenti:*

Relazione comune sull'occupazione, doc. 7396/11, adottata dal Consiglio Epsco del 7 marzo 2011.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/11/st07/st07396.it11.pdf>

Consiglio dell'Unione europea. *Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*. Conclusioni del Consiglio, 9 marzo 2011

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/11/st07/st07434-re01.it11.pdf>

---

### *1.3 Riforma del Patto di stabilità e crescita*

Dopo l'orientamento generale raggiunto dal Consiglio Ecofin nel marzo 2011, il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo, ancora una volta, ha chiesto che sia ultimata entro giugno 2011 l'adozione di un pacchetto di sei proposte legislative della Commissione sulla «governance economica».

I sei relatori – Diogo Feio (Ppe, Portogallo), Sylvie Goulard (Alde, Francia), Vicky Ford (Ecr, Uk), Carl Haglund (Alde, Finlandia), Corien Wortmann-Kool (Ppe, Paesi Bassi) e Elisa Ferreira (S&D, Portogallo) hanno presentato i loro rapporti nel gennaio 2011. Il 19 aprile, la commissione agli affari economici e monetari del Parlamento europeo ha infine adottato i sei rapporti. I membri del Partito popolare europeo (Ppe) hanno accolto con favore l'adozione di questi testi, così come i membri dell'Alleanza dei liberali e democratici per l'Europa (Alde), che ha rilasciato una dichiarazione affermando che la commissione agli affari economici e monetari del Parlamento europeo «ha radicalmente modificato e rafforzato il pacchetto del Consiglio, come richiesto dal presidente stesso della Bce». I membri del gruppo dell'Alleanza dei democratici e socialisti europei (S&D) hanno in parte respinto queste riforme, mentre gli eurodeputati della Sinistra unitaria

europa/Sinistra verde nordica (Gue/Ngl) hanno votato contro queste relazioni. I membri del gruppo dei Verdi/Ale si sono invece posti a sostegno della sorveglianza macroeconomica.

Si ricorda che l'accordo del Consiglio Ecofin non aveva soddisfatto il presidente della Bce, il quale giudicava insufficienti le riforme, criticando in particolare la mancanza di controlli e sanzioni automatiche a fronte del mancato rispetto delle norme di bilancio.

Nel settembre 2010, una comunicazione della Commissione europea ha definito il pacchetto dei sei testi legislativi come «il più ampio rafforzamento della governance economica dell'Ue e dell'area dell'euro dal lancio dell'Unione economica e monetaria».

Preme qui sottolineare che la procedura seguita appare poco trasparente e caratterizzata da una limitata partecipazione dell'opinione pubblica europea. Secondo le conclusioni del Consiglio europeo, l'adozione dei sei testi deve essere rapida e completata entro giugno 2011, senza passare dall'esame in seduta plenaria, bensì attraverso negoziati tra le istituzioni competenti. Tali negoziati assumono la forma di riunioni tripartite dei rappresentanti del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione. Il 20 aprile, i membri della commissione parlamentare hanno deciso di iniziare i negoziati. Questa decisione è stata adottata con 26 voti a favore e 14 contrari, riflettendo le tensioni emerse al momento della approvazione dei sei rapporti parlamentari.

Nonostante l'entità e le molte questioni che solleva la revisione del Patto di stabilità e crescita, questi negoziati informali non hanno avuto nessuna visibilità. Il Parlamento europeo ha riconosciuto «la potenziale mancanza di trasparenza e legittimità democratica» in questi «primi accordi veloci».

---

*Riferimenti:*

Conclusioni dei capi di stato o di governo della zona euro dell'11 marzo 2011

[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ecofin/119818.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ecofin/119818.pdf)

Consiglio Ecofin del 15 marzo 2011: *Accordo sulle misure dirette a rafforzare la governance economica* (unicamente in En e Fr)

[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ecofin/119918.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/119918.pdf)

Conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011

---

[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf)

Governance economica dell'Ue: la Commissione presenta un pacchetto completo di misure legislative, IP/10/1199, 29 settembre 2010

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1199&format=HTML&aged=1&language=IT&guiLanguage=en>

#### 1.4 Revisione del Trattato di Lisbona

Dopo il parere positivo della Commissione europea e la consultazione del Parlamento europeo, il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 ha approvato una revisione, sebbene limitata, del Trattato sul funzionamento dell'Unione (Tfue). Gli Stati membri devono ratificare tale decisione secondo le rispettive norme costituzionali, in modo che possa entrare in vigore nel giugno 2013. Una revisione limitata permetterebbe di evitare inoltre lo svolgimento di un referendum in Irlanda, in quanto non altererebbe la distribuzione delle competenze dell'Unione.

#### Riferimenti:

Parere della Commissione sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, Com (2011) 70, 15 febbraio 2011

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0070:FIN:IT:PDF>

Risoluzione del Parlamento europeo del 23 marzo 2011 sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro

[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0103+0+DOC+XML+V0//IT](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0103+0+DOC+XML+V0//IT)

Consiglio europeo, *Conclusioni*, 24-25 marzo 2011.

[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf)

## 2. Dialogo sociale europeo

### 2.1 Vertice sociale tripartito: opposizione dell'Unione alla governance economica

Il 24 marzo, è stata proclamata una giornata di sciopero dalla Confederazione europea dei sindacati (Ces), per «segnare l'opposizione dell'U-

nione europea alla proposta della governance economica europea», comprendente la disamina «Patto per l'euro plus», in seno in tal giorno al Consiglio europeo.

Il Comitato esecutivo della Ces aveva già, precedentemente, adottato una risoluzione che criticava l'analisi annuale della crescita della Commissione europea, nonché l'approccio europeo al Patto di competitività: questo infatti minacciava tanto l'autonomia delle parti sociali quanto la riforma del Patto di stabilità e di crescita.

Durante il vertice sociale tripartito, svoltosi a margine del Consiglio europeo, l'isolamento della Ces è stato palpabile, a fronte anche di una posizione di BusinessEurope in linea con le istituzioni europee. In questa occasione, Philippe de Buck, direttore generale di BusinessEurope ha dichiarato: «Non capiamo l'ostilità dei sindacati nei confronti di questo patto [per la competitività]. Come loro, ci siamo impegnati per l'autonomia del dialogo sociale. Ma autonomia non significa che una parte sia in grado di bloccare riforme equilibrate e impedire una necessaria modernizzazione dell'Europa».

---

*Riferimenti:*

Risoluzione del comitato esecutivo Ces sulla governance economica europea, 8 marzo 2011.

[www.etuc.org/IMG/pdf/Resolution-on-European-Economic-Governance-EN.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/Resolution-on-European-Economic-Governance-EN.pdf) (EN)

[www.etuc.org/IMG/pdf/Resolution-on-European-Economic-Governance-FR2011.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/Resolution-on-European-Economic-Governance-FR2011.pdf) (FR)

Posizione di BusinessEurope (in inglese): *Improving Euro-Area Governance, Securing the Long-Term Success of the Euro*, giugno 2010

[www.ek.fi/eu/fi/liitteet/Improving\\_euro\\_area\\_governance.pdf](http://www.ek.fi/eu/fi/liitteet/Improving_euro_area_governance.pdf)

---

*2.2 Mercato interno: nessuna revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori*

A seguito di una consultazione pubblica durata quattro mesi (con oltre 850 contributi scritti provenienti da una vasta pluralità di attori), la Commissione ha individuato 12 aree d'intervento per il mercato unico, al fine di stimolare la crescita e «rafforzare la fiducia dei cittadini». Ogni area d'intervento è accompagnata da una «iniziativa faro» su cui la Commissione si è impegnata a formulare proposte nei prossimi mesi, con l'obiettivo di raggiungere un accordo finale, del Parlamento eu-

ropeo e del Consiglio, entro la fine del 2012. Ogni progetto contiene anche altre proposte, che, secondo la Commissione, dovrebbero beneficiare dello «slancio» creato dall'iniziativa di punta, per un progresso, a volte in parallelo, a volte un po' più lento.

La Ces ha accolto «questo documento con soddisfazione, poiché la Commissione europea riconosce l'esistenza di problemi legati al fatto che le libertà economiche prevalgono sui diritti sociali fondamentali». Il sindacato deplora il fatto che la Commissione non proponga di rivedere la direttiva sul distacco dei lavoratori, e consideri soltanto di formulare una legislazione per migliorarne l'attuazione. Nel 2010, le parti sociali europee hanno adottato una relazione che analizzava le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (Cgce), dove ha dato la sua interpretazione del rapporto tra i diritti sociali fondamentali della contrattazione e l'azione collettiva da un lato e, dall'altro, le libertà economiche del mercato interno (Viking, Laval, Rüffert e Luxembourg). Trattandosi del distacco dei lavoratori (casi Viking e Laval), il rapporto di lavoro congiunto ha messo in evidenza sia i punti di divergenza che i punti di convergenza: «La direttiva sul distacco dei lavoratori prevede standard minimi da applicare per garantire i diritti dei lavoratori e un clima di leale concorrenza. Nonostante le parti sociali europee siano d'accordo su questo principio, le loro opinioni divergono sul fatto che la direttiva sul distacco dei lavoratori, così come interpretata dalla Corte di giustizia delle comunità europee, permetta o meno il raggiungimento di tali obiettivi. Anche se entrambe le parti riconoscono la necessità di richiedere ai fornitori di servizi il rispetto di un nucleo di regole definite dal paese ospitante, non sono d'accordo sulla definizione di tale nucleo, e sulla possibilità dei sindacati, e/o degli Stati membri, nel paese ospitante, di andare al di là di queste regole di base».

---

#### Riferimenti:

Comunicazione della Commissione e del Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Commissione europea, 2011, *Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia «Insieme per una nuova crescita»*, Com (2011)206, 1° aprile 2011 (versioni disponibili En, Fr, De)

[http://eur-lex.europa.eu/Result.do?checktexts=checkbox&TypeAffichage=sort\\_key&page=1&idReq=1&Submit22=GO](http://eur-lex.europa.eu/Result.do?checktexts=checkbox&TypeAffichage=sort_key&page=1&idReq=1&Submit22=GO)

La Ces accoglie con favore le iniziative della Commissione «Europa sociale» [www.etuc.org/a/8589](http://www.etuc.org/a/8589)

---

---

Relazione sul lavoro congiunto delle parti sociali europee sulle sentenze della Corte di giustizia nelle cause Viking, Laval, Ruffert e Luxembourg, 19 marzo 2010.

[www.etuc.org/IMG/pdf\\_ECJ\\_FR.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf_ECJ_FR.pdf)

---

### *2.3 Evento: Conferenza sulle relazioni industriali*

Presentato ad una conferenza tenutasi il 17 marzo, il rapporto sulle relazioni industriali in Europa offre una panoramica delle principali tendenze e degli sviluppi nei rapporti tra datori di lavoro e sindacati in tutta Europa. Il rapporto, pubblicato ogni due anni a partire dal 2000, unisce elementi di fatto per l'analisi quantitativa e qualitativa dei temi di attualità, nell'ambito delle relazioni industriali, a livello di impresa e di settore, oltre che a livello nazionale ed europeo. Il rapporto del 2010 fornisce un'analisi completa delle relazioni industriali che hanno attraversato la crisi degli ultimi anni, mostrando come organizzazioni datoriali e sindacati hanno affrontato la tempesta, il suo corso, e influenzato i risultati nel periodo compreso tra il 2008 e il 2009. Un capitolo a parte analizza le risposte delle parti sociali alle politiche di ristrutturazione economica legate ai cambiamenti climatici. La relazione contiene anche informazioni sugli sviluppi del dialogo sociale europeo e del diritto del lavoro.

---

#### *Riferimenti:*

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Unit B1, *Industrial relations in Europe in 2010*, manoscritto completato in Ottobre 2010.

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6566&langId=en>

Commission Staff Working Document on the functioning and potential of European sectoral social dialogue, luglio 2010, SEC (2010) 964 final

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5591&langId=en>

---

### *3. Diritti fondamentali dopo il Trattato di Lisbona*

Un tema di particolare rilievo nel dibattito europeo più recente ha riguardato l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009) e le implicazioni principali nel campo dei diritti dell'uomo. In primo luogo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha

acquisito forza vincolante. Ciò significa che le nuove proposte elaborate dalle istituzioni dell'Unione (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea) devono essere conformi a questa. Lo stesso vale per le autorità degli Stati membri quando attuano la legislazione comunitaria. In secondo luogo, l'Unione europea deve aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 6 cpv. 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione).

### *3.1 Prima relazione annuale sull'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*

Nel mese di ottobre 2010 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione su «una strategia per l'effettiva attuazione della Carta dei diritti fondamentali da parte dell'Unione europea». La Commissione vi ha ricordato l'importanza e la competenza della Corte di giustizia in materia di libertà, sicurezza e giustizia, e l'impegno del Consiglio europeo di Stoccolma nel mettere in pratica i diritti fondamentali all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Questo impegno non ha toccato però l'aspetto più controverso dei diritti sociali fondamentali, sorto dopo le sentenze più controverse della Corte di giustizia relative ai casi Laval, Viking, Ruffert e Luxembourg (si veda la sezione 2).

Annunciato nella comunicazione di ottobre 2010, il primo rapporto annuale sull'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea presenta «per la prima volta in modo coerente le informazioni più rilevanti che illustrano l'applicazione della Carta». Nel 2010, la Commissione ha ricevuto oltre 4000 lettere di privati sulla questione dei diritti umani. Circa tre quarti di queste hanno riguardato casi non contemplati dalla legislazione comunitaria. Questi numeri illustrano un fraintendimento frequente sulla finalità della Carta, e sui casi a cui questa si applica o meno. Il rapporto si propone perciò di «informare meglio l'opinione pubblica sui casi in cui si può invocare la Carta». Tra le aree in cui la Carta non è applicabile, si deve rilevare il campo dei media. Un esempio tra tutti è il caso ungherese. Qua la controversa legge ungherese sui media non è potuta essere oggetto di una verifica di conformità con i diritti fondamentali, ma solo di un'analisi alla luce della direttiva Televisione senza frontiere, competenza del mercato interno.

Il rapporto della Commissione europea ha anche brevemente illustrato i progressi del processo di adesione dell'Unione europea alla

Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu). Un'adesione resa possibile dall'entrata in vigore del Protocollo n. 14 alla Cedu, che modifica l'articolo 59 della Convenzione, al fine di permettere all'Unione di aderirvi. A seguito della ratifica da parte della Russia (febbraio 2010), la strada per l'adesione dell'Unione alla Cedu si è aperta, a partire dal 1° giugno 2010. Dopo il mandato conferitole dal Consiglio, la Commissione ha avviato i negoziati nel luglio 2010. La questione è importante alla luce della recente giurisprudenza della Cedu, la quale non esita ad impiegare, in aggiunta all'impiego della Carta sociale europea riveduta, la Carta dei diritti fondamentali nei confronti di paesi terzi, al fine di estendere a questi i diritti sociali previsti (Grande Sezione, 12 novembre 2008, causa Baykara Demir c. Turchia). Questo caso suggerisce una notevole apertura dei diritti sociali, che non dovrebbe lasciare indifferenti i negoziatori che si occupano di adesioni di paesi terzi all'Ue.

---

*Riferimenti:*

Comunicazione della Commissione. *Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Com (2010) 573, 19 ottobre 2010

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:IT:PDF>

Relazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: *Relazione 2010 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Com (2011) 160, 30 marzo 2011

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0160:FIN:IT:PDF>

Commission Staff Working Document. Accompanying document to the Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *2010 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, SEC (2011) 396 del 30 marzo 2011

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0396:FIN:EN:PDF>

---

### *3.3 Strategia nei confronti dei rom*

Le aspettative dei «cittadini europei» nei confronti dell'Unione sono spesso disattese. Questo vale anche per l'approccio adottato dall'U-



nione europea nei confronti dei rom. L'espulsione dei rom in Francia e in altri paesi dell'Unione è stata giustamente denunciata dai sostenitori dei diritti umani e dagli eurodeputati. Il principio della libera circolazione delle persone non è forse espressione del fatto che l'Unione dovrebbe essere qualcosa di più di un grande mercato? Dopo le espulsioni, la Commissione europea ha annunciato l'adozione di una «Strategia europea» nei confronti dei rom. La Presidenza ungherese del Consiglio ha altresì inserito questo tema nell'agenda del suo semestre europeo.

La credibilità di un tale approccio da parte della stessa presidenza è quantomeno opinabile, a causa dell'adozione di una nuova costituzione ungherese, considerata come conservatrice e retrograda da molti parlamentari europei, di quasi tutti i gruppi politici, con la notevole eccezione del più grande di essi, il Ppe, il cui presidente Joseph Daul (Fr) ha diffuso un comunicato stampa in cui dichiara che il progetto di Costituzione ungherese «dimostra vero spirito europeo [...] e si basa sulle comuni tradizioni dei valori europei, del rispetto della dignità umana e della libertà, e sui principi della democrazia e dello stato di diritto».

Al di là del caso ungherese, il 5 aprile, la Commissione europea ha presentato un'analisi delle condizioni in cui si trovano circa 10-12 milioni di rom all'interno dell'Unione. Le differenze con il resto della popolazione sono evidenti. Ad esempio, il 97,5% dei bambini in Europa completa la scuola primaria, questa percentuale scende al 42% quando si tratta di bambini di etnia rom che hanno conseguito un successo scolastico in Bulgaria, Ungheria, Lettonia, Lituania, Romania e Slovacchia nel 2008. Secondo un rapporto della Banca mondiale, citato dalla Commissione, l'integrazione dei rom nel mercato del lavoro potrebbe inoltre portare a profitti pari a 0,5 miliardi di euro l'anno in alcuni paesi. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, le stime della Commissione affermano che il 68,8% delle persone di età compresa tra i 20-64 anni sta attualmente lavorando, la percentuale di attività dei rom per la stessa fascia di età è invece al di sotto del 26%, in paesi come la Bulgaria, la Repubblica Ceca e la Romania. Le politiche d'integrazione inoltre sono materia di competenza nazionale.

Il quadro di riferimento proposto dalla Commissione «non sostituisce la responsabilità primaria degli Stati membri», ma li «incita ad adottare o sviluppare un approccio globale per l'integrazione dei rom». Essi sono tenuti a rispondere a quattro priorità: l'accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria, agli alloggi e servizi di base (ac-

qua, elettricità, gas), sia che le popolazioni siano stanziali o meno. La Commissione ha invitato gli Stati membri a «elaborare o rivedere le loro strategie nazionali» nel contesto della Strategia Europa 2020 e a presentarle al vaglio della stessa Commissione «entro la fine di dicembre 2011». Queste saranno poi valutate in un rapporto previsto per la primavera del 2012, prima della riunione annuale della piattaforma sui rom.

In un dibattito svoltosi nell'aprile 2011, una dichiarazione del Parlamento europeo ha accolto con favore l'approccio promosso dalla Commissione europea.

Resta il fatto che la mancanza di considerazione dei diritti umani è stata di fatto sottolineata da alcuni parlamentari. Dobbiamo anche ricordare la risoluzione del Parlamento europeo del marzo 2011, la quale introduceva anche altri strumenti per proteggere le minoranze come «la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la corrispondente giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, la Carta sociale europea e le corrispondenti raccomandazioni del Comitato europeo dei diritti sociali e la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa».

---

*Riferimenti:*

Costituzione ungherese: dichiarazione del capogruppo al Parlamento europeo del Partito Popolare Europeo, Joseph Daul, Agenzia di stampa, 30 marzo 2011.

[www.eppgroup.eu/press/showpr.asp?prcontroldoctypeid=1&prcontrolid=10236&prcontentid=17341&prcontentlg=en](http://www.eppgroup.eu/press/showpr.asp?prcontroldoctypeid=1&prcontrolid=10236&prcontentid=17341&prcontentlg=en)

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*, Com (2011) 173, 4 aprile 2011.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:IT:PDF>

Rapporto della Banca mondiale: *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia. Policy note*, settembre 2010.

[http://siteresources.worldbank.org/INTROMA/Resources/Policy\\_Note.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTROMA/Resources/Policy_Note.pdf)

Risoluzione del Parlamento europeo del 9 marzo 2011 sulla strategia dell'Ue per l'inclusione dei Rom

[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-)

[//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0092+0+DOC+XML+V0//IT](http://EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0092+0+DOC+XML+V0//IT)

---

### 3.4 Asilo: Belgio e Grecia condannate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo

Si presenta di seguito il recente intervento della Corte di Giustizia sulla tutela dei diritti dell'uomo in alcuni paesi membri. Il 21 gennaio 2011, una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha infatti condannato il Belgio per aver proceduto alla riammissione di un cittadino afgano in Grecia. Il cittadino afgano aveva lasciato Kabul all'inizio del 2008 ed era entrato nel territorio dell'Unione europea dalla Grecia, attraversando l'Iran e la Turchia. Il 10 febbraio 2009, l'esule afgano arriva in Belgio, dove fa domanda di asilo. Il Ministero degli Esteri belga chiese allora alle autorità greche di farsi carico di questa richiesta ai sensi del «Regolamento Dublino II». Durante il periodo di pendenza del caso, l'Alto Commissariato per i rifugiati e gli apolidi delle Nazioni unite (Unhcr) inviò al ministro belga responsabile di migrazione e asilo una lettera di denuncia del fallimento della procedura di asilo, e delle condizioni di accoglienza, dei richiedenti asilo in Grecia, raccomandando la sospensione dei trasferimenti verso quel paese. Non avendo ricevuto alcuna risposta dalle autorità greche entro due mesi ai sensi dei regolamenti, il Ministero degli Esteri belga ritenne di essere in presenza di un tacito accordo, da parte della Grecia, a farsi carico del richiedente. Alla fine di maggio 2009, il Dipartimento per l'Immigrazione ordinò così l'espulsione del cittadino afgano verso la Grecia. Il richiedente asilo, da parte sua, fa ricorso di fronte al Consiglio per il contenzioso estero, sostenendo che in Grecia avrebbe rischiato di essere detenuto in condizioni deprecabili, che il sistema di asilo in Grecia stava fallendo, e che temeva di essere soggetto al respingimento in Afghanistan senza la dovuta considerazione delle ragioni per le quali era fuggito dal paese. Essendo la sua richiesta di sospensione del trasferimento respinta, il richiedente è trasferito in Grecia il 15 giugno 2009, dove viene sottoposto a trattamenti contrari agli articoli 3 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Con la sentenza del 21 gennaio 2011 della Corte europea dei diritti dell'uomo, la Grecia viene condannata per violazione dei suddetti articoli della Convenzione. E lo stesso avviene per il Belgio. Secondo la giurisprudenza della Corte, rinviando il richiedente l'asilo in Grecia nell'ambito del regolamento europeo noto come «Dublino II», il Belgio lo ha esposto a trattamenti inumani o degradanti, vietati dall'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, senza aver lui assicurato un ricorso effettivo (violazione dell'articolo 13 della Convenzione) contro l'espulsione.

---

*Riferimenti:*

Cedh, Grande Chambre, 21 gennaio 2011, M.S.S. c. Belgio e Grecia  
Regolamento (Ce) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, Gu l. 50 del 25 febbraio 2003  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:IT:PDF>

---

#### *4. Qualche numero per conoscere meglio l'Europa sociale*

La Commissione ha pubblicato la terza edizione del suo rapporto demografico, in collaborazione con Eurostat. Oltre alla visione d'insieme a livello comunitario, i dati sono disponibili in dettaglio per tutti i 27 Stati membri dell'Ue, «così da permettere ai responsabili politici e alle parti interessate di confrontare la situazione nel proprio paese con quella di altri Stati membri». La prima parte è dedicata alle tendenze storiche e recenti del tasso di natalità, della speranza di vita e dei flussi migratori, considerati i tre fattori chiave del cambiamento demografico. Vi è inoltre un'analisi della struttura della popolazione classificata per età e composizione familiare.

La seconda parte si concentra su «un fenomeno sempre più importante, identificato in un recente sondaggio di Eurobarometro: un numero crescente di cittadini europei», anche se il riferimento è soprattutto ai giovani maggiormente istruiti, «cerca opportunità di studio e lavoro oltre i confini del proprio paese, spinti dalla volontà di perseguire aspirazioni e fare esperienze. Ciò sta portando alla creazione di diverse forme di legami che superano i confini nazionali». La terza parte fornisce una breve panoramica sul fenomeno migratorio durante la recessione, mentre la quarta presenta dei profili per ogni paese.

---

*Riferimenti:*

Commission Staff Working Document, *Demography report 2010*, 1 aprile 2011  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6688&langId=en> (En, introduzione disponibile anche in De e Fr)

---



## Gli autori

RPS

*Marco Accorinti* è ricercatore Cnr presso l'Istituto di ricerche sulla Popolazione e le Politiche sociali di Roma. Si occupa da anni di politiche sociali e progettazione sociale, sistemi di welfare, valutazione dei servizi sociali, studi sul terzo settore nelle sue forme organizzative, immigrazione e altre problematiche sociali (anziani, disabili). Tiene con regolarità lezioni e corsi ed è docente di Welfare locale, strutture dei servizi e terzo settore, presso il Corso di Laurea magistrale in Politiche e servizi sociali - Poss della «Sapienza» Università di Roma.

*Katja Avanzini*, sociologa, è direttore del Consorzio Casalasco Servizi sociali e ricercatrice senior dell'Istituto per la ricerca sociale di Milano. Da anni coniuga l'esperienza sul campo con l'attività di consulenza e ricerca nell'ambito della programmazione sociale. Per Irs collabora stabilmente in percorsi di accompagnamento alla pianificazione di livello territoriale e regionale.

*Gianni Baccile*, esperto di economia dei servizi sanitari, lavora presso il laboratorio di Farmacoepidemiologia del Consorzio Mario Negri Sud di Santa Maria Imbaro (Ch).

*Paolo Borioni*, storico, PhD all'Università di Copenaghen, lavora per la fondazione Giacomo Brodolini. Fa parte di network di ricerca come il Cens (Università di Helsinki) e il Nord-Wel, che raggruppano studiosi della storia e della sociologia del welfare nordico.

*Davide Botturi* è ricercatore a contratto presso l'Agenzia sanitaria e sociale regionale dell'Emilia-Romagna, dove si occupa in particolare di rendicontazione sociale.

*Massimo Campedelli* è membro dell'ufficio di Presidenza del Patronato nazionale Acli e collaboratore del centro di ricerca Wiss (Welfare innovazione sviluppo servizi) della Scuola Sant'Anna di Pisa.

*Andrea Ciarini* è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di scienze sociali (Diss) della «Sapienza» Università di Roma. È membro del Se-

minario permanente sulle politiche sociali e l'empowerment del cittadino (SemPer). Insegna Sociologia del lavoro presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cassino.

*John Clarke* è professore di Politiche sociali alla Open University nel Regno Unito, dove lavora da più di trent'anni. Nei suoi studi ha esplorato le modalità di cambiamento degli Stati e del welfare, con particolare attenzione ai processi di trasformazione dei servizi pubblici.

*Anna Coote* è capo dipartimento di Politica sociale del Nef (New economics foundation). Si occupa ampiamente di politica sociale, sviluppo sostenibile, politiche sanitarie pubbliche, partecipazione pubblica e dialogo democratico, genere e uguaglianza.

*Barbara Curcio Rubertini*, medico, è dottoranda di ricerca in Sanità pubblica presso la Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università degli studi di Bologna. Ha coordinato diverse iniziative formative sulla innovazione nei servizi sociali e sanitari.

*Claudio De Vincenti* è professore di economia politica presso la Facoltà di Economia della «Sapienza» Università di Roma. È membro del comitato scientifico del Centro Europa Ricerche. È stato coordinatore del Nars (Nucleo di consulenza del Cipe per la regolazione dei servizi di pubblica utilità) presso il Ministero del Tesoro (1997-2001) e membro del Consiglio degli esperti economici della Presidenza del Consiglio dei ministri (1998-2001). Si occupa di microfondazioni della macroeconomia, teoria e pratica della regolazione, politiche di welfare, sistemi economici comparati.

*Carlo Donolo* insegna Sistemi sociali complessi e knowledge management presso la Facoltà di Ingegneria informatica, dell'informazione e statistica della «Sapienza» Università di Roma.

*Maurizio Franzini* è professore di Politica economica presso la Facoltà di Economia della «Sapienza» Università di Roma. È direttore del Centro di ricerca interuniversitario sullo stato sociale (Criss-Network on the Economics of the Welfare State); è direttore della Scuola di dottorato in Economia della «Sapienza» Università di Roma; è co-direttore della rivista «Meridiana»; è coordinatore dell'area di ricerca

«Economy and the Environment» nella European Association for Evolutionary Political Economy.

*Elena Granaglia* è professore ordinario di Scienza delle Finanze, presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre. I suoi interessi di ricerca vertono sulle ragioni di giustizia distributiva e di efficienza a favore delle politiche sociali e sulle implicazioni conseguenti in termini di disegno istituzionale.

*Leopoldo Grosso*, psicologo, è vicepresidente del Gruppo Abele di Torino. È stato tra gli ispiratori della Carta di Sasso Marconi e tra gli iniziatori del Coordinamento italiano delle case alloggio per persone con Hiv/Aids (Cica).

*Jan-Kees Helderman* lavora come assistant professor presso il Department of Public Administration and Political Science della Radboud University di Nimega, nei Paesi Bassi. È specializzato in analisi comparative istituzionali di politiche abitative e sanitarie.

*Anton Hemerjck* è preside della Social Science Faculty della Vu University di Amsterdam. È esperto di analisi comparative sui welfare state e di analisi delle politiche istituzionali.

*Tiziana Lavalle* è dottoranda di ricerca in Sanità pubblica presso la Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università degli studi di Bologna; è direttore della Uo Gestione territoriale non autosufficienza dell'Azienda unità sanitaria locale di Piacenza, collabora con l'Agenzia sanitaria e sociale regionale dell'Emilia-Romagna.

*Angelo Marano*, dirigente generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Laureato in Discipline economiche e sociali presso l'Università «Bocconi», si è specializzato all'Università di Bologna e alla New York University. Ha insegnato in varie università, è stato direttore del Fondo nazionale per le politiche sociali e membro del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale e di gruppi di lavoro Ue e Ocse.

*Massimo Mari* è docente di Storia e filosofia nel liceo classico statale «Immanuel Kant» di Roma. Attualmente è dirigente sindacale della Flic Cgil nazionale dove riveste l'incarico di responsabile nazionale del



comparto della Scuola non statale e di responsabile del personale della scuola in servizio presso le scuole italiane all'estero. Per conto della Flc, inoltre, segue le questioni relative al mercato del lavoro nei settori privati della conoscenza e alle problematiche sulla sicurezza nella scuola.

*Andrea Morniroli* da circa trent'anni lavora nell'ambito delle politiche di welfare a livello locale. È socio della cooperativa sociale Dedalus di Napoli dove è responsabile dell'area «Tratta, prostituzione, marginalità urbane». Si occupa principalmente di politiche sociali e socio-sanitarie rivolte ai migranti e di contrasto alla povertà, coordinando diversi interventi di protezione sociale e promozione delle opportunità rivolte alle vittime di tratta o grave sfruttamento sessuale e lavorativo.

*Sergio Pasquinelli* è direttore di ricerca all'Istituto per la ricerca sociale (Irs) dove dirige il sito Qualificare.info sul lavoro privato di cura ed è vice-direttore della rivista «Prospettive Sociali e Sanitarie».

*Laura Pennacchi*, studiosa e saggista nei campi delle scienze economiche e sociali, dirige la scuola per la buona politica «Vivere la democrazia, costruire la sfera pubblica» della Fondazione Basso. È stata parlamentare per tre legislature (dalla XII alla XIV) e sottosegretario, con Ciampi, al Tesoro nel primo Governo Prodi.

*Giovanni Battista Sgritta* insegna Sociologia dei comportamenti di consumo presso la Facoltà di Scienze statistiche della «Sapienza» Università di Roma; direttore del master in «Fonti, strumenti e metodi della ricerca sociale», è membro della Commissione di indagine sull'esclusione sociale.

*Gianni Tognoni*, epidemiologo, è direttore del Consorzio Mario Negri Sud.

*Rossana Trifiletti* è professore associato di Politiche sociali e di Sociologia della famiglia presso la Facoltà di Scienze politiche «Cesare Alfieri» di Firenze. Ha partecipato come coordinatore italiano a diversi progetti di programmi quadro europei.

*Marta Valerio* è economista e ricercatrice presso il Laboratorio di epidemiologia del Consorzio Mario Negri Sud su progetti riguardanti

l'epidemiologia assistenziale, con particolare riferimento all'area anziani.

*Vincenzo Visco* è professore ordinario di Scienza delle finanze presso la Facoltà di Giurisprudenza della «Sapienza» Università di Roma. È stato ministro delle Finanze e del Tesoro e membro del Parlamento dal 1983 al 2008. È presidente del Centro studi Nens.



## English Abstracts

### Missing Welfare. Unanswered Social Demand, Emerging Risks

**Elena Granaglia**

The social state had already been under pressure for some years as a result of the costs brought about by longstanding protection schemes, the need to face the so-called new social risks, and the increasing undermining of the egalitarian ideal and the public role. The crisis has added new difficulties everywhere, making budget limits more rigid and sharpening the requests for social protection. The difficulties are particularly evident in Italy. The main aim of the essay is to present an overall picture of the new and old social demands that are on the agenda today in Italy, so as to make clear what will be lost, in terms of fairness and overall wellbeing, should the present difficulties lead to further privatization of welfare. It also indicates some lines of intervention for a project to re-launch the social state.

### The New Poor and the Old Poverty

**Giovanni Battista Sgritta**

The essay examines the reasons behind the conceptual conversion from old to new forms of poverty. At the same time it brings out the consequences of this formulation, which effectively makes poverty seem to disappear, because, while it is true that the traditional economic approach to the study of poverty has limitations in how it interprets and represents reality, where it is no longer essential goods that play a decisive role in defining life choices and conditions of wellbeing and/or privation, it is equally true that in putting everything on the same plane we run the serious risk of paralyzing any corrective action. In the light of these considerations, it concentrates on the state of poverty in Italy, bringing out its relative stability in the medium and long term, as well as the relation between serious forms of economic poverty and less dramatic ones. The result is a picture of an Italian

model of poverty, founded on a high levels of inequality in the distribution of income, its relative persistence and a high intergenerational correlation, to which two other characteristics should be added: the gap between North and South, and the strategic role of the family. The crisis that has hit Italy since 2008 reinforces this conclusion, as well as the critique of the ideological character of the theory of new forms of poverty.

### Welfare Cuts in Italy. Reasons and Consequences

**Angelo Marano**

The article discusses the reasons and effects of the reduction and near-elimination of national financing for welfare policies that is taking shape in 2011-2012, partly in relation to the definition of ways of implementing fiscal federalism, which give little attention to these policies. The elimination of national funding seems destined to lead to further limitations in the services offered, which are already less developed than in other countries, and risks sinking the original plan of law 328/2000, of creating an autonomous welfare system that was nationally founded, professional and available for all citizens. Instead, the future seems to hold a system that will be partly limited to health policies and labour policies, and otherwise residual, varying from one region to another, and directed mainly at the marginalized subjects.

### The Social in Social Policies

**Carlo Donolo**

The author considers the essence of the idea of «social» in sociological analyses and in the analysis of public policies. The social is interpreted as «states of the world that are indirect effects of others» originating in social action. The essay also presents a short comment on the concept of social by B. Latour and a digression on the idea of social capital and the principle of subsidiarity (still more crucial for any future social policy). Starting from the peculiarities of the social that have been brought out, it also deals with a comments on some implications for analysis and for social policies.

## The New Phase of the Crisis: Public Debt and the Return to Neo-laissez-faire Policies

**Laura Pennacchi**

After analysing the present phase of the crisis, which is marked, among other things, by continuing unemployment, the essay discusses the draconian measures adopted by various states (which have made the general macroeconomic scenario even more uncertain) and the characteristics of the disparities between European countries. This can be ascribed to the worsening of the public deficit and to the reinforcing of specific global imbalances between states that pre-dated the crisis and to a return to business as usual. All these factors, as well as the inadequacy of the measures adopted by the recent European Council (where there seems to be a return to a blind, monetarist, neo-laissez-faire orthodoxy) will have clear reverberations on the action and inaction of the Italian government in economic policy.

## Debts and Economic Reforms after the Global Crisis

**Vincenzo Visco**

One of the consequences of the large-scale international financial crisis has been an alarming increase in debts and public deficits in the developed countries. The remedies proposed by international bodies and governments for dealing with this situation have been the traditional ones: cuts in public expenditure and/or tax increases. As the adjustment indicated is on average 8-9 points of Gdp, clearly this policy can be achieved only through a radical downsizing of welfare systems, unless we develop and adopt systems for managing the public debt created by the crisis that will free the national budgets of their burden, as happened after all the large-scale financial crises in the past.

## The Big Society and the New Austerity

**Anna Coote**

The Uk Coalition Government has launched plans for a Big Society while making deep cuts to public services. The combined effects mark

RPS

English Abstracts

the end of the post-war welfare settlement. The Big Society narrative includes some progressive ideals, including empowering citizens and strengthening civil society. But it makes no provision for equal participation, or for accountability, and opens up new opportunities for big business to take over public services. This paper provides a detailed critique of the «Big Society» in the context of radical deficit reduction and sets out recommendations for realising its progressive potential.

### The Big Society, the Welfare State and Inequality

**Maurizio Franzini**

The debate that has accompanied the British Prime Minister David Cameron's Big Society does not give sufficient attention to questions of equality. The article offers, first of all, some reflections on the subject, drawing attention to the risk that the Big Society might sharply increase inequalities, whatever level of generosity it might express. On inequality, it discusses the possible limitations of a solution exclusively based on public welfare, quite apart from the problem of the resources available. Finally, drawing on the work of Lord Beveridge on voluntary action, it briefly discusses some possible ways of integrating welfare and society that might obviate the risk of excessive and unjustifiable inequalities.

### In Search of a Big Society?

#### Conservatism, Coalitions and Controversies

**John Clarke**

This article explores a series of puzzles about the rise of the idea of the Big Society in British politics. First, I ask how we should approach the idea itself: is it a policy, a programme, a philosophy; an exercise in political re-branding? How we answer this question makes a difference for the sorts of criticism that follow; and because the Big Society has mired in controversy from its outset, distinguishing between types of criticism and their significance is important. Second, I consider the puzzle of the politics of a «big idea» that has so few supporters or enthusiasts. When it is greeted sceptically by both political friends and

enemies, what is its political value? Third, I examine the puzzle of what is big in the Big Society? How is this imagined society peopled: what sorts of agents and actors make the Big Society big? But let me first take a step back and locate the recent history and significance of the idea itself.

KEY WORD 1

«Privatization»

**Claudio De Vincenti**

The article presents and discusses three senses of the term «privatization» with reference to the welfare system: one regarding finance mechanisms, one the role of intermediate bodies, and one the supply of services. The first option – more or less extensive replacement of the present national insurance systems with private insurance – actually worsens the macroeconomic sustainability of expenditure and has negative implications for the aims of welfare. The second sense – a Big society based on transferring from the state to intermediate bodies responsibility for certain measures of social policy – foreshadows a pre-modern idea of citizenship, broken up by group or category membership. The article concludes by placing the third sense in the framework of public control of the system that exploits the role of the market and private initiative in the supply of services, to improve efficiency and satisfy needs.

KEY WORD 2

«Re-familiarization?»

**Rossana Trifiletti**

The essay reconsiders the subject of welfare support for family responsibilities. Providing a chronology of the emergence of the category of de-familiarization, it also underlines the shifts of content that the present debate seems to underplay, but that have important effects on its possible emancipatory value in overcoming gender imbalances in welfare. It also asks how much this interpretation poses the problem of the possible limits of the trend to individualize social rights.

RPS

English Abstracts



## Northern Countries: Fields, Processes and Effects of Ongoing Privatizations

**Paolo Borioni**

In Sweden the criterion of «free choice» between private and public is at present guiding the policy of the centre-right government both in care and in education. The disappointing results of this choice have set off a debate that also touches on other aspects of «privatization», such as that of housing policy. In the field of unemployment benefit there is talk of a possible «nationalization» of the Ghent system, but, paradoxically, in this case too there is a dynamic of «privatization».

## In Search of New Forms of Stability. Care, Reconciliation and Public Intervention in European Welfare Systems

**Andrea Ciarini**

The essay examines the relations between families and welfare, with particular reference to policies for reconciling work and family life and for looking after minors. By examining legislation and the most recent reforms on the subject, it analyses the developments in five European countries: Germany and France for the Continental Europe, Sweden for the Scandinavian countries, the UK for the Anglosaxon Europe, and Italy for the Mediterranean cluster. The analysis focuses on innovative elements that tend to delineate a different system of social policies that has not yet fully established itself, but that can already give us a glimpse of some future developments that could lead to new ways of balancing family care, involvement in the jobs market and public-sector functions in a framework where the family and the welfare system will complement each other more and more. This general trend towards a multiplicity of supply channels means there will be a greater mixture of services and monetary and juridical recognition of care-giving, but the outcomes of the reforms still vary considerably from one country to another.

## Re-calibrating the Dutch Health System. An Institutional Analysis of two Decades of Reforms

**Jan-Kees Helderma, Anton Hemerijck**

Successive Dutch coalition governments have worked for nearly twenty years on the development of a national health insurance scheme, complemented with regulated competition among insurers and providers. In this article, we argue that these gradual and incremental reforms in Dutch health care cannot be understood in the regressive terms of retrenchment, but instead, need to be understood in terms of welfare state recalibration: an effort to reform and revitalize the Dutch health care system so as to make it more capable of sustaining solidarity and universal coverage in the long term.

## Third Sector: from Integration to Replacement of the Public System?

**Marco Accorinti**

The article shows the decisive impact of three dimensions linked to the role of the third sector in social policies: how politicians see non-profit organizations, how social services delegate, and how social policies involve and plan at local level. As a result of how these three aspects are developing, the subsidiarization of welfare is almost naturally starting to modify the roles of those involved, towards spaces of new privatization of social intervention, that betray the institutive aims of non-profit organizations.

## Improving Private Care Work

**Sergio Pasquinelli**

In the last ten years Italy has seen an exponential growth in private care work, a sector that is to a great extent unregulated, marked by misinformation, uncertainty of labour relations, little correspondence between supply and demand, and dynamics of domestic segregation. In the absence of a national policy on non-self-sufficiency there has been a proliferation of regional and local services to support this sector. These interventions need to be coordinated and integrated

RPS

English Abstracts

with each other, creating a regulated market with a minimum set of rules, accepted by both families and carers.

RPS

English Abstracts

## Social Vouchers: an Analysis of the Situation in Lombardy

**Katja Avanzini**

This contribution analyses the Lombardy model applied to social vouchers. After examining in detail the regulations in support of the reform process in Lombardy, illustrating the model for regulating services, the author analyses the actual experience of social vouchers in practice. The second part of the essay evaluates the application both of the model and the instrument.

## Contracts and Costs in Crèches and Child Support Services: in Need of Rethinking

**Massimo Mari**

As long ago as 1971 an Italian law, no. 1044, set up crèches under the responsibility of local councils, as a first step towards a public system. Years later the reality is somewhat different. For a series of reasons, the most cogent of which are linked to the increasing lack of available resources for local bodies and the failure to follow up the initial law, the range of educational services for the years 0-3 has taken on the connotations of a mixed public/private system. Under pressure to provide educational services for the populace, this system has been entrusted more and more to private bodies, whether socially committed or not, through accreditation, contracts and conventions, with the private bodies making use of national contracts that are not always even for the sector. This makes it fundamental to identify minimum levels of costs – above all, labour costs – that will guarantee quality. An integrated system that is already weak risks deteriorating further if left to a purely speculative market logic. Hence the need for reorganization, starting from the centrality of a public governance that will re-define the rights and duties of all those working in the sector, with whatever qualifications and responsibilities, in a framework of rules that will be certain and cogent.

## Social Capital and Health Strategies: a Practical Experience

**Davide Botturi, Barbara Curcio Rubertini, Tiziana Lavalle**

In the two years 2009/2010 Emilia-Romagna carried out various training courses in support of innovation strategies for the social and health services, aimed at managers and professionals in local health services and local bodies. An analysis of the literature, data and discussions with those taking part revealed that the main critical feature of the public system of health and social services in Emilia-Romagna was the crisis of trust in the relations between service providers and users, the community and the organization, and professionals and the organization. It was agreed to invest in the development of the social capital of the organizations and the communities as a strategy to guarantee sustainability to the system and improve the running of it. As part of this strategy, some proposals for action were also formulated, which took the form of local laboratories of innovation to be created with the involvement of the health authorities, local bodies, the universities, citizens, citizens' representatives, workers and the third sector, and other significant figures in the area.

## De-institutionalizing the Territory?

**Massimo Campedelli, Gianni Baccile,  
Gianni Tognoni, Marta Valerio**

The essay gives a critical account of the subject of institutionalization, particularly in its present new forms, or apparent such, compared with those that attracted attention and cultural, intellectual and political mobilization in the late 1960s and early 1970s. Starting from an «operative» interpretation of Martha Nussbaum's conception of capabilities, and considers the link between discrimination, segregation and institutionalization, proposes an epidemiology of citizenship as a methodological basis for giving visibility to these phenomena, analyses the lack of information available and finally suggests a framework of proof-rights-experimentation for social workers and all those involved, to summarize today the liberating effect of the de-institutionalizing movements in the so-called reform period.

RPS

English Abstracts

## Re-institutionalization? Extreme Forms of Marginalization

**Leopoldo Grosso**

The homeless are the most obvious category of extreme poverty. They are increasing in Italy and the western world: as well as alcoholics, drug addicts and those with psychiatric problems, there are new social figures from the categories of foreign migrants and newly poor Italians. When the hopes of the former come to nothing, the street is the definitive sign of their failure; among the latter, there are many fathers who have lost their jobs and then their homes. Among migrants, refugees and political refugees, but also the Romas, enjoy greater assistance, but at the price of reduced overall freedom.

Policies for the homeless require finding homes, which are the starting point for any possible progress. A fixed domicile, even just for purposes of registration, is essential for the exercise of some fundamental rights. The response is inadequate, dealing mainly with urgent questions and emergencies, much less on organizing forward-looking measures that could bring about the necessary social integration.

The lack of assistance encourages repressive attitudes that increase the seriousness of the problems and the underlying economic-social costs.

## Re-institutionalization? Immigration

**Andrea Morniroli**

The economic, social and cultural crisis that is conditioning negatively relations between people and an open attitude to diversity, along with the political delay in tackling immigration pragmatically and not as an emergency, are driving significant numbers of migrants into conditions of marginalization and institutionalization. Methodological approaches that lead to local policies that resist the definitive stabilization of situations of exclusion for the migrant population see inclusion policies as a strategy for improving the life of the whole community and suggest interventions on various levels, from actions that would affect the social representation of immigration to more integrated services, which are necessary if we are to fully grasp their complexity.

OBSERVATORY EUROPA

Periodical Note of Information on the Main News  
Concerning the Eu's Social Action

**European social observatory (Ose) with European observatory  
by Inca - Brussels**

In June 2010, the Council of Europe adopted the guidelines of the Strategy «Europe 2020», the new ten-year plan for creating an «intelligent», «sustainable» and «inclusive» growth in the member countries of the Eu. This article recalls the most recent developments in the implementation of the new governance. According to many, the strategy leaves many aspects undefined, for example the future of the domestic market (on which Commissioner Michel Barnier is working, starting from the recommendations of Mario Monti's Report). In the social sphere, the overall picture seems alarming. Particularly disappointing is how little attention is given to it in Europe 2020. With the crisis, all the Council of Europe's priorities and the legislative agenda of the European Commission now seem concentrated on economic governance. This number of the column recalls the salient features of the new Pact for the Euro plus, and the European Parliament's intervention on the coordination of economic policy. The Eu's action is taking form in a context of union resistance to the multiplication of austerity plans in the European Union. At the same time, fundamental rights too are more and more frequently at the centre of debate. Despite the opportunities offered by the Eu's adherence to the European Convention of Human Rights, progress in this field still seems limited (see the specific references to the rights of the Roma populations and the right of asylum for non-Eu citizens, above). This number of «Observatory Europa» underlines the more and more evident risks of the European institutions, and so the national governments too, entering a spiral of austerity policies that may already be leading to a further reduction in social rights, with the risk of worsening the outlook of a feeble economic recovery.

RPS

English Abstracts

*Traduzione dall'italiano di Richard Bathes*

