

PAOLO BOSI

È professore ordinario di Scienza delle finanze nella Facoltà di Economia di Modena e Reggio Emilia.

L'area di ricerca sulla Finanza pubblica s'indirizza principalmente su: sistemi di welfare, spesa sociale, distribuzione del reddito, analisi dei sistemi tributari, effetti macro e microeconomici delle decisioni di finanza pubblica, previsioni economiche. Tra le altre sue attività si ricordano in particolare: Direttore del CAPP, Centro per l'Analisi delle Politiche Pubbliche, Dipartimento di Economia Politica, Università degli studi di Modena e Reggio Emilia dal 2000; membro del Comitato scientifico e socio fondatore dell'Associazione per le ricerche econometriche Prometeia di Bologna; Direttore responsabile della rivista Politica Economica, edita da Il Mulino, dal 1984; Membro dell'Associazione Il Mulino, Bologna; componente dei Comitati scientifici dell'Istituto Cattaneo di Bologna, della Sezione Scienze Sociali della Fondazione Di Vittorio di Roma e della Fondazione Brodolini, Roma.

È componente del Comitato editoriale di Servizi Sociali oggi.

MASSIMO BALDINI

Laureato in Economia e Commercio all'Università di Modena, dottorato in Economia a Bologna, ha conseguito il Msc in economics presso l'University College di Londra. Nel periodo 1998-2002 è ricercatore in Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Scienze Politiche di Bologna. Dal novembre 2003 è professore associato di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Economia di Modena.

Membro del Capp, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, del Dipartimento di Economia Politica dell'Università di Modena e Reggio Emilia, collabora con la Commissione d'indagine sull'esclusione sociale; è collaboratore del periodico online La voce.info.

Oltre alla pubblicazione di saggi e articoli ha scritto monografie, anche in collaborazione con altri, sui temi della disuguaglianza, della redistribuzione del reddito e delle politiche pubbliche.

Contro crisi e povertà un ruolo dei Comuni con l'estensione dell'offerta di servizi alle famiglie

Lo scarso impatto della social card sulla povertà assoluta. I rischi del federalismo fiscale. Investire nell'integrazione, nei servizi per l'infanzia, nell'istruzione

Nel febbraio 1997 fu trasmessa all'allora Presidente del Consiglio Romano Prodi, la relazione finale della "Commissione per l'analisi della compatibilità macroeconomiche della spesa sociale" più nota come Commissione Onofri dal nome del suo Presidente.

A dieci anni dall'approvazione di alcune leggi fondamentali (l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, la chiusura dei manicomi) si affrontava il tema della spesa sociale.

Lei, prof. Bosi, che era componente di quella commissione e si è sempre occupato di spesa sociale, come riassumerebbe le indicazioni di quello studio e gli interventi degli anni seguenti?

La CO suggeriva l'adozione del principio dell' "universalismo selettivo" vale a dire la trasformazione degli istituti del welfare state in forma universale e non categoriale ereditati dal passato, pur tenendo conto dei vincoli di bilancio e quindi della possibilità di applicazione delle prestazioni sociali tenendo presente, ove possibile e conciliabile con il rispetto di diritti primari di cittadinanza, della condizione economica del beneficiari.

Ciò avrebbe dovuto comportare una significativa modificazione della spesa sociale, con contenimenti di quella pensionistica a favore della spesa per assistenza, con la creazione di reti di protezione universali (Rmi) e l'espansione dell'offerta dei servizi a livello locale, una riforma dei trasferimenti monetari di sostegno delle responsabilità fami-

liari (assegni familiari e detrazioni fiscali); la creazione di un sistema di ammortizzatori sociali più adeguato alla fase post fordista; il completamento dei "buchi" del sistema di protezione, con la creazione, ad esempio, di un programma di sostegno delle persone non autosufficienti, sul modello tedesco e giapponese; l'individuazione di più adeguati strumenti di definizione della condizione economica familiare.

Solo l'ultimo punto è stato faticosamente realizzato (l'Issee), mentre quasi nulla si è fatto sugli altri importanti fronti.

La composizione della spesa ha continuato i trend del passato: aumento della spesa pensionistica e sanitaria, stazionarietà se non addirittura declino di quella per ammortizzatori e per assistenza.

Prof. Baldini, i provvedimenti dell'attuale governo (social card per citarne uno) come si collocano e quale direzione prefigurano, alla luce anche dei lavori della Commissione per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale a cui lei ha collaborato?

Si tratta di provvedimenti minimalisti e che si inquadrano in una visione del welfare a cavallo tra il modello della flex-security, attento esclusivamente alle esigenze produttive, e quello della stato minimale, tipico delle forme più arretrate del modello statunitense (food stamps).

La storia della spesa sociale è piena di esempi di programmi di spesa che vengono fatti solo per potere dire che si è intervenuti in un determinato campo, ma con risorse

del tutto irrilevanti per affrontare il problema.

Si possono citare anche altri esempi nel passato: l'assegno per i nuclei con almeno tre minori, il Piano Nidi e il Fondo nazionale per la non autosufficienza, con finanziamenti del tutto inadeguati.

Come noto, l'Istat ha nel 2009 ripreso a calcolare per l'Italia non solo gli usuali indicatori di povertà relativa, ma anche la diffusione della povertà assoluta, definita come incapacità di acquistare un paniere di consumi minimo per vivere in modo dignitoso.

Ebbene, secondo simulazioni da noi effettuate su dati rappresentativi della popolazione italiana, solo il 17% delle famiglie povere in senso assoluto, cioè meno di una su cinque, dovrebbe risultare percettrice di almeno una carta acquisti.

Questa penetrazione molto limitata della *social card* tra le famiglie assolutamente povere dipende in primo luogo dai criteri anagrafici di selezione, che escludono chi ha più di tre anni o meno di 65.

Sono fuori dal suo campo di applicazione, ad esempio, le famiglie numerose con figli non in piccolissima età, tra le quali è noto che il disagio economico è, in Italia, particolarmente diffuso, oppure le famiglie composte da adulti non anziani. L'impatto sulla povertà assoluta è quindi molto modesto: la diffusione della povertà assoluta tra le famiglie si riduce, grazie alla *social card*, dal 4,18% al 4,11%: circa 40.000 famiglie su un milione escono dall'area della povertà assoluta.

Si può stimare che per annullare la povertà assoluta nel nostro paese sarebbero necessari circa 4 miliardi di euro all'anno.

Con una spesa annua stimata complessivamente in 400 milioni, la *social card* sarebbe quindi uno strumento comunque ampiamente insufficiente per incidere davvero sulle forme più serie di povertà.



Paolo Bosi

Se poi consideriamo che solo 90 milioni di euro della *social card* vanno in effetti a favore di famiglie assolutamente povere, il resto essendo destinato a nuclei a basso reddito ma comunque non poveri assoluti, allora la *social card*, nella sua versione attuale, riesce a colmare solo il 2,2% del deficit assoluto di reddito, cioè dell'importo che sarebbe necessario per eliminare la povertà assoluta in Italia.

Molte vostre ricerche si sono concentrate sulle politiche degli Enti Locali.

Oggi, in questa condizione economica e con gli indirizzi manifestati



Massimo Baldini

dal Governo, come potrebbero i Comuni incidere nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale e quale ruolo assumere?

La situazione attuale è condizionata da due fattori di grande rilievo ma molto diversi tra di loro.

Il primo è rappresentato dalla legge 42/1909 di applicazione della riforma del titolo quinto della costituzione, in altre parole il disegno del federalismo fiscale.

Il secondo è rappresentato dalla profonda crisi economica iniziata nel 2008.

Entrambi i fattori coinvolgeranno un arco temporale abbastanza ampio, di alcuni anni.

Il processo di federalismo fiscale ha tra i suoi compiti la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali: ciò dovrebbe avere effetti molto significativi sul disegno degli istituti del *welfare* nazionale e locale, ad esempio nella tutela della non autosufficienza, dei servizi ai minori, nella definizione della selettività del sistema.

Se il modello istituzionale che verrà delineato dai decreti legislativi che dovranno essere prodotti nel prossimo biennio non sarà completo, cioè in grado di tenere conto con coerenza della molteplicità degli attori in campo (stato centrale, governi locali, famiglia) il rischio può essere un'ulteriore disarticolazione del modello di *welfare*.

Analogo rischio si potrà correre se il modello non sarà "forte", vale a dire delineato in modo tale da potere prevedere con certezza la disponibilità di risorse finanziarie per i diversi sottosettori del *welfare state* (sanità, non autosufficienza, servizi all'infanzia, ecc.).

Anche un governo centrale molto determinato nella creazione di un modello di *welfare* maturo, ispirato, ad esempio, ai principi dello sviluppo umano di Sen e Nussbaum, potrebbe trovare seri ostacoli dalla

presenza di differenze territoriali spaventose nell'offerta dei servizi di *welfare*.

La crisi economica costringe ad affrontare questi problemi strutturali nel pieno dell'emergenza economica indotta dalla crisi, in presenza di politiche centrali praticamente inesistenti, che vengono motivate dalla presenza di vincoli relativamente più forti per il nostro paese sul fronte della sostenibilità finanziaria (debito pubblico).

In questo contesto si è assistito ad un generoso protagonismo degli Enti locali, in particolare dei Comuni, nell'affrontare situazioni di emergenza.

È un compito difficile a causa della riduzione di risorse indotte dalle politiche fiscali restrittive del governo centrale, a cui si aggiungono anche i rischi di una frammentazione degli interventi su terreni (contrasto della povertà) che solo in parte possono essere affrontati a livello locale e che contribuiscono a rendere ancora più disperso il panorama del *welfare* locale.

Gli Enti locali possono avere un ruolo nella crisi solo se colgono l'occasione per affinare le modalità di intervento nei terreni che sono loro propri (l'offerta di servizi alle famiglie, la messa a punto di più corrette modalità di misura della condizione economica (Isee per attuare una corretta selettività) evitando di avventurarsi in settori (creditizi, politiche industriali, introduzione di programmi di trasferimenti monetari, ecc.) che non rappresentano il "core" della loro missione istituzionale.

Il sistema dei servizi italiano è a macchia di leopardo, ma anche l'assetto legislativo delle competenze contribuisce a questa situazione: non si riesce a fare confronti tra i servizi in termini di qualità, di costi e d'efficacia.

Senza fare populismo, rigore e

qualità negli investimenti e nella spesa pubblica sociale potrebbero incidere sia in termini di risorse recuperabili sia in una maggior incisività nella vita delle persone?

Le nostre ricerche a livello locale sembrano indicare che esistono molti spazi in cui è possibile realizzare progressi di efficienza ed efficacia nelle politiche locali.

C'è molto lavoro utile da fare, che non deve però avere come obiettivo prioritario l'immediata realizzazione di risparmi di spesa.

Il terreno su cui è più urgente lavorare è la realizzazione di basi informative sui costi e sulla qualità dei servizi offerti, creando le condizioni per importanti esercizi di confronto e *benchmarking* tra i diversi Enti locali.

L'indagine che l'Istat ha cominciato a svolgere sulla spesa sociale dei comuni rappresenta solo un primo passo, che richiede miglioramenti significativi, per potere costituire un punto di riferimento per le *policy* locali.

Un secondo terreno importante è la realizzazione di più razionali disegni delle responsabilità centrali e locali e l'articolazione territoriale dell'offerta dei servizi, valorizzando il livello distrettuale e il ruolo di monitoraggio della regione.

Molti compiti però sono nelle mani del governo centrale che deve contribuire ad attenuare le grandi disparità della capacità produttiva di servizi sociali e mettere mano a significative riforme degli istituti di spesa (si pensi ad esempio all'indennità di accompagnamento e agli assegni familiari).

La nostra ultima domanda sta sempre tra l'utopia e la realtà.

Se lei prof. Bosi, diventasse Ministro del welfare quale primo provvedimento adotterebbe?

Alla luce dei due fattori sopra accen-

nati (federalismo e crisi economica) mi pare che le linee di intervento siano facilmente delineabili.

La crisi suggerisce di operare prioritariamente sulla riforma degli ammortizzatori sociali, creando una struttura di interventi più generosa, più semplice e universale.

Il governo sembra preferire interventi di emergenza (ad es. la cassa integrazione in deroga) che rinviano ad un futuro non precisato la messa in atto di imprescindibili interventi strutturali.

L'emergenza disoccupazione è tale da mettere in secondo piano altri interventi che pure sarebbero necessari, come la creazione di un reddito minimo di inserimento universale.

Sul fronte del federalismo si tratta di pervenire ad una corretta definizione dei livelli essenziali e quindi concentrare le risorse su due terreni prioritari: il programma di sostegno delle persone anziane non autosufficienti con una riforma dell'indennità di accompagnamento ed, eventualmente, l'utilizzo di risorse attualmente impiegate nella spesa pensionistica e un piano per servizi ai minori, il Piano Nidi, che potrebbe finalmente fornire un sostegno non solo alla popolazione anziana, ma anche alle giovani coppie, così trascurate dal nostro sistema di *welfare*.

Ci piacerebbe anche dare un suggerimento ad un eventuale futuro Ministro dell'Istruzione: investire molto di più per l'integrazione dei bambini e ragazzi di origine straniera.

Visto il progressivo invecchiamento della popolazione autoctona, il tema dell'integrazione diventerà sempre più centrale.

È una via per creare non solo maggiore capitale sociale, ma anche per contrastare efficacemente la povertà economica di molte famiglie. ●

(a cura di Lidia Goldoni)