

RECENSIONE

MAURIZIO FERRERA (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Greece, Italy, Spain and Portugal*, Routledge - EU Studies in the Political Economy of the Welfare State, 2005, pp. XIV-306.

Questo volume, curato da Maurizio Ferrera, raccoglie i risultati della ricerca «Fighting Poverty and Social Exclusion in Southern Europe» finanziata dalla commissione europea nel 2002. Essa offre un'analisi degli sforzi compiuti dai paesi dell'Europa del Sud (Italia, Grecia, Spagna e Portogallo) per combattere la povertà e l'esclusione sociale. L'analisi è condotta nell'ambito del più ampio contesto della riforma dello stato sociale intervenuta a partire dall'inizio degli anni Novanta. Oggetto della ricerca, in particolare, sono le innovazioni, le sperimentazioni e i dibattiti che nei diversi paesi si sono sviluppati attorno alle proposte e all'introduzione di un reddito minimo a favore degli individui e delle famiglie in stato di indigenza.

Nel capitolo introduttivo, Maurizio Ferrera delinea le principali caratteristiche del modello sud-europeo di stato sociale. Sottolinea come la nascita dei moderni *welfare state* abbia segnato il passaggio da schemi di solidarietà limitati, con finalità esclusivamente assistenziale, a modelli di solidarietà diffusa in cui la rete di protezione sociale fosse estesa «da tutti i cittadini poveri a tutti i cittadini». Il progetto da cui nasceva il moderno stato sociale era ambizioso. Esso avrebbe dovuto sostituire, almeno nelle in-

tenzioni, la finalità sostanzialmente assistenziale e limitata dell'intervento pubblico in campo sociale a favore dei poveri con un progetto molto più ampio predisposto per rispondere alla domanda di sicurezza da parte dell'intera collettività, perseguendo nello stesso tempo obiettivi egualitari.

L'ispirazione universalista ha trovato concreta attuazione solo in alcune realtà nazionali come i paesi scandinavi. Negli altri paesi, come Francia e Germania, sono prevalsi modelli di solidarietà che limitano l'estensione dei benefici della protezione a una gamma più o meno ampia di categorie di persone, individuate sulla base della posizione professionale ricoperta dagli individui nel corso della loro vita attiva. Una delle forme più diffuse di meccanismo di sostegno dei redditi e di contrasto della povertà di tipo selettivo è costituita dal reddito minimo garantito. Pur nelle diverse specificazioni gli strumenti di questo tipo presentano alcune caratteristiche comuni. Il sussidio è corrisposto, indipendentemente da qualsiasi attributo categoriale e da qualsiasi prestazione contributiva, in modo selettivo e condizionato. La selettività consiste nel fatto che viene corrisposto solo a coloro che si trovano in stato di bisogno e cioè a coloro che non riescono a disporre di un reddito pari almeno al livello considerato minimo per la sussistenza.

I capitoli del volume, dedicati rispettivamente al caso italiano, greco, spagnolo e portoghese, sono caratterizzati da una struttura comune e presentano le riforme dello stato sociale attuate nell'ultimo decennio

con riferimento al contesto istituzionale di ciascun paese. I temi trattati sono: l'evoluzione dello stato sociale in una prospettiva storica; la dinamica della povertà e le politiche anti-povertà; i dibattiti e le iniziative concernenti l'introduzione del reddito minimo.

Nel capitolo dedicato all'Italia, Stefano Sacchi e Francesca Bastagli sottolineano come lo schema di *welfare* che è andato affermandosi possa ricondursi ai modelli di protezione sociale misti caratterizzati dalla compresenza di elementi più o meno estesi di universalità e di selettività a seconda della natura delle prestazioni erogate. In campo sanitario è stato adottato uno schema universalistico, caratterizzato da prestazioni omogenee estese a tutti i cittadini. In campo previdenziale, invece, il modello è di tipo occupazionale con una copertura limitata ai soli lavoratori e con prestazioni differenziate legate in qualche modo alla storia contributiva del lavoratore.

È prevalso il criterio della selettività anche nei confronti dell'erogazione di alcuni trasferimenti (assegni familiari, integrazioni al minimo delle pensioni) vincolandoli al rispetto di limiti di reddito individuali o familiari. Questa tendenza non solo è proseguita, ma si è viepiù accentuata negli anni Novanta. Una delle principali motivazioni addotte a favore del ricorso a criteri selettivi è da ricercarsi nella presunta minor onerosità per il bilancio statale unita a una maggiore efficacia in termini di equità. L'intervento dovrebbe avvantaggiare esclusivamente coloro che si posizionano nei decili inferiori della distribuzione. Viceversa, l'erogazione di un beneficio universale comporterebbe benefici anche per le classi medio-alte.

Paragonato a quello dei paesi europei più avanzati il sistema assistenziale italiano appare pletorico e al tempo stesso lacunoso. Sono presenti, infatti, istituti di vario tipo, erogati da enti diversi e a diversi livelli (pensione minima per gli anziani, pensione di invalidità per i disabili). Alcuni soggetti

sono tutelati con una sovrapposizione di interventi, altri invece sono completamente privi di tutela. Mancano delle misure che abbiano carattere di universalità nei confronti dei beneficiari, con riferimento a specifiche situazioni di disagio sociale e cioè nei confronti di quei soggetti che si trovano in condizioni di inferiorità nella fruizione di diritti fondamentali perché colpiti, senza responsabilità, da *handicap* e da diverse forme di indigenza. In particolare manca ancora uno strumento che tuteli contro i rischi di disoccupazione e abbia carattere di universalità, e cioè di uno strumento finanziato attraverso la fiscalità generale per garantire un livello minimo di reddito a coloro che per varie ragioni sono fuori dal mercato dal lavoro. L'Italia è rimasta l'unico paese europeo, oltre la Grecia, a non possedere ancora uno strumento di questo tipo.

Le resistenze al rinnovamento delle politiche assistenziali sono state, in Italia, numerose e di diversa natura, non solo economiche ma anche politiche e sociali. In particolare molto forte è stata da parte delle diverse forze sociali l'opposizione a introdurre uno schema selettivo come il minimo vitale. Nel febbraio del 1997 era stata istituita la «Commissione Onofri» con lo scopo di effettuare una profonda revisione del comparto assistenziale, ed eliminare quella che veniva considerata una vera e propria anomalia del sistema di *welfare* italiano fortemente squilibrato verso i trasferimenti pensionistici. Come conseguenza di questi lavori, nel 1998 venne accolta la proposta di introdurre il Reddito Minimo di Inserimento (RMI), in via sperimentale.

Questo intervento doveva costituire uno strumento prioritario di contrasto della povertà e cioè con lo scopo di «integrare parzialmente il gap esistente tra reddito familiare equivalente e una soglia di quasi povertà». Esso doveva rappresentare anche una forma di intervento di «terzo livello» nell'ambito dei nuovi ammortizzatori sociali previsti per tutelare i disoccupati di lunga

durata. L'introduzione del minimo vitale, anche se di portata molto limitata dal punto di vista territoriale poteva essere considerato un elemento di rottura con il passato. L'esperimento, tuttavia, fu di breve durata. Venne interrotto nel 2002. Gli ostacoli, come osservano i due autori, al suo mantenimento sono stati sostanzialmente di due tipi: 1) la scarsa capacità organizzativa e gestionale da parte delle amministrazioni locali; 2) lo specifico contesto socio-politico del Mezzogiorno d'Italia.

La Grecia, come sottolinea Manos Matsaganis, è l'altro paese del Sud Europa che è stato incapace di introdurre uno schema di contrasto alla povertà, a causa della elevata frammentazione degli istituti assistenziali preesistenti caratterizzati da una forte valenza categoriale. Le resistenze politiche al mutamento, anche in questo paese, sono state fortissime.

In Spagna, come illustrano Ana Arriba e Lui Moreno, sono stati progressivamente introdotti, a partire dall'inizio del 1990, vari schemi regionali di *Renta Minima*. Il processo è stato facilitato dall'adesione alla Comunità Europea e dalla presenza di un governo socialista. Tale processo, tuttavia, è stato ostacolato e non ha potuto tradursi in uno schema con caratteri uniformi a livello nazionale, a causa della natura decentralizzata dell'amministrazione spagnola. Questo fattore ha finito con l'indebolirne l'efficacia.

Il Portogallo è stato, infine, il paese che con maggior successo è riuscito a introdurre uno schema basato su di un criterio valido per tutto il paese. Come è ben documentato da Luis Capucha, Teresa Bomba, Rita Fernandes e Gisela Matos il successo è essenzialmente attribuibile a tre fattori. Innanzitutto esistevano degli schemi di contrasto alla povertà a livello locale che risalivano agli anni Sessanta. In secondo luogo il governo portoghese ha saputo trarre vantaggio dalle opportunità offerte dal programma *Poverty II* che era già stato attivato dalla Co-

munità Europea al momento della sua adesione nel 1986. Il terzo fattore è rappresentato dall'affermarsi, a partire dal 1995, di un esecutivo di centro sinistra relativamente coeso e determinato a perseguire una strategia di modernizzazione sociale. Il RMG divenne uno strumento centrale di questa nuova strategia.

Il capitolo finale del volume è dedicato da Sotiropoulos a discutere come e in che misura l'esperienza dei paesi dell'Europa meridionale possa essere utilizzata dai paesi europei dell'est da poco entrati a far parte della Unione Europea. In particolare, i diversi schemi di sostegno del reddito potrebbero costituire un utile termine di riferimento per la riforma del Welfare State in questi paesi.

Come sottolinea Ferrera, i quattro paesi presi in considerazione da questa ricerca sono caratterizzati da differenze significative sia degli schemi di contrasto alla povertà sia del contesto istituzionale nel quale tali schemi devono operare. Simili, invece, sono i problemi che devono essere affrontati in termini di sicurezza sociale. Sia pure in misura differenziata, in ciascun paese sono state introdotte delle innovazioni in relazione anche alla necessità di conformarsi all'agenda sociale europea. Un forte stimolo alla modernizzazione è venuto proprio dalla necessità di adeguare gli schemi nazionali al processo di inclusione sociale lanciato nel 2001 dall'Unione Europea, che prevede da parte dei singoli governi l'introduzione di reti di sicurezza e di minimi sociali garantiti.

RENATA TARGETTI LENTI
Università degli Studi di Pavia