



## **La riforma del *welfare*** **Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»**

### **Universalismo e selettività: necessità, condizioni, criticità**

*di Elena Granaglia*

A prescindere dall'apparente ossimoro, l'universalismo selettivo è la proposta chiave formulata dalla Commissione Onofri ai fini della riforma delle politiche contro la povertà. Come recita la relazione conclusiva, tale “riforma deve ispirarsi ad una scelta equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell'erogazione delle prestazioni”. Selettività significa selezione dei beneficiari sulla base di una prova dei mezzi: accedono ai trasferimenti i poveri, intesi come i soggetti le cui risorse sono al di sotto di una data soglia. La prova dei mezzi, inoltre, dovrebbe avvenire su base familiare, in modo da evitare che dei trasferimenti si avvantaggino individui che poveri non sono, vivendo in famiglie non povere. Universalismo significa accesso ai benefici sulla base solo dell'insufficienza di mezzi, indipendentemente da qualsiasi riferimento a variabili categoriali, quali le condizioni di lavoro, l'età, il genere e il luogo di residenza. I criteri stessi di definizione della situazione economica dei soggetti dovrebbero essere uniformi per tutto il paese.

La compresenza di universalismo e di selettività permetterebbe di realizzare entrambi i benefici tipicamente associati a ciascuna di queste prospettive. L'universalismo permette di evitare buchi nella protezione, presenti in assetti categoriali quali quelli vigenti nel nostro paese. Basti pensare alle pensioni/assegni sociali o agli assegni familiari, che tutelano rispettivamente solo gli anziani e i lavoratori dipendenti. La selettività, al contempo, permette di concentrare i trasferimenti sui più poveri. Nei termini classici di Weisbrod (1969), l'universalismo selettivo favorirebbe

l'efficienza verticale dei trasferimenti, impedendo che non poveri vengono egualmente avvantaggiati di trasferimenti.

Intervento fondamentale, in questa prospettiva, avrebbe dovuto essere la realizzazione dell'istituto del minimo vitale. L'erogazione di tale sussidio, a carattere monetario, avrebbe dovuto integrarsi con il rafforzamento degli interventi specifici, sempre a favore dei più poveri, *in primis*, di quelli rivolti alla qualificazione del capitale umano, il fine ultimo essendo la fuoriuscita dalla povertà attraverso l'accesso ad un lavoro remunerante<sup>1</sup>. Più in particolare, l'integrazione avrebbe dovuto favorire la personalizzazione delle misure, resa necessaria dalla pluralità di condizioni di svantaggio in cui versano i poveri.

Detto in altri termini, l'universalismo selettivo seleziona i destinatari sulle base delle condizioni economiche (ossia, sulla base di dati monetari). Non necessariamente, però, si limita, ai trasferimenti monetari. Al contrario, largo spazio può essere destinato – e nella prospettiva della commissione Onofri, *avrebbe* dovuto essere destinato – ai servizi.

In realtà, l'universalismo selettivo è proposto dalla Commissione Onofri anche come principio ispiratore di politiche di compartecipazione al finanziamento dei servizi universali. In questa sede, però, tranne alcuni accenni nella parte conclusiva, tralascio questa estensione, intendendo per universalismo selettivo solo i trasferimenti concentrati sui più poveri.

A distanza di 10 anni dalla conclusione dei lavori della commissione Onofri, l'universalismo selettivo (nell'accezione appena indicata) ha conquistato un posto di dominanza come idea guida nelle politiche contro la povertà. Per quanto capace di attrarre vasto consenso, resta, però, una mera idea guida. Nonostante la realizzazione di interventi quali l'assegno al terzo figlio e la sperimentazione del reddito minimo di inserimento, l'Italia, insieme alla Grecia, rimane l'unico paese, fra i paesi europei in condizioni di sviluppo simili, a non avere un istituto di minimo vitale.

In questo breve contributo, considero scontata la desiderabilità dell'universalismo selettivo, esattamente per le ragioni sopra indicate: approcci categoriali creano buchi e possibili arbitrarietà nelle reti di protezione. Trasferimenti di reddito unicamente<sup>2</sup> universali sprecano reddito che potrebbe essere più efficientemente speso se indirizzato solo ai più poveri. Inoltre, non individuando i poveri, non permettono l'integrazione con i trasferimenti specifici necessari alla fuoriuscita dalla povertà e al più complessivo contrasto dello svantaggio socio-economico. Aggiungo che la selettività potrebbe contribuire a rivelare i poveri stessi, a fare uscire allo scoperto le esigenze di soggetti che in un contesto unicamente universale potrebbero restare sottovalutate. In

---

<sup>1</sup> Sul ruolo attribuito dalla Commissione Onofri all'attivazione da parte dei più poveri, cfr. anche il saggio di Ranci in questo volume.

<sup>2</sup> La qualificazione è dovuta al fatto che, come sotto argomentato, alcuni limitati trasferimenti universali per i figli potrebbero essere giustificati. Tali trasferimenti sono, però, insufficienti al fine del contrasto della povertà.

questo senso, la selettività rappresenta un tassello importante ai fini di una più complessiva inclusione nella cittadinanza.

Nonostante gli elementi di desiderabilità, l'universalismo selettivo è, però, soggetto ad alcune serie criticità, che ne ritardano l'attuazione. Il lavoro si concentra su tre di esse. Accenna, poi, ad alcune generali indicazioni per contrastarle, concludendo con brevi osservazioni sul ruolo dell'universalismo selettivo e delle più complessive politiche contro la povertà all'interno dello stato sociale.

*Criticità nella realizzazione dell'universalismo selettivo.* Primo, al di sotto del sostegno proforma, l'universalismo selettivo investe una pluralità di scelte di valore circa le quali il dissenso è, invece, radicato. Specificare/sostanziare l'universalismo selettivo altro non significa che definire la povertà e le responsabilità individuali e collettive in materia. Bisogna, infatti, definire non solo a chi, quanto e a quali condizioni dare. La scelta stessa delle risorse da includere nella prova dei mezzi è una scelta di valore: dobbiamo, ad esempio, considerare non povero chi, pur avendo redditi assai bassi, possiede una piccola casa di proprietà e un piccolo conto in banca oppure no? Ancora, dobbiamo considerare le risorse al loro valore corrente oppure ponderarle sulla base dei prezzi relativi, problema questo particolarmente pressante in paesi, come il nostro, caratterizzati da forti differenze nel costo della vita fra il Nord e il Sud del paese (nonché fra aree metropolitane, aree rurali e aree urbane di minori dimensioni)?

Secondo, le politiche orientate all'universalismo selettivo sono politiche soggette a carenze endemiche (oltre alle classiche carenze associate alla maggior parte degli interventi pubblici): almeno nel breve, devono convivere con tassi di fallimento che potrebbero essere elevati. Inoltre, sono politiche che, nonostante l'ambizione di risparmiare risorse concentrando i trasferimenti sui bisognosi, potrebbero implicare costi (finanziari) elevati.

Innanzitutto, si pone la questione degli abusi all'ingresso, ossia, dei cosiddetti falsi positivi. I falsi positivi includono sia coloro che già sono evasori prima dell'introduzione della misura sia coloro che modificano i propri comportamenti o diventando anch'essi evasori (per accedere ai trasferimenti) o diminuendo opportunisticamente l'offerta di lavoro (quanto meno nell'economia legale), dando luogo a comportamenti del tipo azzardo morale<sup>3</sup>. L'effetto dell'azzardo morale è la creazione di trappole di disoccupazione e di povertà (si lavora, ma in misura tale da non perdere il sussidio).

Le trappole, più in particolare, derivano dalla compresenza dell'effetto reddito – essendo più ricchi, grazie al trasferimento, si lavora di meno – e dell'effetto sostituzione – oziare diventa più

---

<sup>3</sup> Sul peso delle trappole, cfr., ad esempio, Adam, Brewer, Shepard, 2006; Moffit (ed.), 2003 e Zeckhauser, Schuck, 2006. Mentre l'evasione è un comportamento illegale, l'azzardo morale è un abuso, ma non è illegale.

remunerativo, dato il trasferimento - e, a loro volta, penalizzerebbero sia il percettore di reddito principale, sia, a causa del riferimento al reddito familiare, il reddito del secondo coniuge (nella stragrande parte dei casi, delle donne). Qualora il reddito sia quello della famiglia legale, si aggiungerebbe il rischio delle separazioni artificiali. Le trappole sarebbero tanto più pronunciate quanto più numerosi sono i programmi selettivi: maggiore è il numero di questi ultimi, maggiore è, infatti, il valore dei benefici che si perderebbero qualora il reddito guadagnato sorpassi la soglia stabilita dalla prova dei mezzi. Non a caso, la Commissione Onofri aveva indicato un valore di minimo vitale inferiore alla soglia di povertà. I falsi positivi, nel loro complesso, rappresentano un effetto perverso dell'universalismo selettivo, mettendo in discussione le proprietà di efficienza verticale della selettività.

Certamente, antidoti sono disponibili. Misure adeguate di definizione della situazione economica e di accertamento della veridicità delle dichiarazioni effettuate potrebbero contenere l'ingresso, nei programmi, da parte dei soggetti non poveri. Nella stessa direzione, congiurano procedure di prove dei mezzi del tipo *ordeal mechanisms*: prove dei mezzi onerose dissuadono dall'ingresso.

Contro le trappole, potrebbero, invece, essere potenziati i trasferimenti specifici, i quali, permettendo di "etichettare"<sup>4</sup> dimensioni di bisogno, tendono a generare meno abusi dei trasferimenti monetari. Ad esempio, di eventuali buoni libro si servirebbero solo i poveri con bambini in età scolare. Di converso, il reddito è risorsa utile qualsiasi siano le condizioni in cui ci si trova: dunque, incentiva più opportunismo.

Un'altra possibilità, rispetto ai trasferimenti monetari, è quella di graduare il trasferimento non solo lasciando di più a chi lavora, ma anche utilizzando un tasso di sostituzione, vale a dire un rapporto fra il valore dei benefici che si ottengono non lavorando e quelli che si ottengono lavorando, relativamente basso (più tale rapporto è basso, più è remunerativo lavorare). Ancora, si potrebbero vincolare i trasferimenti all'obbligo al lavoro, come in una prospettiva stringente di *workfare*. Infine, franchigie volte ad escludere dalle risorse computate nella prova dei mezzi parte del reddito del secondo coniuge potrebbero favorire il lavoro di quest'ultimo.

Tali rimedi si prestano, però, a numerose carenze. I trasferimenti specifici, se selettivi, non sono immuni dalle trappole, la loro fruizione restando dipendente dalla prova dei mezzi. Inoltre, nonostante la centralità dei trasferimenti specifici al fine della fuoriuscita dalla povertà, una qualche disponibilità di reddito appare necessaria. Adottando le categorie di Sen, potremmo dire che la

---

<sup>4</sup> Sul ruolo dell'"etichettare" (*tagging*), cfr. Akerlof, 1978.

fruizione di un qualche reddito è anch'essa un funzionamento fondamentale<sup>5</sup>. Dunque, trasferimenti monetari restano irrinunciabili e, con essi, gli abusi associati.

Prove dei mezzi “particolarmente” costose, abbassamento del tasso di sostituzione e obbligo al lavoro potrebbero rivelarsi più efficaci. La contropartita diventa, però, quella di una politica contro la povertà che ben poco ha a che vedere con principi di giustizia, implicando uno scaricamento di oneri su coloro per i quali quelle che sembrano trappole di povertà e di disoccupazione sono, in realtà, trappole da carenza di opportunità<sup>6</sup>. Vale a dire, la domanda di sussidio, anziché da comportamenti opportunistici, potrebbe derivare sia dall'assenza di opportunità di lavoro, sia essa dovuta a una domanda di lavoro insufficiente e/o alla presenza di carichi di cura, sia dalla presenza di carenze “personali” in termini di occupabilità, riconducibili ad una cultura della povertà/emarginazione sociale. Il riferimento, a questo ultimo riguardo, è a quelle che Zeckhauser e Schuk (2006) denominano “mele marce”, ossia, soggetti che comunque non lavorerebbero (avrebbero difficoltà a lavorare) a causa di comportamenti non cooperativi/antagonistici<sup>7</sup>.

Più in particolare, prove dei mezzi costose potrebbero implicare interferenze con la *privacy* e dipendenza dall'arbitrarietà discrezionale degli amministratori e, con esse, stigma e quella creazione delle due nazioni paventata da Titmuss (1958). Tassi di sostituzione bassi implicano bassa tutela dalla povertà. Al riguardo, si potrebbe intervenire alzando la soglia (utilizzata ai fini della prova dei mezzi). In tal caso, però, il risultato, oltre ad un incremento dei costi del programma, sarebbe l'ampliamento del novero dei beneficiari e, con esso, dei potenziali abusi. Al contempo, misure stringenti di obbligo al lavoro non solo implicano lavoro forzato – dunque, una qualche forma di schiavitù e, anche per questa via, creazione di due nazioni -, ma rischiano di generare l'effetto perverso della penalizzazione dei lavoratori meritevoli a bassa specializzazione (che non abusano), esposti alla concorrenza generata dai lavoratori del *workfare*<sup>8</sup>. Si considerino, inoltre, i costi di un programma che dovrebbe garantire il lavoro a tutti coloro in grado di effettuarlo. Non a caso, Friedman (1962), nella sua celebre difesa dell'imposta negativa, rifugge dall'introduzione di qualsiasi obbligo al lavoro, preferendo l'abbassamento del tasso di sostituzione.

Infine, franchigie per il secondo reddito implicano *de facto* un innalzamento della soglia. Il che ripropone i problemi appena indicati nelle considerazioni sui tassi di sostituzione. In ogni caso, i disincentivi restano all'opera per il secondo redditiero una volta superata la franchigia.

---

<sup>5</sup> Fra i tanti lavori di Sen sui funzionamenti cfr. ad esempio, Sen, 1985 e 1992.

<sup>6</sup> Sul concetto di trappole da carenza di opportunità cfr. Moffit, 1992. Sul *trade off* fra contrasto agli abusi e tutela dalla povertà, cfr. anche il saggio di Franzini, in questo volume.

<sup>7</sup> L'assunto, al riguardo, è che, anziché attribuibili a cause volontarie, tali comportamenti siano fortemente dipendenti dalla socializzazione in un contesto di emarginazione. Su di essi, tornerò più sotto.

<sup>8</sup> Sul tema, cfr. ad esempio Solow, 1998.

In conclusione, pena la non tutela della povertà, alcuni abusi appaiono inevitabili e comunque, il loro contrasto, seppure parziale, rischia di implicare costi non indifferenti per il bilancio pubblico.

L'insieme di questi problemi investirebbe anche configurazioni dei trasferimenti, quali la sopra-menzionata imposta negativa, da taluni considerate meno problematiche. Anzi, la compresenza di un sistema a base individuale, come quello fiscale, e di un trasferimento a base familiare, come sarebbe l'imposta negativa, potrebbe creare costi aggiuntivi per i contribuenti con sostituti di imposta, i quali dovrebbero informare questi ultimi circa il complesso delle risorse detenute dalla famiglia di appartenenza.

Anche se si riuscisse a contrastare perfettamente gli abusi all'ingresso, i problemi non cesserebbero. Come argomenta Franzini (*cit.*), anche in presenza di capitale umano qualificato e di offerta di servizi di cura, la fuoriuscita dalla povertà attraverso l'accesso al lavoro è dipendente da una variabile esogena rispetto alle politiche contro la povertà, ossia, dalla domanda di lavoro e, con essa, dalla politica industriale e dalle più complessive politiche per lo sviluppo economico. In assenza di interventi su questo piano, il rischio è quello di formare disoccupati o individui che, comunque, non riescono a trovare sul mercato una remunerazione adeguata.

Inoltre, occorre tempo prima che le risorse diano i propri frutti. Ad esempio, le valutazioni dei programmi di formazione rivolti ad adulti a basso tasso di scolarizzazione mettono in evidenza le difficoltà di raggiungere una qualificazione sufficiente a fuoriuscire dalla povertà<sup>9</sup>. Ancora, si ripropone la questione della cultura della povertà, sia con riferimento al lavoro sia al godimento dei servizi.

Il che non significa accettare i comportamenti irresponsabili: al contrario, come incisivamente argomentato da Kelling e Coles (1996), con riferimento all'edilizia popolare (ma, le implicazioni sono più generali), *fixing broken windows*, ossia, contrastare i comportamenti non cooperativi, rappresenta un primo importante passo. Semplicemente, anni di godimento di situazioni di vantaggio hanno portato i ceti medi ad accettare il lavoro e a seguire comportamenti responsabili e ancora molto resta da fare: basti considerare il peso dell'evasione fiscale. Se non si vogliono lasciare le "mele marce" al loro destino e neppure si vogliono legittimare queste ultime, occorre un serio investimento al fine della promozione della cooperazione, nella consapevolezza, però, che anche le politiche più rigorose, sono destinate, nel breve, a tassi di insuccesso. Non tutti i poveri sono vedove pie e orfani volenterosi!

---

<sup>9</sup> Al riguardo, è anche utile ricordare come in molti paesi europei, dalla metà degli anni 90 al 2000, l'incremento dei tassi di occupazione si sia accompagnato ad un aumento della povertà, a seguito di una polarizzazione fra famiglie bireddito e famiglie senza alcun componente al lavoro. Cfr. van de Beer, 2007,

La conseguenza complessiva è anche un aggravio complessivo per il bilancio pubblico. Da un lato, occorre investire in costosi programmi volti alla fuoriuscita dalle condizioni di svantaggio. Dall'altro lato, però, occorrendo tempo ai fini della fuoriuscita, continuano a restare indispensabili i trasferimenti monetari a favore di chi permane in povertà.

Terzo ed ultimo, si pone la questione della sostenibilità politica di proposte destinate non solo ad una minoranza della popolazione, ma ad una minoranza non organizzata e con scarso potere contrattuale. E, infatti, anche nei paesi dove esistono forme generalizzate di sostegno ai più poveri, sono in molti a sostenere la presenza di quello che Korpi e Palme (1998) definiscono il paradosso della redistribuzione: le politiche destinate ai poveri tendono ad essere politiche povere<sup>10</sup>.

La sostenibilità appare tanto più difficile, tanto più elevati sono i rischi di abusi e il costo complessivo dei programmi, tanto più la povertà è concentrata sul piano territoriale, tanto meno il paese è coeso e la spesa pubblica legittimata e tanto più ci si avvicina a quelli che, nei singoli contesti, sono percepiti come limiti per la tassazione. È evidente come il nostro paese sia in condizioni assai critiche sotto tutti questi aspetti<sup>11</sup>.

*Due breve indicazioni su come procedere.* Come affrontare le difficoltà? Fra le tante possibili indicazioni, due mi sembrano cruciali, sebbene le disposizioni del Titolo V, attribuendo l'assistenza alla competenza esclusiva delle regioni, ne complichino lo sviluppo. La prima è quella di sostenere con forza le ragioni dell'equità.

Può sembrare del tutto debole e utopica. Se non si è in grado di assumere il punto di vista dell'eguale considerazione e rispetto dovuti a ciascuno di noi, a prescindere dalle posizioni che la sorte ci può destinare, sembra, però, difficile trovare lo slancio necessario per fuoriuscire dallo stallo e cercare di contrastare le difficoltà segnalate. Solo sentendoci tutti parte di una comunità in cui tutti svolgono propria parte, potremmo identificare schemi condivisibili di diritti e di doveri, da parte sia dei più avvantaggiati che devono finanziare le misure, accettandone un tasso di insuccesso, sia dei più svantaggiati che devono, comunque, anch'essi cooperare ai fini della fuoriuscita dalla povertà e delle più complessive condizioni di svantaggio socio-economico<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Ciò sarebbe vero con riferimento sia all'ammontare assoluto sia ai tassi di variazione: ad esempio, in tempi di contenimento della spesa pubblica, le politiche orientate all'universalismo selettivo sarebbero più sensibili ai tagli. Sulla questione cfr. anche Franzini e Raitano, 2007 e Nelson, 2004.

<sup>11</sup> Cfr., ad esempio, il peso della concentrazione territoriale nel Mezzogiorno, un'area che soffre di gravi altre carenze, siano esse in termini di sviluppo dell'economia legale o di capacità di intervento da parte delle pubbliche amministrazioni. Sull'entità dello svantaggio a danno del Mezzogiorno, cf. Casavola e Utili, in questo volume. Ciò non ignora, però, la crescente polarizzazione territoriale all'interno delle stesse regioni, come documentato in Iezzi, 2006.

<sup>12</sup> Sul tema cfr. ad esempio, Algan, Cahuc, 2005.

Sicuramente, non bastano le motivazioni basate sui benefici per la crescita che potrebbero derivare dal contrasto della povertà, oggi sottolineate dalla concezione che potremmo definire produttivistica delle politiche sociali. Come sottolinea, ad esempio, Friedman (*cit.*), potrebbe essere più efficiente dare un contentino ai lavoratori che non inserire questi ultimi in costosi programmi di riqualificazione.

La seconda è un serio investimento sia nella qualificazione dell'apparato amministrativo, cui dovrebbe essere demandato l'attuazione dell'universalismo selettivo, sia nella realizzazione delle misure che comunque ne costituiscono il prerequisito, quali la definizione dell'ISEE e del complessivo apparato di monitoraggio, di sostegno all'introduzione e allo sviluppo delle *best practices* e di controllo.

In realtà, le due indicazioni sono fortemente correlate. L'assenza di buona amministrazione inficia le sorti dell'equità, permettendo sprechi, che mimano la sostenibilità del programma e, al contempo, deviano risorse dal contrasto della povertà.

*Universalismo selettivo e stato sociale.* Nonostante le aree di criticità appena discusse, ho finora dato per scontato la desiderabilità dell'universalismo selettivo ai fini del contrasto della povertà. Vorrei concludere con alcune note di cautela relative allo spazio da attribuire all'universalismo selettivo all'interno delle politiche contro la povertà e alle politiche contro la povertà all'interno dello stato sociale. Il mio timore è che si vada radicando, anche a sinistra, una visione dei compiti dello stato sociale come volti essenzialmente al contrasto della povertà per il tramite di politiche ispirate all'universalismo selettivo. Una prospettiva siffatta mi sembra preoccupante.

Da un lato, anche se non fonte di due nazioni, trasferimenti selettivi rimangono divisivi: riguardando chi sta peggio, rischiano di ostacolare lo sviluppo del senso di appartenenza ad una medesima comunità in cui ci si riconosce e si interagisce considerandosi come eguali. Inoltre, sottovalutano il contributo, sempre ai fini del contrasto della povertà, offerta da interventi dal carattere di bene pubblico, quali gli interventi di qualificazione urbana delle aree emarginate.

Dall'altro lato, lo svantaggio socio-economico non è tutto riducibile alla povertà. Al contrario, non solo esistono situazioni di vera e propria emarginazione sociale, a prescindere dalla povertà, ma siamo in tanti che, seppur non poveri, non riusciremmo o, comunque, avremmo pesanti difficoltà a curarci, se malati, o a curare i nostri cari se malati o disabili, a sostenere il costo dei figli, a pagare l'affitto, a vivere in uno spazio urbano decente e disposto alla promozione della socialità. Lo stato sociale è nato anche per garantire a tutti i cittadini il diritto di soddisfare finalità condivise, cruciali per tutti.

Certamente, i servizi universali potrebbero rivelarsi “vestiti unici” più confacenti ai ceti medi che non a chi sta peggio<sup>13</sup>. Al riguardo, non si sottovalutino, però, quelle che Titmuss (*cit.*) denominava le misure di selettività positiva: vale a dire, misure mirate ai poveri e più complessivamente a chi soffre di svantaggi socio-economici, all’interno, però, di servizi universali<sup>14</sup>. In questo senso, Titmuss si dimostra assolutamente antesignano della prospettiva delle capacità di Sen (*cit.*), la quale mette in discussione il feticismo di distribuzioni meramente interessate all’eguaglianza di risorse, nella sottovalutazione delle diversità inter-personali

Non solo: i diritti di cittadinanza potrebbero anche implicare il diritto di ciascuno ad una quota, ancorché limitata, delle risorse comuni. Una possibilità, al riguardo, è quella di prevedere un qualche trasferimento monetario universale a favore di tutti i bambini<sup>15</sup>. In altri termini, non necessariamente la giustizia sociale si risolve in una redistribuzione orientata unicamente alla tutela dei più svantaggiati (siano essi i poveri o chi comunque sta relativamente peggio). Al contrario, potrebbe, quanto meno, in parte, essere giustificata unicamente come riflesso di una nostra titolarità in risorse comuni.

Alle giustificazioni in termini di diritti di cittadinanza si aggiungono poi le giustificazioni dell’universalismo in termini di efficienza: da quelle basate sui possibili effetti esterni positivi sul complesso della collettività – basti pensare agli effetti della socializzazione del costo dei figli sulla riproduzione sociale – a quelle basate sulle carenze dei mercati assicurativi, le quali impedirebbero quella normalizzazione delle risorse nel ciclo di vita che a molti di noi, anche non poveri, sta a cuore<sup>16</sup>. Per queste ragioni, contrariamente a quanto affermato da alcuni, il fatto che anche le classi medie fruiscano delle prestazioni dello stato sociale, lungi dal segnalare un fallimento di quest’ultimo, ne segnalerebbe un successo.

Certamente, la Commissione Onofri non trascura il ruolo dei servizi universali. Tende, però, a sottovalutarne il ruolo nella prospettiva sopra indicata della selettività positiva, forse, a causa anche di una focalizzazione sulla povertà e sul relativo contrasto attraverso l’accesso al lavoro remunerante (anziché sul più complessivo contrasto dello svantaggio socio-economico, a prescindere dal possesso di un lavoro). Inoltre, dimostra una fiducia nei confronti dell’altra forma dell’universalismo selettivo, ossia nelle compartecipazioni alla spesa graduate sulla base del reddito, che potrebbe rilevarsi eccessiva. In sanità, ad esempio, il rischio è quello di creare barriere all’accesso anche a prestazioni appropriate o, in alternativa, costi finanziari che penalizzano

---

<sup>13</sup> Per una critica siffatta, cfr., ad esempio, Gorrieri, 2002.

<sup>14</sup> In questa prospettiva, cfr., ad esempio, le recenti indicazioni in materia di organizzazione dei servizi sanitari nazionali in Acheson, 1998.

<sup>15</sup> In questa direzione, cfr. la prospettiva dei cosiddetti libertari di sinistra, ben descritta in Fried, 2004.

<sup>16</sup> Per un’ampia rassegna delle carenze dei mercati assicurativi in ambito sociale, cfr. Barr, 2001.

gravemente anche soggetti non poveri. In ogni caso, la sottovalutazione tende a farsi strada nel dibattito corrente sulla riforma dello stato sociale.

In conclusione, un conto è sottolineare i meriti dell'universalismo selettivo. Solo l'universalismo selettivo permette un'identificazione dei poveri tale da favorire la complessiva personalizzazione delle misure: la selettività positiva, ad esempio, può contrastare solo alcune dimensioni di svantaggio. L'universalismo selettivo, inoltre, permette di destinare risorse addizionali ai più poveri.

Un altro è ritenere l'universalismo selettivo l'unico ingrediente nel contrasto della povertà e il contrasto della povertà come *il* compito principale dello stato sociale. Ciò non pare condivisibile. Da un lato, al contrasto della povertà possono concorrere sia misure di selettività positiva all'interno di servizi universali sia interventi dal carattere di bene pubblico, come tali indipendenti da prove dei mezzi. Dall'altro lato, non tutto lo svantaggio socio-economico è riducibile alla povertà ed esistono ulteriori ragioni di giustizia e di efficienza, che congiurano a favore del mantenimento, accanto all'universalismo selettivo, di una prospettiva interamente universale.

## **Bibliografia**

Acheson, D. 1998, *Independent Inquiry into Inequalities in Health Report*, London, The Stationery Office.

Akerlof, G. 1978, "The Economics of Tagging as Applied to Optimal Taxation, Welfare Programs, Manpower Planning", *American Economic Review*, 68: 8-19.

Adam, S., Brewer M. and Shepard, A. 2006 *Work Incentives and Poverty*, Bristol, Policy Press.

Algan, I. Cahuc, P. 2005, *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions*, CEPREMAP, Docwebsite 517.

Barr N., 2001, *The Welfare State as Piggy Bank*, Stanford, Stanford University Press.

de Beer, P. 2007, "Why work is not a panacea: a decomposition analysis of EU-15 countries", *Journal of European Social Policy* 17, 375-388.

Franzini, M., Raitano, M. 2007, "Welfare state universalistici e selettivi: definizioni, tendenze ed effetti", *Rapporto sullo stato sociale 2007*, Roma, Utet.

Fried B. 2004, "Left-Libertarianism: A Review Essay", *Philosophy and Public Affairs*, 32, 1: 66-92.

Friedman M. 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago, Chicago University Press.

Gorrieri, E. 2002, *Parti eguali fra diseguali*, Bologna, Il Mulino.

Kelling, F, Coles, K. 1996, *Fixing Broken Windows*, New York, Free Press.

Korpi W., Palme, J. 1998, "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in Western Countries", *American Sociological Review*, 63, 661-687.

Iezzi, S. 2006, "La polarizzazione territoriale del prodotto pro-capite: un'analisi del caso italiano sulla base dei dati provinciali", *Temi di discussione del Servizio Studi Banca d'Italia*, 611.

Moffit, R. 1992, "Incentive Effects of the US Welfare System", *Journal of Economic Literature*, XXX, 1, pp.1-63.

Moffit, R. (ed.), 2003, *Means-tested Transfers Programs in the United States*, Chicago, The University of Chicago Press.

Nelson, K. 2004, The Formation of Minimum Income Protection, *LIS WP 373*.

Sen, A. 1985, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North Holland.

Sen, A. 1992, *Inequality Re-examined*, Cambridge, Harvard University Press (trad. it. *La Diseguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, Il Mulino, 1994).

Solow, R. 1998, *Work and Welfare*, Princeton, Princeton University Press (trad. it. *Lavoro e Welfare*, Milano, Edizioni di Comunità, 2001).

Titmuss, R. 1958, *Essays on the welfare state*, Londra, Allen and Unwin (trad. it. *Saggi sul welfare state*, Roma, Edizioni Lavoro, 1986).

Weisbrod, B. 1969, 'Collective action and the distribution of income: a conceptual approach', in Joint Economic Committee (ed.), *The analysis and evaluation of public expenditures*, Washington, US Government Printing Office.

Zeckhauser, R. Schuck, P. 2006, *Targeting in Social Programs: Avoiding Bad Bets, Removing Bad Apples*, Washington, DC, Brookings Institution Press.