



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

Le politiche del lavoro¹

di Paolo Sestito

In questa nota si esamina cosa sia stato attuato degli indirizzi in tema di politica del lavoro formulati dalla cd Commissione Onofri. Soprattutto con riferimento a quanto non attuato ci si chiederà poi il perché, cercando di distinguere tra problemi di disegno (era adeguato il disegno originario?) e problemi di implementazione (in termini sia tecnici che di *political economy*). Il punto di vista adottato non è peraltro di tipo “storico”, ché quei problemi - di disegno interno, di implementabilità tecnico-amministrativa e di supporto politico – sono in gran parte tuttora attuali.

Le proposte della commissione Onofri.

La filosofia generale del documento finale della Commissione Onofri (CO) è riassumibile in quattro direttrici di fondo:

- Il passaggio da un sistema di *welfare* centrato sulle pensioni ad un sistema che si facesse maggior carico del sostegno alla disoccupazione e del contrasto della povertà (e del disagio sociale).

¹ Le opinioni qui espresse sono esclusivamente personali e non impegnano necessariamente l’Istituzione di appartenenza. Per motivi di spazio, si limitano i riferimenti bibliografici a quei lavori dello scrivente in cui più estesamente sono argomentate alcune delle tesi qui esposte. Una versione leggermente più ampia dell’intervento è peraltro in uscita in un volume a cura di ASTRID e Fondazione Gorrieri.

- Il passaggio da un sistema categoriale ad un sistema di cd universalismo selettivo (in cui cioè il diritto al sostegno è universale e legato alla cittadinanza, ma il quantum del sostegno è selettivamente tarato sull'intensità del bisogno).
- Il passaggio da un sistema centrato su trasferimenti alle persone di livello nazionale (con soprattutto un grande ente nazionale, l'INPS, centrato su raccolta ed erogazione di fondi) ad un sistema più articolato sul territorio ed in cui si persegua una logica di integrazione di interventi diversi, non solo di tipo monetario.
- Il recepimento dei vincoli di natura finanziaria (la sostenibilità macroeconomica) e l'attenzione alle compatibilità degli incentivi microeconomici. Tale recepimento si sostanziava poi in un diffuso riferimento alla logica assicurativa di molti degli strumenti concreti e nell'opzione di enucleazione delle componenti assistenziali.

Vi sono altre tre peculiarità generali, di tipo trasversale, che caratterizzano il documento della CO. Una prima è la sottolineatura delle necessarie coerenze da istituire tra i vari interventi settoriali prospettati. Ad essa, oltre che al rispetto della sostenibilità macroeconomica era connessa l'estrema cautela su tempi e costi delle riforme². Le altre due caratterizzazioni importanti sono date dall'estrema laicità che traspare con riferimento a due questioni che poi invece infiammeranno gli animi negli anni successivi: il ricorso a *providers* privati e l'uso, più in generale, di schemi di quasi-mercato; il decentramento e il federalismo.

In ambito "lavoristico" le direttrici individuate sono riassumibili in quattro punti:

- Il passaggio da un sistema fortemente segmentato e complessivamente sottodimensionato di ammortizzatori ad un sistema universale tarato su tre gambe: interventi in caso di sospensioni chiaramente temporanee del lavoro (da far corrispondere alla CIG ordinaria); un sistema di sussidi disegnati su base assicurativa e con logica universale (unificando indennità ordinaria di disoccupazione e indennità di mobilità); un sistema assistenziale per chi rimanesse privo delle tutele precedenti (minimo vitale).
- La previsione di un più forte legame tra misure attive e passive, con un ruolo centrale, nel governo di questo legame, dei servizi all'impiego.

² Tre citazioni sono a questo titolo emblematiche:

- "l'ampliamento delle forme di assicurazione dell'occupazione e del reddito .. va finanziato con la minore crescita della spesa pensionistica..."
- "Nella valutazione delle proposte, .. , è necessario non trascurare che esse non sono separabili le une dalle altre e devono essere precedute da un disegno di sperimentazione e costituzione delle precondizioni amministrative".
- "non va taciuto il rischio che si aprano le porte a flussi incontrollati di spesa aggiuntiva , se non sono predisposte alcune riforme della pubblica amministrazione, in generale, .., e, in particolare, non siano affrontati i problemi di accertamento dei mezzi a disposizione degli individui e non siano istituiti i nuovi servizi per l'impiego destinati a gestire i programmi di garanzia del reddito per i disoccupati."

- Il riordino (e la vera e propria “pulizia”) del comparto della formazione, da riorientare da canale di recupero della scolarità di base al sostegno, da un lato dei disoccupati, in connessione con gli ammortizzatori ed il ruolo di pivot dei servizi all’impiego, dall’altro delle esigenze formative del mondo della produzione.
- Il riordino dei tanti incentivi marginali all’occupazione, da rendere maggiormente focalizzati su target specifici (aree locali e/o gruppi sociali con difficoltà, anziché settori merceologici).

La motivazione di questi orientamenti era duplice. Da un lato, l’obiettivo era quello di superare tradizionali iniquità ed inadeguatezze del sistema italiano di *welfare*, un sistema che non copre quasi per nulla determinati rischi e che, basato su una logica categoriale, ha una portata redistributiva alquanto limitata. Dall’altro, giocava un qualche ruolo la considerazione della crescente “flessibilizzazione” del mercato del lavoro. Anche se con qualche ambiguità nel giudizio sul fenomeno in quanto tale - qualcosa di negativo, però inevitabile, o qualcosa di utile e da perseguire – se ne faceva discendere la necessità di scambiare le ridotte tutele *sul posto di lavoro* con accresciute tutele *nel mercato*.

Le realizzazioni effettive

Descrivere gli eventi del passato decennio in termini di (mancata) realizzazione degli indirizzi ora descritti sarebbe una forzatura. Ciò nonostante emergono degli elementi di fondo, comuni all’intero decennio, che possono far descrivere lo stesso come il periodo della mancata realizzazione dell’agenda dettata dalla CO.

Tralasciando le vicende relative alle riforme pensionistiche, i seguenti sono gli elementi concreti di novità che, a volte in linea con gli auspici della CO a volte in maniera del tutto indipendente da questi, si sono concretamente realizzati:

1. In tema di universalismo selettivo, la maggioranza che alla CO aveva dato mandato ha attuato alcuni primi interventi di sostegno alle famiglie e contrasto alla povertà. Si tratta dell’assegno per il terzo figlio e dell’assegno di maternità, da una parte, della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI) dall’altra³. In assenza di un riordino complessivo della materia, ed in presenza di notevoli ed oggettive difficoltà nel disegno e nell’implementazione di un istituto di sostegno al reddito delle famiglie povere in età di lavoro, a quelle anticipazioni non ha fatto seguito molto altro. Dal 2001 in poi la questione RMI è stata lasciata morire, immaginando un ruolo ridotto dello Stato centrale in

³ Si usa il termine sperimentazione perché così è definita nei documenti dell’epoca. Va detto che non si trattava però di una sperimentazione in senso proprio.

una questione che, per quanto necessariamente da tarare fortemente sul territorio, implica una grossa redistribuzione di risorse tra aree ricche ed aree povere; lo stesso ribattezzarla Reddito di Ultima Istanza, pur senza cambiare la sostanza delle problematiche connesse⁴, ha finito col sancirne nell'immaginario collettivo la marginalità nell'effettiva agenda di policy. Una ripresa degli interventi a sostegno delle famiglie più povere si è avuta con la legislatura oggi in corso: si è usata la leva fiscale, sì da superare il "categorialismo" delle prestazioni sociali tradizionali, e, nel disegno di legge finanziaria per il 2008 ora in discussione, si è anche ipotizzata una sorta di imposta negativa per i cd incapienti.

2. Sempre in tema di universalismo selettivo si è posto mano, con la definizione dell'ISEE, ad un importante strumento operativo di governo dello stesso. Paradossalmente, sebbene l'attenzione allo strumento si sia allentata, omettendo di completare l'iter normativo previsto e lasciando irrisolti taluni problemi di disegno dell'indicatore e di governo del suo sistema informativo⁵, l'uso dello strumento si è di fatto gradualmente esteso, finendo col divenire, almeno in talune regioni del paese, una sorta di censimento economico-patrimoniale di quasi tutta la popolazione.
3. Nel campo dei servizi, tanto quelli sociali in senso proprio che quelli per l'impiego, si è perseguito un ribilanciamento lungo tre direttrici: maggior peso al livello locale e regionale (la riforma costituzionale del 2001 giungerà a prevedere una competenza regionale piena in svariati ambiti, circoscritta solo dal peraltro poi non definito precetto del rispetto dei "livelli essenziali delle prestazioni"); maggiore apertura ai privati (con la creazione in alcuni casi di nuovi segmenti di attività, col boom del lavoro interinale); più enfasi sul servizio anziché sulle funzioni burocratiche e di controllo. A parere di chi scrive questo è forse il comparto dove maggiore è stata la continuità di fatto determinatasi, il che ha consentito un certo consolidamento delle riforme. Ciò nonostante rimangono grosse ambiguità, in particolare su quella che debba essere la *mission* specifica dell'operatore pubblico rispetto alle "naturali" tendenze degli operatori privati – alle volte equiparati al pubblico, alle volte considerati come aventi una funzione meramente ancillare ed a stento tollerati – per non parlare della grossa confusione che regna circa l'equilibrio di competenze tra Stato centrale e poteri subnazionali⁶.
4. Ben lontana dall'ipotesi di riordino complessivo auspicata dalla CO è l'evoluzione effettiva della spesa per incentivi al lavoro. La logica complessiva è però rimasta sempre quella

⁴ Rimando sul tema a P. Sestito, *Se il reddito è di ultima istanza*, la voce.info, 6 maggio 2004.

⁵ Per maggiori dettagli rinvio a P. Sestito e R. Tangorra, *Tre anni di ISEE: evidenze e valutazioni*, in Rivista delle Politiche Sociali, no. ...-2005.

⁶ Queste argomentazioni sono meglio articolate in S. Pirrone e P. Sestito, *Disoccupati in Italia*, il Mulino, 2006.

tradizionale, caratterizzata da scarsa selettività. L'ormai pressoché definitiva eliminazione degli incentivi a favore del Mezzogiorno ha accentuato la caratterizzazione degli incentivi all'occupazione come finanziamento del turnover e dell'occupazione giovanile (laddove le tendenze più recenti vedono un accentuarsi delle criticità dei soggetti più anziani). Si è finito col favorire, o quantomeno col non contrastare, l'instabilità occupazionale.

5. Egualmente lontana dagli auspici della CO è l'evoluzione effettiva degli ammortizzatori sociali, per i quali anche è sempre stato procrastinato, in assenza di risorse aggiuntive significative, il riordino complessivo immaginato dalla CO. Oggi, a seguito dell'accordo con le parti sociali del luglio 2007, sono previsti ulteriori innalzamenti dei trattamenti più bassi, presentati come prima fase di un riordino complessivo che nelle sue grandi linee si richiama alla CO.
6. In tema di formazione professionale, la maggiore novità è nel progressivo emergere dei fondi bilaterali per la formazione continua. Questi hanno di fatto accumulato una montagna di risorse - loro devolute dalle imprese comunque soggette al prelievo dello 0.3% del monte retributivo - non altrettanto prontamente spese. Il ruolo dei fondi, gelosamente difeso dalle parti sociali, è ambiguo. Non sembra che dai fondi venga alcun valore aggiunto alle imprese, ché i fondi non agiscono come intermediari (in concorrenza tra di loro). Paradossalmente, molte imprese - specie quelle più piccole - finiscono col finanziare la (poca) formazione che fanno altrimenti, evitando le lungaggini insite nell'intervento dei fondi.
7. Il segno complessivo delle riforme nelle regole del mercato del lavoro - a parte la già ricordata apertura ai privati del mercato dell'intermediazione, che ha contribuito a dare maggiore vivacità e spessore alle attività di incontro tra domanda ed offerta di lavoro - è nell'accresciuta flessibilizzazione del mercato del lavoro. La flessibilizzazione è comunque sempre intervenuta al "margine". Si è così accentuata la segmentazione del mercato e la situazione di difformità delle tutele.

Complessivamente, non si può perciò parlare di realizzazione degli auspici della CO. Anche laddove tra novità effettive ed auspici a suo tempo formulati vi è una sostanziale concordanza - è questo in genere il caso delle prime tre direttrici ora descritte - e dove l'alternarsi di maggioranze politiche non ha reso caduche le riforme avviate - è il caso, e solo in parte, della terza delle direttrici prima descritte - sono comunque mancate quella congruenza complessiva tra i vari pezzi enfatizzata dalla CO e le risorse (da ottenere dal ridimensionamento della spesa pensionistica) di cui negli auspici della CO si immaginava di poter disporre. Rinviano ad altre sedi per un giudizio di merito sulle singole realizzazioni, nel prossimo paragrafo si proverà a capire il perché di questo divario tra auspici della CO e tendenze effettive delle politiche.

Le ragioni della mancata realizzazione

E' opinione di chi scrive che grossa parte degli auspici di fondo individuati dalla CO siano tuttora attuali ed auspicabili. Se anche non si condividesse questa opinione avrebbe però senso, e non solo da un punto di vista meramente storico, chiedersi come e perché esse abbiano fallito per capire in cosa quegli auspici debbano essere modificati. A prezzo di qualche schematicità, si cercherà di suddividere tali ragioni in tre gruppi: i) deficienze nel disegno (e nella sottostante analisi) delle proposte formulate dalla CO; ii) deficienze nell'implementazione tecnica; iii) problemi di mancato supporto politico.

All'interno del primo gruppo di fattori sono individuabili almeno cinque distinti punti rilevanti, alcuni dei quali hanno peraltro importanza anche per quanto attiene l'implementabilità tecnica ed il supporto politico:

1. La CO ha enfatizzato la natura fondamentale assicurativa degli ammortizzatori sociali e la presenza di problemi posti dall'operare di incentivi e disincentivi negli schemi assistenziali. Pur tuttavia, a chi scrive sembra emergere una ridotta consapevolezza della gravità di tali problemi. A questa generale sottovalutazione della questione degli incentivi perversi insiti negli ammortizzatori e negli schemi di minimo vitale (e nella sperimentazione dell'RMI), si deve aggiungere che poco si è tenuto conto delle ulteriori problematiche discendenti dall'essere l'Italia un paese ad alta incidenza di sommerso.
2. Sottovalutata è anche stata la questione geo-politica dei trasferimenti di risorse insiti in un sistema di contrasto della povertà in un paese così eterogeneo come l'Italia. Non vi è neanche traccia nelle conclusioni della CO di questioni come quelle delle differenze geografiche nel costo della vita. Né si discute dell'uso di regole di cofinanziamento tra centro e periferia al fine di responsabilizzare il livello locale.
3. Un'altra questione fortemente sottovalutata è quella delle agenzie di policy affidatarie dell'implementazione dei diversi interventi. In ogni caso il potenziamento dello sforzo sarà immaginato dalla CO, ma rimarrà sempre privo di piani operativi prospettici vincolanti e realistici; le leggi effettivamente poi emanate oscilleranno tra la iniziale previsione di una spesa invariata e la successiva previsione, in sede di leggi finanziarie, di stanziamenti ad hoc annualmente ripetuti non in grado di dare respiro alle riorganizzazioni da porre in essere. Come detto, poca chiarezza vi era sulla diversa natura e sulla *mission* specifica dell'operatore pubblico e dei soggetti privati (a cui pure si immaginava di aprire il campo), nonché sull'equilibrio tra Stato centrale e poteri subnazionali.

4. Gli indirizzi in tema di formazione esposti dalla CO sono rimasti piuttosto generici. A tratti si rimane allo stadio della retorica sulla bontà della formazione. Altrettanto generici sono gli indirizzi in tema di riordino degli incentivi. Con una ridotta preveggenza, gli auspici della CO rimangono inoltre piuttosto schiacciati sull'obiettivo di sostegno all'ingresso nel mercato del lavoro dei più giovani.
5. Come detto, le conclusioni della CO in tema di flessibilità sono ambigue: essa è ricercata o subita? In ogni caso, si rimane nell'ambito del solito approccio di accrescimento della flessibilità al margine e non si introduce alcuna considerazione sul riordino complessivo delle regole attinenti il rapporto di lavoro.

Alcuni dei limiti ora detti hanno rilevanza anche dal punto di vista dell'implementazione. Vi sono però due specifici problemi tecnici che hanno reso difficile l'implementazione dell'agenda di riforma proposta dalla CO:

1. Il primo, e più macroscopico, è quello della mancanza di fondi - per le spese da incrementare, per i servizi da rinnovare etc.. Come detto si tratta di un problema a sua volta connesso ai mancati risparmi negli altri settori del sistema di welfare. Per molti aspetti esso perciò rimanda alle questioni di (mancato) supporto politico.
2. Un secondo problema è stato posto dal quadro conoscitivo oscuro circa le politiche in essere (e le loro modifiche). Il quadro conoscitivo poco chiaro ha pesato sugli stessi lavori della CO ma ancor più sulla possibilità di porre in essere un efficace processo di *trial-and-error*. Su tale situazione hanno pesato carenze tradizionali, ma anche la poco sistematica azione di rinnovamento su monitoraggio e valutazione delle politiche.

Il terzo ambito di difficoltà qui considerate attiene gli aspetti di sostenibilità politica delle riforme previste dalla CO. Vi sono tre questioni da considerare:

1. La prima attiene il fatto che i soggetti che maggiormente avrebbero tratto benefici dalle riforme delineate dalla CO erano e sono soggetti poco rappresentati: giovani, disoccupati, gruppi in situazione di disagio sociale. In ultima istanza, se il welfare italiano aveva ed ha una certa natura categoriale non è casuale.
2. Una seconda questione attiene la debolezza e scarsa coesione interna delle coalizioni di governo che si sono succedute lungo tutti gli ultimi 10 anni.
3. Una terza questione è la non prevista esplosione della questione federalismo. Ne è derivata una diffusa conflittualità Stato-Regioni, comunque piuttosto intensa in tema di politiche del lavoro e assistenza, piuttosto estensivamente affidate ai poteri locali. Talune ambiguità delle riforme istituzionali poste in essere sarebbero forse state evitate se la stessa CO avesse a suo tempo ribadito che taluni istituti di welfare – in primis gli ammortizzatori sociali - devono

essere nazionali e che in altri casi meccanismi di cofinanziamento stringente sono necessari per combinare ancoraggio alle situazioni locali, responsabilizzazione del livello locale e ineludibile presenza, in un sistema nazionale di welfare, di flussi redistributivi tra aree diverse.