

Maurizio Ferrera

Η ανασυγκρότηση του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη

Εισαγωγή

Στη διάρκεια του τελευταίου χρόνου οι εικόνες Γάλλων οδηγών φορτηγών, Γερμανών μεταλλωρύχων ή Βέλγων εργατών της αυτοκινητοβιομηχανίας οι οποίοι απεργούν υπερασπιζόμενοι τη διατήρηση των θέσεων εργασίας και των κοινωνικών εγγυήσεών τους αποτέλεσαν τα πλέον ορατά σύμβολα του αγώνα γύρω από τη μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους ο οποίος φαίνεται να κυριαρχεί στο πολιτικό τοπίο της Ευρώπης στο γύρισμα αυτό του αιώνα. Δυστυχώς, η προσοχή των διεθνών ΜΜΕ έχει ως τώρα πολύ λιγότερο στραφεί σε άλλους, λιγότερο θορυβώδεις πρωταγωνιστές της ίδιας σκηνής, οι οποίοι συνωθούνται στο παρασκήνιο: στη Νάπολη παιδιά του δρόμου που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας· στην Ισπανία στρατιές νεαρών γυναικών με καμία ουσιαστικά προοπτική εύρεσης εργασίας· στις περιφέρειες της Αθήνας, της Λισσαβώνας ή του Παλέρμο «ξεχασμένες συνοικίες» όπου το κράτος (πολύ δε περισσότερο το κοινωνικό κράτος) είναι απλώς απόν. Ωστόσο, οι εικόνες αυτές είναι εξαιρετικά ουσιώδεις για την πλήρη κατανόηση όσων διακυβεύονται γύρω από την μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους στην Ευρώπη σήμερα – και η Νότια Ευρώπη είναι ίσως η περιοχή όπου διακυβεύονται τα περισσότερα. Εδώ, η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός του κοινωνικού κράτους δεν είναι «απλώς» ζήτημα υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής και σύγκλισης στο πλαίσιο της ΟΝΕ, αλλά αποφασιστικό βήμα ώστε να αποτραπεί το ενδεχόμενο τα σημερινά δραματικά προβλήματα εκατομμυρίων ανθρώπων να εξελιχθούν σε αληθινή κοινωνική τραγωδία.

Η δομική κρίση που πλήττει τα νοτιοευρωπαϊκά κοινωνικά κράτη διαφέρει εν μέρει από εκείνη άλλων Ηπειρωτικών συστημάτων. Οι λόγοι είναι βασικά «γεω-εξελικτικοί». Στην Ισπανία, την Πορτογαλία, την Ελλάδα, και (σε λιγότερο βαθμό) στην Ιταλία το κοινωνικό κράτος αναπτύχθηκε με χρονική υστέρηση και είχε να αντιμετωπίσει περισσότερο «δυσχερή» κοινωνικο-οικονομικά περιβάλλοντα, συμπεριλαμβανομένης της βαθιάς

καθυστέρησης των Νότων του Νότου. Στις τέσσερις αυτές χώρες η κοινωνική προστασία εισήλθε στην εποχή της λιτότητας σε συνθήκες θεσμικής και οικονομικής υπανάπτυξης, βεβαρημένη δε με εσωτερικές ανισορροπίες, τόσο κατηγορικού όσο και γεωγραφικού χαρακτήρα. Τα συστήματα κοινωνικών μεταβιβάσεων των εν λόγω χωρών παρουσιάζονται εξαιρετικά γενναιόδωρα προς ορισμένες επαγγελματικές ομάδες ενώ την ίδια στιγμή εμφανίζουν οφθαλμοφανή κενά στην προστασία που παρέχουν σε ορισμένες άλλες. Τους «εντός» και τους «εκτός» χωρίζει μια πραγματική άβυσσος εγγυήσεων και ευκαιριών. Οι υπηρεσίες που παρέχει το δημόσιο είναι σε μεγάλο βαθμό αναποτελεσματικές και κατανέμονται ανομοιόμορφα. Ο φυσικότερος (και πολιτικά απλούστερος) τρόπος απεμπλοκής από το σύνδρομο αυτό θα ήταν η ολοκλήρωση της αναπτυξιακής παραβολικής καμπύλης, εξομαλύνοντας σταδιακά τις εσωτερικές ανισορροπίες με περισσότερη (θεσμική και ποσοτική) ανάπτυξη. Εξωτερικοί καταναγκασμοί, ωστόσο, απέκλεισαν την επιλογή αυτή. Οι χώρες της Νότιας Ευρώπης εξαναγκάστηκαν έτσι σε δύσβατη πορεία, ελυσσόμενες στα πολιτικώς επισφαλή εδάφη των εσωτερικών αναδιαρθρώσεων: λιγότερο γενναιόδωρες παροχές στους «εντός» με στόχο την περιστολή ελλειμμάτων και χρεών και - αν περισσέψει κάτι - τη χρηματοδότηση νέων παροχών και υπηρεσιών προς τους «εκτός». Η εγγενής δυσκολία του δρόμου αυτού επιδεινώνεται όχι μόνο από την «υποχρεωτική πορεία» προς την ΟΝΕ και τον άνεμο της «παγκοσμιοποίησης» αλλά και από ιδιαίτερα δυσμενείς δημογραφικές συνθήκες. Οι πληθυσμοί της Νότιας Ευρώπης (ιδίως εκείνοι της Ιταλίας και της Ισπανίας) εμφανίζουν από τους ταχύτερους ρυθμούς γήρανσης παγκοσμίως. Η σφοδρότητα της κρίσης και η αναταραχή που επικρατεί στις πολιτικές αντιδράσεις που αυτή προκαλεί ποικίλλουν φυσικά σε κάθε μια από τις τέσσερις χώρες. Αναμφισβήτητα, η θέση της Ελλάδας φαίνεται να παρουσιάζει τις σοβαρότερες δυσκολίες: κι αυτό, λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνο τους αντικειμενικούς δείκτες, αλλά επίσης τον βαθμό συνειδητοποίησης των κύριων πολιτικών φορέων, ο οποίος φαίνεται να κυμαίνεται ακόμη σε αρκετά χαμηλό επίπεδο. Οι Ιβηρικές χώρες, από την άλλη, βρίσκονται σε σχετικά καλύτερη κατάσταση, τουλάχιστον όσον αφορά τους οικονομικούς δείκτες. Τα προβλήματα της Ιταλίας είναι σοβαρότερα από εκείνα της Πορτογαλίας και της Ισπανίας και συνεπώς η ιταλική πολιτική σε θέματα κοινωνικού κράτους είναι πιο ταραχώδης. Σε σύγκριση με την Ελλάδα, πάντως, φαίνεται να υπάρχει ένας σαφώς υψηλότερος βαθμός επίγνωσης του τι πρέπει να γίνει: επιπλέον, πρόσφατα έγιναν ορισμένα σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους.

Η εργασία αυτή έχει ως σκοπό να σκιαγραφήσει μια γενική επισκόπηση των βασικών προβλημάτων και μεταρρυθμιστικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει το σύστημα κοινωνικής προστασίας στην Νότιο Ευρώπη. Η πρώτη ενότητα πραγματεύεται ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά του κοινωνικού κράτους στην Ιταλία, την Ισπανία, την Πορτογαλία και την Ελλάδα, τα οποία μας επιτρέπουν να κάνουμε λόγο για ένα σχετικά διακριτό «μοντέλο» κοινωνικής πολιτικής στις τέσσερις αυτές χώρες. Η δεύτερη ενότητα επισημαίνει με την σειρά της ορισμένες στρεβλές συνέπειες που πηγάζουν από την αλληλεπίδραση αυτών των γνωρισμάτων και οι οποίες επιτάσσουν την πραγματοποίηση βαθιών θεσμικών αλλαγών. Η τρίτη ενότητα, τέλος, εμβαθύνει περισσότερο στην ιδιαίτερη (και εξαιρετικά σοβαρή και περίπλοκη) κατάσταση του κοινωνικού κράτους της Ιταλίας, εξετάζοντας εν συντομία τις αντιπαρατιθέμενες απόψεις στον διάλογο που σήμερα διεξάγεται στην χώρα σχετικά με τη μεταρρύθμιση του συστήματος και τις ουσιαστικές πιθανότητες να ξεπεραστεί η προβληματική αυτή κατάσταση στο προβλέψιμο μέλλον.

Σύντομη σκιαγράφηση του νοτίου «μοντέλου» κοινωνικού κράτους

Είναι η Νότια Ευρώπη «ξεχωριστή» σε σύγκριση με άλλες μακροπεριοχές της ηπείρου; Όπως είναι γνωστό, υπάρχει ήδη πλούσια βιβλιογραφία στο πεδίο της ιστοριογραφίας και των κοινωνικών επιστημών που απαντά καταφατικά στο ερώτημα¹. Τα έθνη της Νότιας Ευρώπης ακολούθησαν μια ιδιαίτερη οδό προς τον εκσυγχρονισμό (υπό την ευρεία έννοια του όρου), εξακολουθούν δε να μοιράζονται ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά γνωρίσματα στις σύγχρονες πολιτικές οικονομίες τους. Φυσικά, υφίστανται σημαντικές διαφορές μεταξύ των χωρών της εν λόγω περιφέρειας: οι ενδοπεριφερειακές παραλλαγές είναι ασφαλώς πολύ μεγαλύτερες από ό,τι σε άλλες οικογένειες εθνών, π.χ. τη Σκανδιναβία. Ωστόσο, δύσκολα μπορεί να αρνηθεί κανείς ότι η έννοια «Νότια Ευρώπη» έχει όχι μόνο γεωγραφικές αλλά και ουσιαστικές πολιτικο-οικονομικές συνδηλώσεις.

Η ιδέα ότι η περιοχή αυτή έχει διακριτό χαρακτήρα όσον αφορά και την κοινωνική πολιτική έχει ήδη αρχίσει με τη σειρά της να αποτελεί αντικείμενο συζήτησης. Το ερώτημα δεν μπορεί να απαντηθεί εύκολα βάσει της βιβλιογραφίας των δεκαετιών του '70 και του '80. Η έρευνα που διεξήχθη στο παρελθόν αναφορικά με την πολιτική οικονομία των νοτιοευρωπαϊκών χωρών παραμέλησε σε μεγάλο βαθμό την κοινωνική διάσταση, ενώ στην παράδοση του κυρίαρχου ρεύματος συγκριτικής έρευνας στον τομέα του κοινωνικού κράτους οι χώρες της Νότιας Ευρώπης (με την εξαίρεση, εν μέρει, της Ιταλίας) δεν περιλαμβάνονται στα δείγματα παρατήρησης. Οι πρώτες συγκριτικές έρευνες της δεκαετίας του '90 επιβεβαιώνουν, ωστόσο, την ύπαρξη ορισμένων συστηματικών περιφερειακών ομοιοτήτων, όπως είναι:

- η σχετική υπανάπτυξη του κοινωνικού κράτους και ο στοιχειώδης χαρακτήρας των πραγματικών επιτευγμάτων του σε αντίθεση με τα υπεσχημένα, ή ακόμη και τα νομοθετημένα (Leibfried 1992 και πιο πρόσφατα Gough 1996)
- η σημασία και η ανθεκτικότητα της οικογένειας ως ενός «συμψηφιστικού μηχανισμού» για την πρόνοια των μελών της, με σημαντικές επιπτώσεις στο «κοινωνικό φύλο» (Castles 1994 και 1995, Moreno 1996 και Saraceno 1994)

¹ Τις πλέον σύγχρονες απόψεις που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της βιβλιογραφίας αυτής πραγματεύονται οι Gunther, Diamanduros και Puhle (1995).

- μια κοινωνική κουλτούρα που διαπνέεται από μια ιδιότυπη αλληλεγγύη, έντονα επηρεασμένη από το κοινωνικό δόγμα της Εκκλησίας (Castles 1994 και Van Kersbergen 1995) κτλ.

Με αφετηρία την εν λόγω βιβλιογραφία, προτείνω την άποψη ότι ένας περιεκτικός χαρακτηρισμός του νοτιοευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους θα πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον επτά μείζονα διακριτικά γνωρίσματα².

Το **πρώτο** από αυτά τα γνωρίσματα είναι η βαρύνουσα σημασία των εισοδηματικών μεταβιβάσεων και ιδίως η εσωτερική πώλωση των νοτιοευρωπαϊκών συστημάτων αναπλήρωσης εισοδήματος.

Οι χρηματικές παροχές παίζουν κατ' εξοχήν σημαίνοντα ρόλο στις χώρες της περιφέρειας αυτής: πράγματι, τα νοτιοευρωπαϊκά κοινωνικά κράτη συνιστούν ακραία εκδοχή του «επιδοματοκεντρικού μοντέλου», το οποίο είναι τυπικό της Ηπειρωτικής Ευρώπης (Kohli 1981, Esping Andersen 1990, Kosonen 1994). Στη Νότια Ευρώπη, όπως και στις άλλες χώρες που ακολουθούν το μοντέλο του Bismarck, το σύστημα αναπλήρωσης εισοδήματος βασίζεται στην επαγγελματική θέση, ενώ είναι ιδιαίτερα έντονος ο βαθμός θεσμικού κατακερματισμού του. Η πιο χαρακτηριστική ιδιομορφία, ωστόσο, των συστημάτων αυτών είναι ο δυϊστικός, σχεδόν διπολικός, χαρακτήρας της προστασίας που παρέχεται. Από τη μια, στις χώρες αυτές τα προγράμματα παρέχουν αφειδή προστασία στα στρώματα που αποτελούν τον πυρήνα του εργατικού δυναμικού, τα οποία βρίσκονται στο εσωτερικό της επίσημης ή θεσμοποιημένης αγοράς εργασίας· από την άλλη, παρέχουν πενιχρή μόνο επιδότηση σε εκείνα που βρίσκονται στο εσωτερικό της λεγόμενης ανεπίσημης ή μη θεσμοποιημένης αγοράς. Η Ισπανία, η Πορτογαλία, η Ιταλία και η Ελλάδα είναι τα μόνα κράτη μέλη της ΕΕ στα οποία δεν λειτουργεί στη βάση νομοθετημένου δικαιώματος εθνικό πρόγραμμα ελάχιστου εισοδήματος για άτομα και οικογένειες με ανεπαρκείς πόρους³.

Το **δεύτερο** διακριτικό γνώρισμα είναι μια μη ισόρροπη κατανομή της προστασίας σε όλο το φάσμα των τυπικών κινδύνων, και γενικά μεταξύ των διαφόρων λειτουργιών της κοινωνικής πολιτικής. Η ανισορροπία αυτή αποκαλύπτεται ειδικότερα από τρεις δείκτες:

² Η ανάλυση που ακολουθεί επαναδιατυπώνει όσα έχουν ήδη ειπωθεί στο Ferrera (1996 και 1997α).

³ Προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος σε περιφερειακό επίπεδο υφίστανται ωστόσο και στην Ιταλία και στην Ισπανία, ενώ ένα πιλοτικό εθνικό πρόγραμμα θεσπίστηκε για πρώτη φορά στην Πορτογαλία το 1996. Πρβλ. Moreno (1996).

α- Υπερπροστασία προς τον κίνδυνο του γήρατος και προς τους ηλικιωμένους ως κοινωνική ομάδα. Αυτό πιστοποιείται από το μεγαλύτερο μερίδιο το οποίο καταλαμβάνουν οι συνταξιοδοτικές δαπάνες σε σύγκριση με άλλες δαπάνες (ειδικά στην Ιταλία και την Ελλάδα), καθώς και από στοιχεία που καταμερίζουν τις συνολικές κοινωνικές δαπάνες αναλυτικά κατά κατηγορία δικαιούχου: μεταξύ ηλικιωμένων και μη. Σύμφωνα με πρόσφατους υπολογισμούς του ΟΟΣΑ (1994), για παράδειγμα, το 1989 η σχέση των δαπανών κοινωνικής προστασίας για ηλικιωμένους ως προς τις δαπάνες για μη ηλικιωμένους υπερέβαινε και στις τέσσερις χώρες το μέσο όρο της ΕΕ, με πιο ενδεικτικές περιπτώσεις την Ιταλία και την Ελλάδα (μέσος όρος ΕΕ: 1,27· Πορτογαλίας: 1,40· Ισπανίας: 1,30· Ιταλίας: 4,14· Ελλάδας: 3,2).

β- Υπανάπτυξη των παροχών και υπηρεσιών προς την οικογένεια. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς της Eurostat, το 1993 οι «οικογενειακές» δαπάνες σε χρήμα και είδος ανέρχονταν κατά μέσον όρο στο 3,5% του ΑΕΠ στην ΕΕ, αλλά έφθαναν ένα μέτριο 0,8% στην Πορτογαλία, 0,2% στην Ισπανία, 0,8% στην Ιταλία και 0,1% στην Ελλάδα - τα τέσσερα χαμηλότερα ποσοστά από τα δώδεκα, συνολικά, κράτη μέλη (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1995).

γ- Υπανάπτυξη της δημόσιας στεγαστικής πολιτικής και των στεγαστικών επιδοτήσεων, σε συνδυασμό με μια ιδιαίτερα αυστηρή ρύθμιση της ιδιωτικής αγοράς ενοικίων. Εν μέρει ως αποτέλεσμα του στοιχείου αυτού, οι χώρες της Νότιας Ευρώπης (ιδίως η Ισπανία, η Ιταλία και η Ελλάδα) εμφανίζουν τα υψηλότερα ποσοστά ιδιοκατοίκησης στην Ευρώπη. Επιπλέον, αποτελούν ουσιαστικά τις μόνες χώρες του ανεπτυγμένου κόσμου όπου τα άτομα της τρίτης ηλικίας (τουλάχιστον όσοι «τυπικά» ανήκουν στην τρίτη ηλικία) απολαμβάνουν γενναιόδωρες συντάξεις αλλά ταυτόχρονα είναι και ιδιοκτήτες της κατοικίας τους, αψηφώντας έτσι την αντισταθμιστική λογική του διαζευκτικού «ή ιδιοκατοίκηση ή σύνταξη γήρατος» που φαίνεται να ισχύει σχεδόν παντού στις χώρες του ΟΟΣΑ (Castles και Ferrera 1996). Οι στεγαστικές πολιτικές δεν θεωρούνται κατά κανόνα ως κεντρική συνιστώσα του κοινωνικού κράτους (αν και η Eurostat περιλαμβάνει την «κατοικία» ως λειτουργία της κοινωνικής προστασίας). Αυτό είναι κρίμα, δεδομένου ότι η κατανομή των στεγαστικών πόρων όπως διαμορφώνεται από συγκεκριμένες κυβερνητικές πολιτικές διαδραματίζει πράγματι σημαντικό ρόλο στον καθορισμό των αποτελεσμάτων που παράγει το κοινωνικό κράτος συνολικά.

Αυτά τα τρία αλληλένδετα στοιχεία (υπερπροστασία προς τον κίνδυνο του γήρατος, υπανάπτυξη των οικογενειακών παροχών και υπηρεσιών, υπανάπτυξη της δημόσιας στεγαστικής πολιτικής) συνεργούν για τη δημιουργία μιας δημογραφικής μεροληψίας στα κοινωνικά κράτη της Νότιας Ευρώπης, η οποία - αυτό είναι το επιχείρημα που αναπτύσσεται στη δεύτερη ενότητα - έχει πολύ σοβαρές επιπτώσεις στη συνολική απόδοση και σταθερότητά τους.

Το **τρίτο** διακριτικό γνώρισμα έχει να κάνει με την υγειονομική περίθαλψη. Ενώ όσον αφορά τα συστήματα αναπλήρωσης εισοδήματος τα νοτιοευρωπαϊκά κοινωνικά κράτη επιδεικνύουν έντονο θεσμικό κατακερματισμό στη βάση του επαγγέλματος, χαρακτηρίζονται επίσης από μια αντίληψη καθολικότητας όσον αφορά τα συστήματα υγειονομικής περίθαλψης. Και οι τέσσερις χώρες έχουν θεσπίσει νομοθετικά ένα Εθνικό Σύστημα Υγείας εμπνευσμένο από το βρετανικό μοντέλο - αν και μόνο στην Ιταλία η μεταρρύθμιση εφαρμόστηκε πλήρως. Το μείγμα «κατακερματισμού σε επαγγελματική βάση» στην αναπλήρωση εισοδήματος και «καθολικότητας» στην υγειονομική περίθαλψη αποτελεί αρκετά ιδιόμορφο γνώρισμα των κοινωνικών κρατών αυτής της περιοχής της Ευρώπης, το οποίο τα διακρίνει περαιτέρω από τα συστήματα της Ηπειρωτικής Ευρώπης⁴.

Το **τέταρτο** διακριτικό γνώρισμα συνίσταται στο χαμηλό βαθμό διείσδυσης του κράτους στην προνοιακή σφαίρα και στη συνύπαρξη δημόσιων και μη φορέων και θεσμών με έντονα διαπλεκόμενο χαρακτήρα. Το γνώρισμα αυτό είναι ιδιαίτερα έκδηλο στο πεδίο της υγειονομικής περίθαλψης και των κοινωνικών υπηρεσιών. Στη Βρετανία και τη Σκανδιναβία, η εγκαθίδρυση του ΕΣΥ είχε ως αποτέλεσμα όχι μόνο την καθολίκευση της κάλυψης και την τυποποίηση νορμών και δομών, αλλά και τον εκτοπισμό της ιδιωτικής παροχής από τον τομέα της υγείας. Η συνύπαρξη δημόσιου-ιδιωτικού εξελίχθηκε διαφορετικά στη Νότια Ευρώπη. Εδώ, η εγκαθίδρυση του ΕΣΥ (ιταλικού ή ιβηρικού και ιδίως ελληνικού στυλ) δεν προήγαγε την ενίσχυση της δημόσιας σφαίρας και τον εκτοπισμό της ιδιωτικής παροχής, αλλά αντίθετα μια ιδιόμορφη διαπλοκή του δημοσίου με το ιδιωτικό, συχνά με μεγάλο όφελος για το τελευταίο.

Το **πέμπτο** σημαντικό γνώρισμα σχετίζεται λιγότερο με την τυπική ή υλική αρχιτεκτονική του κοινωνικού κράτους και περισσότερο με το συγκεκριμένο τρόπο λειτουργίας του. Εδώ

⁴ Θα επανέλθουμε παρακάτω στη σημασία που έχει αυτή η πτυχή.

αναφερόμαστε στην έμμονη και ανθεκτική εκδήλωση «θεσμικής ευνοιοκρατίας», αν όχι αποκάλυπτης πελατειακής συμπεριφοράς, και σε ορισμένες περιπτώσεις τον σχηματισμό αρκετά σύνθετων μηχανισμών «πατρωνείας» για τη διανομή των χρηματικών επιδοτήσεων. Τα μεσογειακά κοινωνικά κράτη χαρακτηρίζονται από ένα διπλό έλλειμμα «κρατικότητας». Από τη μια, παρουσιάζουν χαμηλό βαθμό διείσδυσης του κράτους στους θεσμούς κοινωνικής προστασίας - ειδικά στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης και των κοινωνικών υπηρεσιών, όπως μόλις προαναφέρθηκε⁵. Από την άλλη, τα διακρίνει χαμηλός βαθμός κρατικής εξουσίας καθαυτής⁶: οι κρατικοί θεσμοί στις χώρες αυτές είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι σε ευνοιοκρατικές και κομματικές πιέσεις. Αυτό αληθεύει ιδιαίτερα για την Ιταλία και την Ελλάδα (Petmesidou 1991), αλλά και στις χώρες της Ιβηρικής Χερσονήσου δεν λείπουν παραδείγματα κομματικής χειραγώγησης ορισμένων τομέων του κοινωνικού κράτους. Οπωσδήποτε αληθεύει το γεγονός ότι σε κάποια έκταση η θεσμική ευνοιοκρατία χαρακτηρίζει όλα τα ανεπτυγμένα συστήματα κοινωνικής προστασίας. Όμως όταν οι ευνοιοκρατικοί δεσμοί ή δίκτυα παίζουν προεξέχοντα και σε ορισμένες περιπτώσεις καθοριστικό ρόλο στην παροχή πρόσβασης σε σημαντικές παροχές ή υπηρεσίες, όταν μάλιστα εμφανίζουν κάποια μορφή τυπικής θεσμοποίησης (όπως στην περίπτωση του τομέα των παροχών αναπηρίας στην Ιταλία ή στην περίπτωση του τομέα των επιδομάτων ανεργίας για τους ανέργους του αγροτικού τομέα στην Ισπανία στη διάρκεια της δεκαετίας του '80), τότε οι ευνοιοκρατικές νόρμες και τα πελατειακά κυκλώματα έχουν όντως βαρύνουσα σημασία από συστημική άποψη (Ferrera 1996).

Το έκτο γνώρισμα του κοινωνικού κράτους της Νότιας Ευρώπης έχει επίσης να κάνει με τη λειτουργία του και συνίσταται στη χαμηλή αποδοτικότητα των υπηρεσιών του. Η σημαντική αυτή παράμετρος δεν είναι δυνατόν να αναπτυχθεί πλήρως εδώ. Σχετικά με αυτήν αξιωματικώς απλώς ότι όλες οι διαθέσιμες έρευνες δείχνουν ότι οι νοτιοευρωπαίοι χρήστες κοινωνικών υπηρεσιών δηλώνουν πολύ υψηλότερα ποσοστά δυσαρέσκειας σχετικά με τη λειτουργία των υπηρεσιών αυτών (Ferrera 1993α), ενώ υπάρχει εκτεταμένη βιβλιογραφία σχετικά με την ιδιαίτερα χαμηλή παραγωγικότητα των δημοσίων υπαλλήλων στις χώρες αυτές, γεγονός που εν μέρει συναρτάται με τον ελλιπή βαθμό επαγγελματισμού τους,

⁵ Για μια ανάλυση του όρου «κρατικότητα» με αυτή την έννοια πρβλ. Flora (1986).

⁶ Δανειζόμαστε εδώ την έννοια που εισήγαγε ο Mann (1986).

καθώς και με τις επικρατούσες μεθόδους προσλήψεων και οργάνωσης της εργασίας του διοικητικού μηχανισμού (Dente 1995).

Τέλος, **το έβδομο** γνώρισμα αφορά τη χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους. Εδώ το μείζον πρόβλημα συνίσταται στην ιδιαίτερα ανομοιόμορφη κατανομή βαρών στις διάφορες επαγγελματικές ομάδες, λόγω ανομοιογένειας του θεσμικού πλαισίου αλλά ιδίως λόγω εκτεταμένης παραοικονομίας και επομένως εκτεταμένης φοροδιαφυγής. Η παραοικονομία εκτιμάται ότι παράγει ανάμεσα στο 15% και το 30% του συνολικού ΑΕΠ των χωρών της περιοχής, ενώ η ύπαρξή της έχει σοβαρές συνέπειες για το κοινωνικό κράτος και τη χρηματοδότησή του. Σύμφωνα με ορισμένους πρόσφατους υπολογισμούς, χωρίς την ύπαρξη παραοικονομίας και φοροδιαφυγής η Ιταλία θα είχε τώρα ένα δημόσιο χρέος της τάξης του 60% αντί του πλέον του 120% (Alesina και Marrθ 1996).

Αυτά τα επτά γνωρίσματα δεν εξαντλούν τον κατάλογο των ιδιομορφιών που παρουσιάζει η Νότια Ευρώπη ως προς την κοινωνική πολιτική της. Από κοινού, ωστόσο, συνθέτουν αθροιστικά ένα μάλλον συνεκτικό σύνολο στοιχείων τα οποία μπορεί κανείς να πραγματευθεί ως ενιαίο θεσμικό μόρφωμα, με σχετικά αυτόνομη εσωτερική λογική. Έχω αλλού εξετάσει ορισμένες δυνητικές ιστορικές αιτίες του εν λόγω μορφώματος (Ferrera 1996). Πάντως, προτού περάσω στην ανάλυση μερικών από τις δομικές του συνέπειες, θα ήθελα να θέσω ένα τελευταίο ζήτημα που χρειάζεται διευκρίνηση: σε ποιο βαθμό μπορεί να γίνει λόγος για ένα νοτιοευρωπαϊκό «μοντέλο» κοινωνικού κράτους;

Η χρήση του όρου «μοντέλο» ίσως να ηχεί απρόσφορη, ακόμη και παραπλανητική για έναν καθαρά περιγραφικό χαρακτηρισμό, καθότι περιλαμβάνει πολλά αρνητικά (από κανονιστική σκοπιά) στοιχεία.

Το σύνολο των χαρακτηριστικών που παρέθεσα προσδιορίζει έναν «τύπο» κοινωνικού κράτους που συγκροτείται από συστημικές αλληλεξαρτήσεις και διακρίνεται από άλλους ευρωπαϊκούς τύπους.

Αλλά, προφανώς, πολλά από αυτά τα χαρακτηριστικά και τις αλληλεξαρτήσεις δεν έχουν προκύψει ως προϊόντα σκόπιμων στρατηγικών και αποφάσεων: πράγματι, όπως έχει επισημανθεί, τέτοιου είδους χαρακτηριστικά εκλαμβάνονται ως κοινωνικά «κακά» και συγκριτικές ανωμαλίες από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς δράσης και παρατηρητές της περιοχής. Υπάρχουν, ωστόσο, τουλάχιστον ορισμένες παράμετροι του «τύπου» τις

οποίες μπορεί κανείς να πραγματευθεί με όρους «μοντέλου», με άλλα λόγια, ως συναρτώμενες (και απορρέουσες) από μια ιδιαζόντως νοτιοευρωπαϊκή κανονιστική θεώρηση του κοινωνικού κράτους. **Αναφέρομαι όχι μόνο στην προτίμηση προς την επικουρικότητα, την έμφαση στην οικογένεια και τις ενδιάμεσες δομές, αλλά επίσης στο κράμα «κατακερματισμού σε επαγγελματική βάση» στην αναπλήρωση εισοδήματος και «καθολικότητας» στην υγειονομική περίθαλψη - το τρίτο από τα γνωρίσματα που εντοπίστηκαν παραπάνω.** Η διττή αυτή προσέγγιση, εντυπωμένη σε συγκεκριμένες και λεπτομερείς διατάξεις του ιταλικού, ισπανικού, πορτογαλικού και ελληνικού συντάγματος, διαφοροποιεί προγραμματικά το νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο κοινωνικού κράτους τόσο από εκείνο της Βορείου Ευρώπης (το οποίο αντλεί από τη σύλληψη του Beveridge με επίκεντρο την κοινωνική ιδιότητα του πολίτη και είναι εξ ολοκλήρου βασισμένο στην καθολικότητα), όσο και από εκείνο των γερμανόφωνων χωρών (το οποίο κινείται στην παράδοση του Bismarck με επίκεντρο την κοινωνική ασφάλιση και είναι εξ ολοκλήρου βασισμένο στην επαγγελματική κατάτμηση). Η ιδέα ότι οι χρηματικές παροχές πρέπει να συνδέονται με τη θέση στην εργασία (και να χρηματοδοτούνται από εισφορές) ενώ, αντίθετα, η υγειονομική περίθαλψη πρέπει να συνδέεται με την κοινωνική ιδιότητα του πολίτη και μόνο και να παρέχεται σε καθολική βάση και με αποκεντρωμένες μορφές, αποτελεί ένα σχετικά διακριτό και πρωτότυπο κοινωνικό σχέδιο των χωρών της Νότιας Ευρώπης. Ένα σχέδιο το οποίο - τουλάχιστον στην Ιταλία - έχει αυτόχθονες θεωρητικές ρίζες (στην χώρα αυτή έκανε την πρώτη του εμφάνιση ήδη από το 1918, μετά τον Bismarck αλλά πολύ πριν τον Beveridge) που συνδέονται όχι μόνο με τον χριστιανοκοινωνισμό αλλά και με μια συγκεκριμένη εργατιστική και Μαρξιστική παράδοση (Ferrera 1993β). Η έμπρακτη υλοποίηση του σχεδίου αυτού υπήρξε ατελής και ανολοκλήρωτη, ενώ σε αλληλεπίδραση με τα λοιπά συστατικά του εν λόγω τύπου γέννησε πολλές αντιφάσεις και στρεβλά αποτελέσματα. Όμως η ύπαρξη ενός τέτοιου σχεδίου νομιμοποιεί την υιοθέτηση μιας θεωρητικής προοπτικής για το νοτιοευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος που χρησιμοποιεί το «μοντέλο» ως μεθοδολογικό εργαλείο, παράλληλα με μια θεωρητική προοπτική που χρησιμοποιεί τον «τύπο» - διάκριση που μπορεί να αποβεί γόνιμη τόσο στην ακαδημαϊκή έρευνα όσο και στη συζήτηση για την εφαρμοστέα πολιτική.

Το θεσμικό αδιέξοδο του νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου

Στα πρόσφατα χρόνια, το μόρφωμα που μόλις σκιαγραφήσαμε άρχισε να παράγει όλο και περισσότερα προβλήματα και αντιφάσεις που απειλούν να εμπλέξουν το νοτιοευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος σε έναν αληθινό φαύλο κύκλο.

Η ρίζα του προβλήματος έγκειται μάλλον στον πολωμένο και δημογραφικά μεροληπτικό χαρακτήρα της κοινωνικής προστασίας.

Η κατάσταση αυτή βρίσκεται πράγματι σε ευρεία αναντιστοιχία με τις εξωτερικές κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες. Την ίδια στιγμή, η εσωτερική λογική του μορφώματος λειτουργεί ανασταλτικά ως προς προσαρμοστικές αλλαγές, σε μια διαδικασία που δείχνει σαφή σημάδια «θεσμικής παγίδευσης». Το επιχείρημα αυτό μπορεί να εξηγηθεί καλύτερα στο πλαίσιο μιας εξελικτικής προσέγγισης.

Στα πρώτα στάδια της ανάπτυξής του ένα πολωμένο και δημογραφικά ασύμμετρο σχήμα κοινωνικής διανομής δεν έθετε ιδιαίτερα προβλήματα σε άλλες θεσμικές σφαίρες (ιδίως στην οικογένεια και την αγορά εργασίας). Μάλιστα, ήταν ιδιαίτερα συμβατό τόσο με την παραδοσιακή «οικογένεια του νότου» με το εκτεταμένο δίκτυο αλληλεγγύης και την εντατική ροή διαγενεακών μεταβιβάσεων της, όσο και με την παραδοσιακή «φορντιστική» αγορά εργασίας η οποία υπήρξε ικανή να προσφέρει έναν αυξανόμενο αριθμό σταθερών θέσεων εργασίας που εξασφάλιζαν στις νεώτερες γενιές έναν οικογενειακό μισθό.

Ως γνωστόν, παρά τον καθυστερημένο εκβιομηχάνισή τους και την επίμονη παρουσία ενός εκτεταμένου άτυπου τομέα, οι νοτιοευρωπαϊκές οικονομίες δημιούργησαν στο παρελθόν εξαιρετικά άκαμπτες αγορές εργασίας, οι οποίες προσέφεραν μόνιμες θέσεις εργασίας και σχετικά καλούς μισθούς σε όλους τους εργαζόμενους με σταθερή απασχόληση.

Μια συστηματική σχέση συνδέει την ύπαρξη ισχυρών οικογενειακών δεσμών και μια άκαμπτη επίσημη αγορά εργασίας με την έμφαση στις συντάξεις.

Μόνο η διαθεσιμότητα ασφαλών θέσεων εργασίας στη διάρκεια του ενεργού βίου και υψηλών ενδοοικογενειακών μεταβιβάσεων (υλικών και άυλων) στα κρίσιμα στάδια του κύκλου ζωής μπορούσαν πράγματι να συντηρήσουν τη συγκέντρωση παροχών στους ηλικιωμένους. Η τελευταία με τη σειρά της απορροφούσε πόρους που διαφορετικά θα διοχετεύονταν σε κοινωνικές παροχές και υπηρεσίες προς τους νέους ή/και προς εν

ενεργεία εργαζομένους και τις οικογένειές τους. Με άλλα λόγια, το νοτιοευρωπαϊκό μόρφωμα τις περασμένες δεκαετίες βασιζόταν στον ακόλουθο «κύκλο» (ίσως όχι ενάρετο, μα τουλάχιστον σχετικά συνεκτικό):

- οι εν ενεργεία εργαζόμενοι στην επίσημη αγορά εργασίας χρηματοδοτούσαν – διαμέσου κοινωνικών εισφορών - τις γενναιόδωρες παροχές που παρέχονταν σωρευτικά στους γονείς των μελών του (πιο γενναιόδωρες συντάξεις από ό,τι σε άλλες Ηπειρωτικές χώρες)
- οι υψηλές συνταξιοδοτικές εισφορές απέκλειαν την δυνατότητα άλλων κοινωνικών παροχών, όπως οικογενειακά επιδόματα και υπηρεσίες ή δημόσια στεγαστική πολιτική
- οι οικογενειακές και στεγαστικές ανάγκες των εν ενεργεία εργαζομένων μπορούσαν να καλυφθούν μέσω των σχετικά γενναιόδωρων μισθών τους οποίους αντλούσαν από σταθερές θέσεις εργασίας στην επίσημη αγορά εργασίας, ή μέσω ενδοοικογενειακών μεταβιβάσεων την ώρα του γάμου, της απόκτησης παιδιών κτλ.

Η επίμονη παρουσία της άτυπης οικονομίας συνέβαλε επίσης στην απορρόφηση των δυσμενών αποτελεσμάτων μιας δημογραφικά ασύμμετρης κοινωνικής διανομής σε βαθμό που επέτρεπε σε εργαζόμενες οικογένειες να αποκτούν συμπληρωματικά εισοδήματα μέσω περιθωριακών δραστηριοτήτων ή να αποφεύγουν τη φορολόγηση του δεύτερου εισοδήματος.

Τα πράγματα σε μεγάλο βαθμό εξακολουθούν να λειτουργούν κατ' αυτόν τον τρόπο. Όμως, ο μετασχηματισμός των συνθηκών του εξωτερικού κοινωνικο-οικονομικού περιβάλλοντος αφενός, και η ίδια η ωρίμανση των γενναιόδωρων συνταξιοδοτικών συστημάτων τα οποία απορροφούν ένα συνεχώς αυξανόμενο μερίδιο πόρων αφετέρου, οδήγησαν αυτόν το σχετικά συνεκτικό θεσμικό μηχανισμό σε ένα φαύλο κύκλο ο οποίος βαθμιαία διαβρώνει τα ίδια τα υλικά του θεμέλια.

Ας εξετάσουμε για παράδειγμα τις επιπτώσεις του μορφώματος αυτού στην οικογένεια.

Η έλλειψη εξωτερικής υποστήριξης και ευκαιριών όσον αφορά την κατοικία, τις μεταβιβάσεις και τις υπηρεσίες άρχισε να περιορίζει το εύρος επιλογών που ανοίγονταν στους νέους και να ενεργεί ως σαφές εμπόδιο στο σχηματισμό της οικογένειας (γάμοι) και στη διεύρυνσή της (παιδιά). Τα στοιχεία δείχνουν μια σταδιακή άνοδο της ηλικίας του πρώτου γάμου και της απόκτησης παιδιών σε ολόκληρη τη Νότια Ευρώπη, γεγονός που εν

μέρει εξηγεί την αξιοσημείωτη μείωση γονιμότητας που γνωρίζουν οι χώρες της περιοχής αυτής (Jurado Guerrero και Naldini 1996). Η στεγαστική και η κοινωνική πολιτική δεν αποτελούν βέβαια τους μόνους παράγοντες που επηρεάζουν τις αποφάσεις περί γάμου και αναπαραγωγής: όμως, το ισχύον διανεμητικό καθεστώς σίγουρα δρα επιβαρυντικά για τις ήδη δυσοίωνες δημογραφικές προοπτικές των νοτιοευρωπαϊκών πληθυσμών, πράγμα που υπονομεύει σοβαρά την οικονομική σταθερότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων της περιοχής.

Οι συνέπειες της δημογραφικής μεροληψίας των κοινωνικών κρατών της Νότιας Ευρώπης είναι εξίσου σοβαρές όσον αφορά την αγορά εργασίας. Στο νέο πλαίσιο παγκοσμιοποίησης, η εμμονή σε ιδιαίτερα άκαμπτες, σταθερές θέσεις εργασίας, φορτωμένες με υψηλές εισφορές, σημαίνει ένα μόνο πράγμα: την επιτάχυνση της παρακμής τους. Η απουσία δημοσίων υπηρεσιών για εργαζόμενους γονείς και ελαστικών αγορών ενοικίων με την σειρά της εμποδίζει την κινητικότητα εκείνη που όλο και περισσότερο γίνεται απαραίτητη προϋπόθεση των διεργασιών της μεταβιομηχανικής ή νεοβιομηχανικής οικονομικής αναδιάρθρωσης. Παρά το μακρύ ιστορικό εξωτερικής μετανάστευσης, οι πληθυσμοί της Νότιας Ευρώπης συγκαταλέγονται σήμερα μεταξύ των λιγότερο κινητικών της Ευρώπης, και ένας θεμελιώδης λόγος για την απροθυμία μετακίνησης είναι το κόστος μετεγκατάστασης - ή απλώς το αδύνατό της, για παράδειγμα λόγω έλλειψης οικονομικά προσιτής κατοικίας.

Τα άλλα στοιχεία του θεσμικού μορφώματος που περιγράψαμε παραπάνω επίσης παράγουν πολυάριθμα στρεβλά αποτελέσματα. Ο βαθμός ανασφάλειας και αποκλεισμού που γεννάται από το δυϊσμό του συστήματος αναπλήρωσης εισοδήματος, η απουσία ενός ελάχιστου δικτύου ασφαλείας και η κρίση της αγοράς εργασίας έχουν αγγίξει το όριο ενός πραγματικού κοινωνικού συναγερμού σε ορισμένες περιοχές (π.χ. στον Ιταλικό Νότο: πρβλ. Negri και Saraceno 1996). Οι περιορισμοί στον προϋπολογισμό και οι πρόσφατες πιέσεις προς την κατεύθυνση μιας πολιτικής «ηθικοποίησης» (μετά και από τα σκάνδαλα διαφθοράς) έχουν θέσει αυστηρά όρια στις παλιές ευνοιοκρατικές-πελατειακές μορφές κοινωνικής προστασίας, αποσταθεροποιώντας τα παραδοσιακά σχήματα κοινωνικής ενσωμάτωσης με τη διαμεσολάβηση του κοινωνικού κράτους. Η «καθολικότητα με μισή καρδιά» στον τομέα της υγείας – ιδίως από χρηματοδοτική άποψη – δημιούργησε ολοένα μεγαλύτερα διλήμματα ισότητας, ειδικά με την εισαγωγή δαπανηρών μορφών συμμετοχής του χρήστη στο κόστος των υπηρεσιών. Η σπατάλη που σχετίζεται με πρακτικές διαπλοκής

ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα της υγείας και των κοινωνικών υπηρεσιών δεν είναι πλέον συμβατή με το νέο κλίμα λιτότητας, ενώ ο βαθμός δυσαρέσκειας από τους χρήστες έχει φτάσει σε εντυπωσιακά επίπεδα όπως μαρτυρούν οι δημοσκοπήσεις. Με άλλα λόγια, στο νέο δημογραφικό και κοινωνικο-οικονομικό πλαίσιο το θεσμικό μόρφωμα των κοινωνικών κρατών της Νότιας Ευρώπης λειτουργεί πολύ άσχημα και μοιάζει σχεδόν εγκλωβισμένο σε αντιφάσεις, οι οποίες είναι εν μέρει αποτέλεσμα της ίδιας της λειτουργίας του.

Αν και το αδιέξοδα του νοτιοευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους έχουν κυρίως εσωτερικές αφετηρίες, οι εξωτερικές προκλήσεις των τελευταίων ετών (και οπωσδήποτε των επομένων) συμβάλλουν στην επιδείνωσή τους. Οι εξωτερικές προκλήσεις απορρέουν κυρίως από τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και από την εντεινόμενη πίεση για την εκπλήρωση των κριτηρίων σύγκλισης του Μάαστριχτ.

Η προοπτική ένταξης στην ΟΝΕ έχει επιτείνει σε μεγάλο βαθμό τις πιέσεις για δημοσιονομική πειθαρχία, γραφειοκρατικό εξορθολογισμό και περιστολή του μη μισθολογικού κόστους εργασίας προκειμένου να διατηρηθεί η ανταγωνιστικότητα. Όλα αυτά έχουν άμεσα επηρεάσει το κοινωνικό κράτος, το οποίο έχει αναδειχθεί σε αντικείμενο θερμής αντιπαράθεσης απόψεων και εφαρμογής αμφιλεγόμενων μέτρων πολιτικής σε όλες αυτές τις χώρες.

Δυστυχώς, οι εξωτερικές προκλήσεις μπορούν να αντιμετωπιστούν μόνο μέσω μιας διαρκούς διαδικασίας εξισορρόπησης των δημόσιων προϋπολογισμών, η οποία συνεπάγεται περαιτέρω συγκράτηση των δαπανών κοινωνικής προστασίας.

Αν και πιθανώς υπάρχουν περιθώρια για νέες αυξήσεις φόρων στην Ισπανία και την Πορτογαλία, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι τα δημόσια έσοδα ήδη αυξήθηκαν με πολύ ταχύ ρυθμό στη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας.

Επιπλέον, λόγω του μεγέθους του άτυπου τομέα της οικονομίας, η φορολογική πίεση πάνω στο επίσημο μερίδιο του ΑΕΠ είναι εντονότερη στις χώρες αυτές. Η ταχεία αύξηση της φορολογίας, η συγκέντρωσή της σε ορισμένες κατηγορίες επαγγελματιών και γεωγραφικές περιοχές, η ανομοιόμορφη κατανομή της φορολογικής επιβάρυνσης, η αντίληψη που έχει διαδοθεί ευρέως για σχέσεις πατρωνείας και φαινόμενα απάτης, η χαμηλή αποδοτικότητα των υπηρεσιών: όλα αυτά προσφέρουν ένα εξαιρετικά γόνιμο έδαφος για την έκρηξη ενός

ρεύματος αντίδρασης κατά του συστήματος φόρων-παροχών σε περίπτωση νέας αύξησης της φορολογίας.

Πράγματι, η έκρηξη ενός τέτοιου ρεύματος αντίδρασης θα μπορούσε να είναι η φυσική κατάληξη της διαδικασίας «παγίδευσης» την οποία προκαλεί το θεσμικό μόρφωμα των κοινωνικών πολιτικών του Νότου: μιας παγίδευσης που διαβρώνει όχι μόνο την κοινωνικο-οικονομική, αλλά και την πολιτικο-ιδεολογική βάση θεσμικής αναπαραγωγής του κοινωνικού κράτους. Τουλάχιστον, αυτό φαίνεται να συμβαίνει στην Ιταλία, την εθνική περίπτωση στην οποία στρεφόμαστε τώρα για λεπτομερέστερη εξέταση.

Μεταρρύθμιση ή αποσύνθεση; Οι αβέβαιες προοπτικές του ιταλικού κοινωνικού κράτους

Το σύστημα κοινωνικής προστασίας της Ιταλίας αποτυπώνει τις κύριες νοτιοευρωπαϊκές «γεω-εξελικτικές» αντιφάσεις - με πολλές επιπλέον. Από συγκριτική άποψη, οι κοινωνικές δαπάνες δεν είναι υψηλές (25,3% το 1994): υψηλότερες εκείνων των υπόλοιπων τριών μεσογειακών αδερφών χωρών, σαφώς χαμηλότερες εκείνων των άλλων ευρωπαϊκών χωρών με παρόμοιο κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Τα προβλήματα εντοπίζονται στην εσωτερική κατανομή των δαπανών καθώς και στη χρηματοδότησή τους (Ferrera 1997β).

Οι δαπάνες είναι σαφώς ασύμμετρες προς όφελος των εργαζομένων με σταθερή εργασία όσον αφορά τις κοινωνικές ομάδες, και προς όφελος των συντάξεων γήρατος όσον αφορά τους κοινωνικούς κινδύνους (οι συντάξεις μόνες τους απορροφούν το 50% των συνολικών κοινωνικών δαπανών). Αυτό δημιουργεί μια έντονα πολωμένη κοινωνική κατανομή η οποία, λόγω της γεωγραφίας των αγορών εργασίας της Ιταλίας, έχει και μια σημαντική τοπική συνιστώσα. Οι ευνοημένοι είναι κυρίως οι συνταξιούχοι δημόσιοι υπάλληλοι και οι βιομηχανικοί εργάτες του «φορντιστικού» μοντέλου παραγωγής που συνταξιοδοτήθηκαν από τους ισχυρούς τομείς της οικονομίας. Οι χαμένοι είναι σε τελευταία ανάλυση οι μεγάλες οικογένειες στο Νότο με ανέργους τους δύο συζύγους – μια κοινωνική μονάδα ουσιαστικά χωρίς πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές.

Αυτή η κατάσταση πολωμένης κοινωνικής προστασίας τροφοδοτείται από ένα ιδιαίτερα άνισο και άδικο σύστημα χρηματοδότησης - στοιχείο που επιδεινώνεται από τα εντυπωσιακά επίπεδα φοροδιαφυγής και εισφοροδιαφυγής. Το άλλο σοβαρό πρόβλημα από χρηματοδοτική άποψη είναι το χρόνιο έλλειμμα των κοινωνικών ασφαλίσεων: το έλλειμμα αυτό (που εμφανίστηκε στα τέλη της δεκαετίας του '60) φέρει τεράστια ευθύνη για το σχηματισμό του κολοσσιαίου δημόσιου χρέους της Ιταλίας (περίπου 123% του ΑΕΠ το 1995).

Με έναυσμα τη διογκούμενη πίεση των διεθνών χρηματοοικονομικών αγορών, οι ιταλικές κυβερνήσεις έλαβαν από το 1992 μια σειρά μέτρων για την θεραπεία της κατάστασης. Όπως ήταν φυσικό, κύριος στόχος της πολιτικής περικοπών υπήρξαν οι συντάξεις – και ειδικά η εξαιρετικά γενναιόδωρη *rendizione di anzianità* (σύνταξη λόγω αρχαιότητας) που χορηγείται με τη συμπλήρωση 35ετίας (ή 20ετίας για τους δημοσίους υπαλλήλους) άνευ ορίου ηλικίας.

Μια πρώτη μεταρρύθμιση θεσπίστηκε νομοθετικά το 1992 από την κυβέρνηση Amato.

Το 1994, ο Berlusconi επιχείρησε να εισάγει νέες αυστηρές περικοπές, αλλά αναγκάστηκε να υποχωρήσει μετά από σκληρή αντιπαράθεση με τα εργατικά συνδικάτα.

Όμως, ύστερα από την πτώση του Berlusconi, τα συνδικάτα συμφώνησαν να διαπραγματευτούν με τη νέα κυβέρνηση μια ευρεία μεταρρύθμιση, η οποία τελικά ψηφίστηκε τον Αύγουστο του 1995. Το βασικό σημείο της **μεταρρύθμισης Dini** ήταν η μετάβαση από την παλαιά, πολύ γενναιόδωρη φόρμουλα «**καθορισμένης παροχής**» σε μια λιγότερο γενναιόδωρη «**καθορισμένης εισφοράς**». Πάντως, το νέο σύστημα επρόκειτο να εισαχθεί πολύ σταδιακά, ενώ προέβλεπε ιδιαίτερα προνομιακές ρυθμίσεις για εργαζόμενους κοντά στην ηλικία συνταξιοδότησης.

Οι πρώτες αυτές μεταρρυθμίσεις κοινωνικής πολιτικής επιχειρήθηκαν μέσα σε μια ευρύτερη διαδικασία αναδιάρθρωσης του ιταλικού πολιτικού συστήματος και συνοδεύτηκαν από μια εντεινόμενη κοινωνική σύγκρουση.

Παρά τις ανισορροπίες και τα ελαττώματά του, τουλάχιστον μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '80 το ιταλικό μοντέλο κοινωνικού κράτους απολάμβανε υψηλό βαθμό πολιτικής συναίνεσης. Όλες εκείνες οι κατηγορίες που είχαν ανάγκη κοινωνικής προστασίας (ακόμη και ορισμένες που δεν είχαν) μπορούσαν να λάβουν τουλάχιστον κάποιας μορφής επιδότηση, όχι σπάνια μέσω πελατειακών κυκλωμάτων.

Ο εκτεταμένος βαθμός φοροδιαφυγής, ανεκτής από το φορολογικό σύστημα, και η μαζική προσφυγή στην πρακτική της ελλειμματικής χρηματοδότησης των κοινωνικών δαπανών συνέβαλαν με τη σειρά τους στη διατήρηση του άμεσου κόστους στα χαμηλότερα δυνατά επίπεδα. Αν και τόσο το «σύστημα πατρωνείας» όσο και η «μάστιγα της (εισ)φοροδιαφυγής» αποτελούσαν κατά περιόδους αντικείμενο δημόσιων επικρίσεων, ούτε οι πολιτικοί ούτε οι ψηφοφόροι ενδιαφέρονταν πραγματικά να θέσουν ένα τέλος στα φαινόμενα αυτά. Ωστόσο, η πολιτική της εξυγίανσης που εγκαινιάστηκε από τα μέσα της δεκαετίας του '80 βαθμιαία μετέβαλε αυτόν τον αστερισμό συμφερόντων. Οι πρώτες περικοπές και οι απότομες αυξήσεις φόρων άρχισαν να κάνουν το κόστος της κοινωνικής προστασίας πολύ πιο εμφανές και οδυνηρό για ορισμένες κατηγορίες, ιδιαίτερα για τους ενεργειακά εργαζόμενους. Παρά τις αποτυχίες της, η μάχη ενάντια στις απάτες και τις καταχρήσεις συνέβαλε με τη σειρά της στην υπονόμευση του συστήματος κοινωνικών

παροχών, ιδιαίτερα ανάμεσα στους λεγόμενους *tartassati*⁷ («χαρατωμένους»). Έτσι ο «μεγάλος συνασπισμός» κοινωνικών ομάδων που υποστήριζαν το παραδοσιακό καθεστώς φορολογίας-παροχών άρχισε να φθίνει, ενώ αντίθετα κέρδιζε ολοένα έδαφος μια ισχυρή αντίδραση ενάντια σε αυτό το καθεστώς.

Αυτή ακριβώς η διαδικασία αποκαλύπτεται από έρευνες ερωτηματολογίου. Όπως δείχνει ο Πίνακας 1, το 1986 σχεδόν τα δύο τρίτα των πολιτών τάσσονταν υπέρ του παραδοσιακού μοντέλου κοινωνικού κράτους. Το 1992 τα πράγματα είχαν ήδη αλλάξει καθαρά⁸.

Πίνακας 1

Ο ρόλος του κράτους στη σφαίρα της κοινωνικής προστασίας		
	<i>παρατήρηση 1</i>	<i>παρατήρηση 2</i>
1986	61,1	38,8
1992	54,7	45,2
1996	33,0	67,0

% των ερωτηθέντων που συμφωνούν με τις ακόλουθες παρατηρήσεις

παρατήρηση 1: «η κυβέρνηση πρέπει να συνεχίσει να παρέχει στον καθένα ένα ευρύ φάσμα παροχών κοινωνικής ασφάλισης ακόμα κι αν αυτό σημαίνει αύξηση της φορολογίας και των εισφορών»

παρατήρηση 2: «η κυβέρνηση θα πρέπει να παρέχει στον καθένα μόνο έναν περιορισμένο αριθμό βασικών παροχών και να ενθαρρύνει τα άτομα να μεριμνούν τα ίδια για την κάλυψη άλλων αναγκών τους»

Το 1996 η κατάσταση παρουσιάζεται διαμετρικά αντίθετη από ό,τι το 1986: οι υποστηρικτές μιας «ισχνης» κοινωνικής προστασίας, περιορισμένης μόνο σε βασικές

⁷ *Tartassati* είναι μια λαϊκή μεταφορά που άρχισε να διαδίδεται στη δεκαετία του '80 και μπορεί να μεταφραστεί ως «οι χαρατωμένοι από φόρους». Αναφέρεται σε όλες εκείνες τις κατηγορίες που, για διάφορους λόγους (περιλαμβανομένης της τεχνικής αδυναμίας να αποκρύψουν το εισόδημά τους), υφίστανται πολύ βαριά φορολογική επιβάρυνση.

⁸ Τα στοιχεία για το 1992 αντλήθηκαν από μια περιεκτική έρευνα με ερωτηματολόγιο που διεξήγαγε το Ευρωβαρόμετρο με θέμα την κοινωνική προστασία. Σύμφωνα με την έρευνα αυτή, ο βαθμός «μινιμαλιστικής στάσης» στο θέμα της κοινωνικής προστασίας έτεινε να είναι σημαντικά υψηλότερος στην Ιταλία από ό,τι στις άλλες χώρες της ΕΕ (Ferrera 1993α). Σε σχέση με την αρχική πηγή, τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στον Πίνακα 1 διαφέρουν ελαφρώς: έγιναν ορισμένες στατιστικές διορθώσεις προκειμένου να εξουδετερωθούν οι διαφορές ορισμών.

παροχές και υπηρεσίες, αριθμούν το εντυπωσιακό ποσοστό του 67% του συνολικού δείγματος. Ο «μινιμαλισμός» σε θέματα κοινωνικής προστασίας είναι πιο διαδεδομένος ως στάση στις κεντρικές ηλικιακές κατηγορίες, τους αυτοαπασχολούμενους (75,3%), τα άτομα κεντροδεξιών (78,6%) και δεξιών (75,6%) πολιτικών πεποιθήσεων, καθώς και σε άτομα που ζουν στις βορειοανατολικές περιφέρειες της χώρας (71,9%).

Πίνακας 2

Στάσεις απέναντι στη φορολογία

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα πλεονεκτήματα που αντλείτε (περίθαλψη, συντάξεις, παιδεία, κλπ.) πιστεύετε ότι οι φόροι είναι:

	1985	1996
υπερβολικά υψηλοί	30,4	47,4
μάλλον υψηλοί	42,9	38,0
ούτε υψηλοί ούτε χαμηλοί	24,5	6,0
μάλλον χαμηλοί	1,6	0,4
πολύ χαμηλοί	0,2	1,0
δεν γνωρίζω	0,4	7,3

Πιστεύετε ότι στην Ιταλία η κατανομή των φόρων στους πολίτες γίνεται με δίκαιο ή άδικο τρόπο;

	1967	1985	1996
με δίκαιο τρόπο	7,0	8,2	2,7
με άδικο τρόπο	65,0	87,0	85,2
δεν γνωρίζω	28,0	5,0	12,1

Όπως δείχνει ο Πίνακας 2, η λαϊκή δυσαρέσκεια σχετικά με το επίπεδο και το βαθμό δικαιοσύνης της φορολογίας είναι επίσης εντυπωσιακά μεγάλη: 47,4% των αποκριθέντων στην έρευνα του 1996 (η απόλυτη πλειοψηφία αν αφαιρεθούν όσοι δεν απάντησαν) δήλωσαν ότι οι φόροι είναι υπερβολικά υψηλοί αναλογικά με τις παροχές που λαμβάνουν. Αν συμπεριλάβουμε και τους ερωτηθέντες που δήλωσαν ότι οι φόροι είναι «μάλλον υψηλοί», το ποσοστό των δυσαρεστημένων φορολογουμένων αγγίζει τη μέγιστη τιμή του 85,4%. Το 1986 το αντίστοιχο νούμερο ήταν «μόλις» 73,3%: μέσα σε δέκα χρόνια σημειώθηκε αύξηση 12 εκατοστιαίων μονάδων. Πρέπει να σημειωθεί ότι η αύξηση αυτή

οφείλεται βασικά στην πρώτη κατηγορία απαντήσεων (οι φόροι είναι υπερβολικά υψηλοί): η διαμαρτυρία απέναντι στη φορολογία αυξήθηκε όχι μόνο σε όρους ποσοστών, αλλά και σε όρους έντασης. Και πάλι, η διαμαρτυρία είναι περισσότερο έκδηλη στις κεντρικές ηλικιακές κατηγορίες, μεταξύ των απασχολουμένων και των στρωμάτων μεσαίου-υψηλού εισοδήματος, δηλ. κατηγορίες που πράγματι υπέστησαν στην περασμένη δεκαετία το «φορολογικό χανάτσωμα» που αναφέρθηκε παραπάνω. Ειδικότερα, η φορολογική διαμαρτυρία συνδέεται πολύ στενά με την αυτοαπασχόληση, τη διαμονή στις βορειοανατολικές περιφέρειες και με την υποστήριξη προς τη Λίγκα του Βορρά. Ο Πίνακας 2 δείχνει επίσης την ύπαρξη μιας ευρέως διαδεδομένης αντίληψης φορολογικής αδικίας: το 85,2% των ερωτηθέντων το 1996 είναι της άποψης ότι οι φόροι είναι άδικοι καταναμεμημένοι. Στην περίπτωση αυτή, είναι δυνατή μια σύγκριση με το 1967. Ήδη τότε, η αντίληψη περί αδικίας ήταν αρκετά υψηλή (65%): υπήρχε ωστόσο επίσης μεγάλος αριθμός «δεν γνωρίζω». Η μαζική μείωση του ποσοστού αποκρίσεων τέτοιου τύπου το 1986 και το 1996 δηλώνει ότι το φορολογικό ζήτημα προσέλαβε σημαντικά εμφανέστερες διαστάσεις στη διάρκεια των τριών τελευταίων δεκαετιών.

Αν αληθεύει ότι τα μέτρα λιτότητας φέρουν το μεγαλύτερο μερίδιο ευθύνης για την ενεργοποίηση αρνητικών συναισθημάτων κατά της φορολογίας, της κοινωνικής προστασίας, και, γενικότερα, κατά της γραφειοκρατίας, δεν πρέπει να λησμονάται ότι από τα τέλη της δεκαετίας του '80 ο αντίκτυπος των μέτρων αυτών οξύνθηκε σαφώς από ένα δεύτερο παράγοντα: την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς έθεσε στην ουσία δύο πρόσθετες προκλήσεις προς όλες εκείνες τις κατηγορίες των οποίων ο πλούτος στηρίζεται στις εξαγωγές: ισχυρότερες ανταγωνιστικές πιέσεις και υψηλότερο κόστος (π.χ. λόγω της επιβολής στις επιχειρήσεις αυστηρότερων κανονισμών υγιεινής και ασφαλείας ή προστασίας του περιβάλλοντος). Η υποτίμηση της ιταλικής λιρέτας το 1992 συνέβαλε πολύ στην εξασθένιση και των δύο προκλήσεων. Όμως, η εγκαινίαση της ONE έχει εξαλείψει παρόμοιες επιλογές δράσης στο μέλλον. Έτσι, στις κατηγορίες αυτές (συγκεντρωμένες κυρίως στο Βορρά) ωρίμασε ένα συμφέρον διεκδίκησης χαμηλότερης φορολογίας και καλύτερων δημόσιων υπηρεσιών. Ορισμένοι δε ανάμεσά τους έφτασαν να πιστεύουν ότι αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο με το να «ξεφορτωθούν το Νότο», ακόμη και με τίμημα την ανοικτή και άμεση απόσχιση.

Μια ερμηνεία του φαινομένου της Λίγκας του Βορρά με όρους αποκλειστικά κοινωνικο-οικονομικούς θα ήταν προφανώς υπερβολικά απλουστευτική: δεν αποτελεί απλώς ένα «ρεύμα αντίδρασης κατά του συστήματος φορολογίας-παροχών» αλλά κάτι περισσότερο. Ωστόσο η σημασία του συνολικού μορφώματος που μόλις περιγράψαμε (μέτρα λιτότητας, ταχεία αύξηση της φορολογίας, ισχυρότερος ξένος ανταγωνισμός κτλ.) δεν είναι δυνατόν να παραμεληθεί κατά την εξήγηση της ανάδυσης και της συνεχιζόμενης επιτυχίας του νέου αυτού πολιτικού σχηματισμού. Προπαντός δε, θα ήταν τρομερό σφάλμα να υποτιμήσει κανείς την πίεση την οποία η Λίγκα του Βορρά και ο κοινωνικός συνασπισμός που συγκροτεί ασκούν και θα συνεχίσουν να ασκούν στην εξέλιξη του ιταλικού κοινωνικού κράτους. Ένα νέο βαθύ γεωγραφικό ρήγμα έχει σχηματιστεί στην κοινωνική πολιτική της χώρας, το οποίο πρόκειται να χρωματίσει πολλές από τις μελλοντικές επιλογές πολιτικής.

Για άλλη μια φορά, η σοβαρότητα της κατάστασης μπορεί να γίνει αντιληπτή με τη βοήθεια στοιχείων για τις στάσεις και συμπεριφορές των πολιτών. Η προαναφερθείσα έρευνα του 1996 έθεσε το ερώτημα του κατά πόσον οι ερωτηθέντες συμφωνούν ότι είναι επιθυμητή μια μεγαλύτερη περιφερειακή αυτονομία ως προς φόρους και δημόσιες υπηρεσίες. Όπως δείχνει ο Πίνακας 3, η συντριπτική πλειοψηφία των ερωτηθέντων (ιδιαίτερα στο Βορρά) εκφράζει υψηλό βαθμό συναίνεσης προς την εν λόγω επιλογή. Οι πλέον ανησυχητικές ενδείξεις παρέχονται ωστόσο από τον Πίνακα 4. Όλοι όσοι εκφράστηκαν υπέρ μιας μεγαλύτερης περιφερειακής αυτονομίας ερωτήθηκαν στη συνέχεια εάν οι φτωχότερες περιφέρειες θα πρέπει να συνεχίσουν να λαμβάνουν από την κυβέρνηση ή από τις περισσότερο ευημερούσες περιφέρειες οικονομικές ενισχύσεις για να μπορέσουν να αναπτυχθούν. Το 36,6% των βορείων «αυτονομιστών» (δηλ. το 28,7% του συνολικού δείγματος στο Βορρά) απάντησε αρνητικά. Στις βορειοανατολικές περιοχές μια σχετική πλειοψηφία της τάξης του 42% των αυτονομιστών (33,6% του συνολικού δείγματος της περιοχής αυτής) έδωσε αρνητική απόκριση. Στους κόλπους των υποστηρικτών της Λίγκας του Βορρά, τα δύο τρίτα σχεδόν των ερωτηθέντων (63%) τάχθηκαν κατά της γεωγραφικής αναδιανομής. Οι «αυτονομιστές» αυτοί, αν και αντίθετοι στην περιφερειακή αλληλεγγύη, δεν θα ήταν όλοι τους πρόθυμοι να προσυπογράψουν τις προτάσεις του Bossi για απόσχιση της 'Παδανίας' (δηλ. της Βόρειας Ιταλίας).

Πίνακας 3

Στάσεις απέναντι στην περιφερειακή αυτονομία

Σήμερα γίνεται λόγος για τη χορήγηση μεγαλύτερης αυτονομίας στις περιφέρειες όσον αφορά φόρους και δημόσιες υπηρεσίες. Συμφωνείτε;

	Ιταλία (σύνολο)	Βορειο- δυτική	Βορειο- ανατολική	Κεντρική	Νότια
συμφωνώ απόλυτα	24,2	30,1	35,4	18,4	16,7
συμφωνώ	42,1	48,2	44,5	40,9	36,6
διαφωνώ	13,1	9,9	10,3	11,8	18,0
διαφωνώ απόλυτα	4,6	2,4	1,6	6,4	6,8
δεν γνωρίζω	16,0	9,4	8,2	22,5	21,9

Σίγουρα, όμως, τα δεδομένα αυτά δείχνουν με σαφήνεια ότι η νέα σύγκρουση Βορρά-Νότου με επίκεντρο τον κρατικό προϋπολογισμό έχει βαθιές ρίζες στη νέα ιταλική πολιτική κουλτούρα της δεκαετίας του '90, καθώς και ότι το ζήτημα του φεντεραλισμού ως προς το σύστημα φόρων-παροχών (ζήτημα που σε μεγάλο βαθμό διατέμνει τα πιο παραδοσιακά διανεμητικά διλήμματα) έχει προσλάβει πρωταγωνιστικό χαρακτήρα που δεν είναι πιθανό να υποχωρήσει μέχρις ότου η υλοποίηση μεγάλων θεσμικών μεταρρυθμίσεων μπορέσει να τον εξουδετερώσει.

Πίνακας 4

Στάσεις απέναντι στην περιφερειακή αλληλεγγύη

Κατά την γνώμη σας, θα πρέπει οι φτωχότερες περιφέρειες να συνεχίσουν να λαμβάνουν οικονομικές ενισχύσεις από την κυβέρνηση ή από περισσότερο ευημερούσες περιφέρειες ώστε να μπορέσουν να αναπτυχθούν;

	Ιταλία (σύνολο)	Βορειο- δυτική	Βορειο- ανατολική	Κεντρική	Νότια
ναι	54,6	44,3	35,1	52,1	84,0
όχι	27,0	32,3	42,0	27,9	8,2
δεν γνωρίζω	18,3	23,3	22,9	20,0	7,8

Σημείωση: Η ερώτηση αυτή τέθηκε μόνο σε όσους από τους ερωτηθέντες είχαν εκφραστεί υπέρ μιας μεγαλύτερης περιφερειακής αυτονομίας (πρβλ. Πίνακα 3).

Δεν είναι εύκολο για τη νέα κυβέρνηση της Ελιάς που εξελέγη τον Απρίλιο του 1996 να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις πολυάριθμες προκλήσεις με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπο το ιταλικό μοντέλο κοινωνικής προστασίας. Η κληρονομιά του χρέους, οι εξωτερικοί οικονομικοί και νομισματικοί περιορισμοί, καθώς και εσωτερικές αναπτυξιακές πιέσεις (όπως η γήρανση, οι τιμές στον τομέα της περίθαλψης, η ωρίμανση του συστήματος συντάξεων κτλ.) θα διατηρήσουν τη συγκράτηση του κόστους της κοινωνικής προστασίας στην κορυφή των προτεραιοτήτων πολιτικής για πολλά ακόμη χρόνια. Με δεδομένη τη μεγάλη πιθανότητα εκδήλωσης φορολογικής «εξέγερσης», τα περιθώρια επιβολής νέων εισπρακτικών μέτρων είναι εξαιρετικά στενά. Ήδη την περίοδο 1992-95 ελήφθησαν, όπως προαναφέρθηκε, σημαντικά μέτρα με στόχο τη μεταρρύθμιση των συστημάτων υγείας και ιδίως συντάξεων: περαιτέρω διαρθρωτικές αλλαγές είναι βέβαιο ότι θα συναντήσουν την ισχυρή αντίσταση εδραιωμένων συμφερόντων και προσδοκιών, ενώ με τη σειρά της η μάχη ενάντια στις απάτες και τις καταχρήσεις συναντά αντικειμενικά όρια στη συνεχιζόμενη απουσία αποδοτικού φορολογικού συστήματος και αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης. Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι η νέα πολιτική πλειοψηφία που προέκυψε από τις εκλογές του 1996 απέχει πολύ από το να είναι ιδεολογικά ομοιογενής: η Κομμουνιστική Επανάσταση αντιτίθεται σθεναρά σε μεταβολές στο ισχύον καθεστώς. Έτσι, η διανεμητική εξισορρόπηση του μοντέλου και η διόρθωση των ιστορικών του ελαττωμάτων δεν δείχνει εύκολη υπόθεση. Όλες οι ευρωπαϊκές χώρες τον καιρό αυτό αντιμετωπίζουν δυσκολίες στη χρηματοδότηση των κοινωνικών δαπανών και στον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, στο ευρύτερο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης και μιας όλο και πιο ενοποιημένης ευρωπαϊκής οικονομίας. Στην Ιταλία, τρία πρόσθετα προβλήματα καθιστούν το έργο αυτό ακόμη δυσχερέστερο: πρώτον, τα «δωρεάν γεύματα» του παρελθόντος εξακολουθούν να προκαλούν ένα εκκρεμές αρνητικό ισοζύγιο· δεύτερον, ο Prodi και το επιτελείο του πρέπει να πείσουν τους Βόρειους και πλουσιότερους ψηφοφόρους τους (όχι μόνο τους σκληροπυρηνικούς της Λίγκας) ότι η αποπληρωμή αυτού του χρέους πρέπει να παραμείνει συλλογική υπόθεση ολόκληρου του έθνους χωρίς εφικτές ή επιτρεπτές αποσχιστικές «παρακαμπητήριους»· τρίτον, η αλλαγή πρέπει να γίνει θέμα υπομονετικής διαπραγμάτευσης με ένα νεοκομμουνιστικό πολιτικό σχηματισμό που διαπνέεται ακόμη από μαρξιστικό ριζοσπαστισμό παραδοσιακού τύπου και που είναι επίμονα προσκολλημένος και για λόγους τακτικής στο ισχύον θεσμικό καθεστώς.

Τον Ιανουάριο του 1997 ο Prodi διόρισε μίαν Επιτροπή εμπειρογνομένων με εντολή την εκπόνηση ενός σχεδίου ευρείας μεταρρύθμισης του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Η Επιτροπή αυτή (γνωστή ως «Επιτροπή Onofri» από το όνομα του προέδρου της) υπέβαλε ένα συνεκτικό σχέδιο μεταρρύθμισης με επίκεντρο την ιδέα της εξισορρόπησης και συγκράτησης (αλλά όχι μείωσης στο σύνολο τους) των κοινωνικών δαπανών. Τα κύρια σημεία του σχεδίου ήταν η επιτάχυνση της σταδιακής εφαρμογής του νέου τρόπου υπολογισμού των συντάξεων τον οποίο εισήγαγε η μεταρρύθμιση Dini το 1995, η μεταρρύθμιση σε βάθος των επιδομάτων ανεργίας και των προγραμμάτων προώθησης της απασχόλησης, ο εξορθολογισμός της δομής κινήτρων στο πλαίσιο του ΕΣΥ, καθώς και ο εξορθολογισμός της κοινωνικής πρόνοιας μέσω της θέσπισης ενός εθνικού προγράμματος ελαχίστου εισοδήματος.

Μετά από έντονες συζητήσεις και διαπραγματεύσεις, μία σειρά μεταρρυθμιστικών μέτρων υιοθετήθηκε πράγματι στον Προϋπολογισμό του 1998. Στα μέτρα αυτά συμπεριλαμβάνονται:

- ο χρηματοδοτικός διαχωρισμός της κοινωνικής ασφάλισης από την κοινωνική πρόνοια
- ο εναρμονισμός των όρων συνταξιοδότησης μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων και άλλων μισθωτών
- η αυστηροποίηση των προϋποθέσεων για τις συντάξεις αρχαιότητας (με συμπλήρωση 35ετίας)
- η δημιουργία ενός νέου Ταμείου για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κοινωνικής πρόνοιας
- η εγκαινίαση πιλοτικών προγραμμάτων «ελαχίστου εισοδήματος επανένταξης» σε τοπικό επίπεδο
- η σταδιακή εφαρμογή νέων διαδικασιών για τη «στόχευση» των κοινωνικών παροχών και υπηρεσιών
- η αναθεώρηση των κανόνων που αφορούν εξαιρέσεις από τη συμμετοχή του κόστους στο κόστος της περίθαλψης

Λόγω και αυτών των μέτρων η Ιταλία πέτυχε να ικανοποιήσει το κριτήριο του ελλείμματος που έθετε η Συνθήκη του Μάαστριχτ και έγινε έτσι δεκτή στο «κλαμπ» του Ευρώ. Όμως, πολλά πρέπει να γίνουν ακόμη ώστε να αλλάξει ριζικά το σύστημα κοινωνικής προστασίας της χώρας, υπερβαίνοντας τις ιστορικές του ανισοροπίες και ενεργοποιώντας έτσι έναν ενάρετο κύκλο ανανεωμένης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης – πράγμα που ισχύει ιδιαίτερα για τα επιδόματα ανεργίας και τα προγράμματα προώθησης της απασχόλησης. Η ανάγκη λήψης νέων μέτρων σε μεταρρυθμιστική κατεύθυνση συγκεντρώνει ευρύτατη υποστήριξη «επί της αρχής». Όμως, καθώς είναι προφανές ότι αυτό συνεπάγεται σαφέστατες αναδιανομές μεταξύ κοινωνικών ομάδων, η υλοποίηση των νέων μεταρρυθμίσεων στην πράξη μπορεί κάλλιστα να αποδειχθεί ανέφικτη για πολλά ακόμη χρόνια.