



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

Il mercato, il Welfare State e il benessere sociale: riflessioni sulla situazione italiana

di Maurizio Franzini

1. Riflettendo sulla Commissione Onofri, sui suoi lavori e sui 10 anni che silenziosamente e piuttosto inutilmente sono trascorsi c'è molto da apprendere sulle caratteristiche nel nostro paese nonché sulle specificità della sua economia e del suo sistema politico. Ma il decennale costituisce anche l'occasione per riflettere su taluni aspetti fondamentali delle politiche di welfare, sui loro collegamenti con il mercato e, più in generale, con il benessere sociale. Una riflessione di questo tipo dovrà tenere conto anche delle numerose nuove situazioni che, in vari ambiti, sono maturate in questo intervallo di tempo. Tra tutte ne cito soltanto una, i cui legami con il benessere sociale appaiono non adeguatamente considerati in molti dibattiti: l'andamento, a dir poco deludente, della produttività del lavoro con le sue conseguenze sulle prospettive di acquisire nel mercato l'accesso a un tenore di vita migliore. Proprio sul tema specifico dei rapporti tra politiche del welfare e mercato è focalizzato questo breve intervento, allo scopo principale di stabilire se, nella situazione italiana, la strategia diretta a rendere il welfare più amichevole nei confronti del mercato possa, da sola, conseguire risultati rilevanti o non sia, piuttosto, necessario integrarla con altre misure che abbiano anche l'effetto di rendere il mercato meno demanding rispetto al welfare state (ovviamente per il raggiungimento di un accettabile livello di benessere sociale).

2. La prima questione che si pone riguarda il modo di intendere le politiche di welfare e i loro generali obiettivi. Al riguardo, nella letteratura e nella pratica politica possono essere rintracciate posizioni piuttosto diverse tra loro. Quella che oggi sembra godere dei maggiori consensi tende a concepire le politiche di welfare come dirette a contrastare la povertà, attraverso interventi mirati, quasi esclusivamente, sui soggetti più deboli e con limitata attenzione al benessere sociale effettivamente e complessivamente realizzabile.

Una concezione alternativa parte dal presupposto che il benessere sociale è il punto terminale di un processo al quale concorrono praticamente tutte le istituzioni che caratterizzano un determinato assetto sociale, dunque anche il mercato. Il welfare state, dal canto suo, può essere visto – sebbene non del tutto propriamente - come l'anello terminale della catena in cui consiste questo processo e, dunque, subisce significativi condizionamenti nella sua capacità di assicurare livelli finali accettabili di benessere sociale-.

Dunque, seguendo questa impostazione le politiche del welfare sono un elemento che, assieme a molti altri e in base a rapporti di complementarità o di conflittualità con essi, concorre a determinare il welfare o – preferibilmente – il well being dei vari individui che compongono la società (la distinzione, in generale molto importante tra questi due concetti è, ai fini del presente ragionamento, di non primaria rilevanza). I problemi che sorgono per dare precisione operativa a questa concezione sono molteplici. Tuttavia, difficoltà della stessa natura sorgono con altri approcci : ad esempio, la questione di chi siano i poveri non ammette una risposta univoca e, d'altro canto, il problema di come fissare gli obiettivi della lotta alla povertà è quanto mai complessa, se non altro perché è rilevante non solo quanti sono i poveri ma anche quanto persistono – loro e i loro figli – in quella posizione. Fortunatamente, sembra che argomentazioni degne di discussione possano essere avanzate anche in assenza dell'auspicabile precisione.

3. Gli esiti cui mette capo il mercato concorrono con le politiche nel determinare il welfare degli individui. Una rappresentazione efficace ancorché parziale di questa ovvia affermazione la offre la considerazione che la distanza che corre tra i redditi degli individui (componente importante ma non esclusiva del well being) dipende sia dalle disuguaglianze che si generano nei mercati sia dalla capacità redistributiva dei sistemi di welfare. Inoltre, tra il modo nel quale opera la politica redistributiva e la disuguaglianza che si genera nei mercati possono esservi, per il tramite dell'impatto della prima sugli incentivi, effetti di feed back molto importanti che rafforzano il grado di complementarità tra mercati e politiche. Dunque, porsi - nei termini più

generali – il problema del welfare equivale, in larga misura, a porsi la questione della migliore possibile integrazione tra mercato e politiche del welfare.

4. E' noto che uno dei compiti della Commissione Onofri era quello di rendere il complessivo assetto del welfare più “amichevole” nei confronti del mercato. Questa espressione viene intesa quasi sempre nel senso che occorre limitare i rischi di moral hazard e di disincentivo al lavoro che le varie forme di protezione sociale possono determinare. Si tratta di un problema importante e troppo a lungo sottovalutato. Ma per molti motivi, agevolmente rintracciabili nella competente letteratura economica, non è facile operare selettivamente in modo da colpire l'opportunismo senza danneggiare anche chi opportunisto non è. Questo vuol dire che tra prevenzione del moral hazard e giustizia sociale complessiva (intesa anche come non esclusione degli entitled da necessarie e prioritarie forme di protezione sociale) sussiste, almeno oltre un determinato limite, un rapporto conflittuale di non secondaria importanza.

Più precisamente si può osservare che misure “permissive” che favoriscono il moral hazard portano a violare i criteri di giustizia sociale in quanto “danno a chi non merita”. All'opposto misure fortemente restrittive possono facilmente condurre a errori del secondo tipo e cioè a “non dare a chi merita”. La rilevanza “etica” dei due errori può essere variamente valutata ma se si hanno a cuore i più deboli (e si vuole un welfare si interessato esclusivamente a loro) diventa difficile spingersi oltre un certo livello nella lotta al moral hazard.

Dunque, proporsi di annullare il moral hazard può significare assegnarsi un obiettivo non soltanto irraggiungibile ma anche, per la parte in cui verrà realizzato, molto costoso in termini di giustizia. Individuare il punto di equilibrio non è cosa facile ma, forse, la piena consapevolezza di questo problema potrebbe aiutare a individuare la direzione da dare alla ricerca delle migliori soluzioni praticabili.

5. Anche in questa ottica, ma non soltanto, appare appropriato chiedersi se oltre a proporsi di rendere le politiche più friendly nei confronti del mercato non ci si possa dare anche l'obiettivo di rendere il mercato più “amichevole” nei confronti del welfare o del well being. Si può, infatti, adottare una prospettiva diversa da quella largamente dominante, ma non necessariamente alternativa ad essa, bensì complementare, e impegnarsi a ragionare sulla possibilità di dare corso a politiche per le quali i mercati operino in maniera tale da minimizzare

– per usare un’espressione approssimativa - il ricorso al welfare state necessario per il raggiungimento di un certo livello di well being.

Questa visione è certamente impopolare e lo è per diverse ragioni tra le quali la principale è probabilmente la seguente: la diffusa convinzione che per servire al meglio il welfare il mercato dovrebbe essere sottratto a ogni interferenza e, in particolare, andrebbero evitati gli interventi che si propongono di dirigerlo e di orientare le imprese - dunque, in primis, le politiche industriali. Verifichiamo, prima di considerare questo specifico problema, le ragioni che sembrano giustificare un approccio complementare alla reciproca friendship tra mercato e politiche del welfare.

6. Consideriamo due aspetti che difficilmente possono essere esclusi da qualsivoglia concezione di welfare o well-being: la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi e la persistenza di tale disuguaglianza tra generazioni, per effetto, essenzialmente, di una limitata mobilità sociale. Nel discutere di politiche del welfare raramente si fa riferimento a questi due aspetti, in particolare viene trascurato il secondo. Si tratta di una consuetudine piuttosto sorprendente, specialmente se si considera la situazione del nostro paese rispetto ai due fenomeni richiamati, misurati in base ai più accreditati indicatori. Come mostra anche un recente rapporto dell’Oecd, l’Italia ha un indice della disuguaglianza tra i più alti e un coefficiente di trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze, anch’esso tra i più alti. Per questi aspetti il nostro paese si può accostare agli Usa che, nonostante vengano caratterizzati come paese ad elevatissima mobilità sociale, presentano il maggiore coefficiente di trasmissione delle disuguaglianze di padre in figlio. Mercati e politiche di welfare concorrono senz’altro a determinare questi risultati. Immaginare di risolverli entrambi soltanto con politiche sociali più friendly nei confronti del mercato è, quanto meno, ottimistico.

7. Rispetto a entrambe le dimensioni della disuguaglianza svolge un ruolo importante il capitale umano. Proprio partendo dal capitale umano si può esemplificare l’utilità di un approccio che si proponga anche di accrescere la propensione al well being dei mercati. Politiche del welfare friendly nei confronti del mercato sono senz’altro quelle che favoriscono la creazione di capitale umano, possibilmente limitando l’impatto delle disuguaglianze correnti su tale creazione, così da non condizionare il perpetuarsi delle stesse nel tempo. Ma occorre anche che il mercato sia friendly nei confronti del welfare, riuscendo a produrre posti di lavoro capaci di

valorizzare gli investimenti in capitale umano da parte del maggior numero di individui e, soprattutto, dei figli di coloro che non dispongono di altri mezzi per occupare i pochi posti corrispondenti al capitale umano acquisito (riferendosi a questi altri mezzi, in un preziosissimo libretto sulle disuguaglianze intergenerazionali , James Meade, circa 35 anni fa, parlò con spirito di anticipatore, di “contatti sociali” – del tutto compatibili con mercati, per ogni rilevante aspetto, perfettamente concorrenziali). Sotto questo profilo la situazione del nostro paese è largamente carente: la complessiva valorizzazione del capitale umano (attraverso posti di lavoro pubblici o privati e anche attraverso la possibilità di svolgere lavoro autonomo di appropriato livello) avviene in modi inadeguati per un paese con il nostro livello di sviluppo. E a rimuovere questa difficoltà difficilmente basterà da sola la ricetta del welfare amichevole.

8. Le caratteristiche della nostra struttura produttiva sono ben note. Piccole e piccolissime imprese in grandissima maggioranza, specializzazione incagliata in settori tradizionali. Non si esaurisce qui il nostro sistema, ma qui si colloca , per così dire, il suo baricentro con tutti i problemi che ne conseguono. Vi sono molte ragioni per pensare che queste caratteristiche strutturali incidano sul “modello di crescita” prescelto dalle imprese, condizionando, in particolare, la capacità di creare posti di lavoro che richiedono elevato capitale umano. E così si spiega, almeno in parte, anche il problema della produttività stagnante, che costituisce una novità di questo decennio e che è uno degli elementi che differenziano il presente contesto da quello in cui operò la Commissione Onofri, con conseguenze di rilievo anche per le questioni di welfare.

Questo non vuol dire che il capitale umano creato non possa essere migliorato o che non vi siano, in alcuni segmenti del sistema produttivo, strozzature dovute a carenze di capitale umano. Come in altri ambiti, possono facilmente aversi fenomeni di dualismo e, dunque, possono coesistere incapacità di assorbimento del capitale umano e insufficienza locale di quest'ultimo. Questo problema difficilmente può essere risolto agendo soltanto sull'offerta di capitale umano e fidando in adattamenti conseguenti di proporzione adeguata alle difficoltà dalle quali partiamo.

9. Eppure l'adesione molto diffusa, anche nel nostro paese, a una formula di grande successo – anche per ben meritati motivi – quale è la flexicurity sembra poggiare proprio sulla convinzione che sia sufficiente imboccare la strada dell'accrescimento della flessibilità sul

mercato del lavoro e della maggiore sicurezza attraverso forme di assistenza più generose, ancorchè non esposte anche per il loro corollario di politiche attive – torna qui il tema di cui si è già detto - al rischio di moral hazard. Non sembra una forzatura affermare che sotto questo profilo la Commissione Onofri ha avuto una funzione anticipatrice rispetto a gran parte del dibattito di questi mesi.

Anche trascurando il ruolo che, come alcuni autori hanno messo in luce, fattori economici, sociali e culturali piuttosto specifici e non facilmente replicabili hanno avuto nel caso – citatissimo - del successo danese (il riferimento è alla civicens messa in luce da diversi studiosi), questa formula, malgrado i suoi meriti, appare oggi insufficiente a assicurare da sola, nel nostro paese, un deciso balzo in avanti, non tanto alle politiche di welfare quanto al complessivo welfare o well being.

La nostra situazione di partenza e l'esigenza di realizzare obiettivi più ambiziosi giustificano questa affermazione. Se ci si interroga a quale obiettivo di rilevanza per il complessivo welfare si miri con la flexicurity, la risposta più immediata sembra essere la seguente: accrescere l'occupazione (senza altre qualificazioni) evitando, nel contempo, di aggravare la posizione dei disoccupati temporanei. La limitatezza di questo traguardo appare piuttosto evidente, esso – per formulare una sola osservazione – non include il reddito degli occupati e la qualità del lavoro tra i criteri rilevanti, a meno di non ritenere che la flessibilità accresciuta fornisca automatica soluzione a queste paventate complicazioni.

Il problema del livello dei redditi degli occupati è molto serio nè potrebbe essere altrimenti – almeno per la grande maggioranza degli occupati– visti i livelli di crescita della produttività. Occorrono, dunque, altri interventi che possono essere di integrazione salariale in alcuni casi (una vecchia proposta di Phelps che alcuni economisti di primo piano hanno recentemente ripreso, come nel caso di Sinn) e, soprattutto nel caso italiano, di aumento della produttività attraverso politiche specifiche capaci di incidere in modo diretto sulla struttura produttiva anche sollecitare l'adozione, da parte di un più grande numero di imprese, di modelli di crescita trainati dall'innovazione.

10. Appare, dunque, insufficiente limitarsi alle complementarità tra mercato del lavoro e politiche del welfare sulle quali è costruita l'ipotesi della flexicurity. Quest'ultima propone, in effetti, di combinare in modo virtuoso interventi sul lavoro e sul sistema di welfare nell'ottica di liberare del tutto– o quasi – il mercato da compiti di protezione affidandola in maggior misura alle politiche sociali. Ma cosa farà il mercato della maggiore flessibilità? La userà in

modo da non aggravare troppo il compito del welfare o saprà, perfino, creare condizioni favorevoli a un accrescimento del well being, lungo le linee approssimativamente delineate in precedenza? Nelle condizioni che prevalgono nel nostro sistema produttivo appare dubbio che questo accadrà. Politiche complementari devono essere anche quelle che incidono sulla capacità del mercato, e degli attori che in essi operano con funzioni manageriali, di essere più friendly nei confronti del welfare. Compito non semplice. Ma, sfortunatamente, essenziale.

11 . L'avversione alle politiche selettive, non solo e non tanto in ambito sociale, è oggi fortissima. A vecchi argomenti di natura pregiudiziale si è aggiunta una lunga lista di esperienze deludenti – espressione e sintomo della “debolezza” della politica e del suo braccio amministrativo - che complica enormemente il compito dei sostenitori della selettività della politica e della politica tout court. Il punto è di importanza capitale I limiti della politica e la fallacia della burocrazia costituiscono fattori di freno del well being nel senso preciso che rischiano di rendere impossibili le strade che conducono con maggiore speditezza verso un maggior benessere. Stiamo diventando, o forse già siamo, il paese europeo con la maggiore diffidenza nei confronti della selettività affidata alla politica, e con le voci più alte che si levano contro gli “errori inevitabili“ di quest’ultima.

I problemi esistono ma, sembra banale doverlo dire, forse non sono insuperabili. E di certo non vi è molto da illudersi per il futuro, se questo scoglio non verrà superato. Attendarsi progressi non marginali in assenza di una recuperata fiducia nella selettività e di un uso sapiente della stessa significa, di nuovo, esporsi al rischio di eccesso di ottimismo. Al riguardo, uno spunto di riflessione viene dal proposto scambio tra riduzione dell’Ires e annullamento di alcuni incentivi alle imprese, uno scambio che riceve apprezzamenti e consensi numerosi e variegati. Il consenso di cui gode questa proposta è difficilmente comprensibile se non alla luce della considerazione che ogni maggiore margine di libertà per qualsiasi impresa è preferibile a ogni intervento selettivo da parte del governo nei confronti di qualsiasi impresa. Se le cose stessero davvero così sarebbe difficile non preoccuparsi per il futuro del welfare.

12. Ovviamente non tutto quanto è rilevante per il well being dipende dalla capacità di rendere le politiche di welfare più friendly nei confronti del mercato e il mercato meno demanding nei confronti del welfare. Ci sono aree di benessere precluse ai redditi, eppure decisive, e ci sono soggetti troppo deboli per ottenere dal mercato anche una minima parte di quel che occorre al

loro benessere. Rispetto al primo problema, la produzione pubblica di alcuni beni e servizi (dunque, la necessità di limitare e riconvertire i trasferimenti monetari – questione meritoriamente portata all’attenzione dalla Commissione Onofri) appare essenziale. Con riguardo, invece, al secondo problema, un mercato più friendly nei confronti del welfare se aiutato dalla rete delle relazioni familiari potrà contribuire ad alleviare il malessere di qualcuno di quei soggetti. Ma questo non sarebbe sufficiente, occorrono politiche mirate. Una soluzione complementare, come quella qui suggerita, può liberare risorse per questi scopi. E può farlo in misura tale da far apparire secondario il dibattito, spesso molto acceso, sulla ricomposizione marginale della spesa sociale, visto che da essa ci si possono legittimamente attendere effetti assai limitati sul well being complessivo.

A dare forza alla strategia della doppia complementarità, sommariamente indicata, è proprio la prospettiva che essa consentirà di sottrarre il dibattito sulle politiche del welfare da un lato all’idea, che sembra diffusa tra i “riformisti”, seconda la quale la giustizia sociale si ricostituisce togliendo ai penultimi per dare agli ultimi e, dall’altro, per vedere il mercato in un’ottica di welfare e non soltanto – come prevale in molte visioni “radicali” - di luogo sistematicamente destinato a produrre danni sociali che richiedono un welfare antico e granitico per essere corretti.

In effetti, una prospettiva come quella qui delineata deve misurarsi con molti ostacoli. Oltre a quelli già citati c’è, appunto, la difficoltà a far comprendere a molti che il mercato può essere – non sempre, ma spesso e a certe condizioni - favorevole al well being. Se qualcosa cambiasse in questa cultura e se, sul versante opposto, si avesse un atteggiamento meno pregiudizialmente negativo nei confronti delle potenzialità dell’intervento pubblico, forse si liberebbero risorse, anche intellettuali, per permettere davvero alla politica e alla amministrazione di operare al meglio e per accrescere la reciproca friendship tra mercato e politiche del welfare.