

IL MANIFESTO NENS (NUOVA ECONOMIA NUOVA SOCIETÀ) PER UN NUOVO WELFARE

di Luca Beltrametti
25 febbraio 2011

Nelle scorse settimane è stato diffuso il "manifesto per un nuovo welfare" del NENS (Nuova Economia Nuova Società); il documento è frutto del lavoro di un gruppo che comprende i massimi esperti italiani di welfare ed è stato redatto da Claudio De Vincenti.

Leggi il manifesto NENS

A mio giudizio si tratta di un lavoro assai utile che affronta una delle questioni più importanti del dibattito contemporaneo di politica economica: il welfare è un ostacolo oppure può essere un motore dello sviluppo?

Come è noto, fino alla fine degli anni '70 del secolo scorso vi era un consenso pressoché unanime intorno all'idea che il welfare avesse un ruolo positivo per la società. Gli economisti neoclassici sottolineavano, in particolare, il fatto che le politiche redistributive rendevano politicamente e socialmente accettabili gli esiti di mercato: se il piano dell'efficienza era separato da quello dell'equità, allora si poteva usare il welfare per rendere appunto equi gli esiti (efficienti) di un'economia di mercato. Gli economisti neokeynesiani enfatizzavano invece il contributo dei programmi di welfare (pensioni, sanità, assegni per la disoccupazione) alla crescita attraverso il sostegno alla domanda e la stabilizzazione del reddito.

Con l'avvento dei governi Thatcher (1979-90) nel Regno Unito e con le due presidenze Reagan (1981-89) negli USA prende invece corpo una reazione radicale a questo modo di pensare. In estrema sintesi, si dice che le pensioni pubbliche disincentivano il risparmio e quindi l'accumulazione di capitale e la crescita, che l'eguaglianza scoraggia l'impegno sul lavoro, che le "trappole della povertà" riducono l'offerta di lavoro e favoriscono una cultura "assistenzialista". Il punto centrale della critica "thatcheriana" è peraltro l'idea che esista un trade-off tra equità ed efficienza: se si usa il welfare per ottenere più equità inevitabilmente si distorce il buon funzionamento dell'economia a causa delle tasse necessarie per finanziarne i costi ed a causa degli incentivi perversi associati allo stesso funzionamento del welfare. In questa prospettiva, il welfare diventa un "lusso" per paesi che se lo vogliono permettere ed è uno dei riferimenti della celebre posizione reaganiana "Lo Stato non risolve i problemi ma è parte del problema".

I clamorosi fallimenti del settore privato dell'economia evidenziati dalla recente crisi finanziaria e le crescenti difficoltà che le economie europee stanno incontrando nel garantire sviluppo e coesione sociale giustificano una seria riflessione sulle potenzialità del welfare nell'essere motore (e non ostacolo) per la crescita. Il contributo del NENS si pone molto opportunamente in questa prospettiva e indica una linea di "sviluppo umano" che potrebbe coniugare libertà, eguaglianza e solidarietà in forme in parte nuove. Il manifesto individua 4 trend strutturali di lungo periodo che comportano la necessità di riforme di diversi programmi di welfare: 1) la rivoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che modificano l'organizzazione dei processi produttivi, le strutture di mercato, il ruolo e l'interazione reciproca del settore industriale e di quello dei servizi; 2) l'emergere di nuovi competitori globali (Cina, India, Brasile); 3) il processo di invecchiamento della popolazione europea; 4) i processi migratori verso l'Europa occidentale. Con riferimento all'Italia si nota come il peso della spesa sociale sul Pil sia di circa 2 punti inferiore rispetto alla media europea ed il peso delle pensioni all'interno di tale spesa sia di circa 3 punti maggiore. Il complessivo sottodimensionamento del welfare italiano si traduce in un sistema di ammortizzatori sociali lacunoso, in un sistema pensionistico che svolge una funzione impropria di supplenza ed in un sostegno inadeguato alle famiglie che si trovano costrette a svolgere un ruolo sostitutivo rispetto ad ammortizzatori sociali mancanti (soprattutto nei confronti di giovani con rapporti di lavoro precari). Il manifesto del Nens individua 4 "pietre angolari" per un nuovo welfare: a) un nuovo equilibrio tra universalismo ed assicurazioni sociali basate sulla condizione lavorativa: ad ogni lavoratore deve essere garantito accesso alle medesime condizioni alle assicurazioni sociali; b) il rafforzamento dell'autodeterminazione dei cittadini: a fronte di sostegno per i soggetti svantaggiati dal mercato devono essere previste politiche attive volte al reinserimento lavorativo; c) occorre porre in modo radicale la questione dell'uguaglianza delle opportunità da garantire a tutti i bambini; d) occorre rafforzare il potere di scelta attribuito ai cittadini, anche attraverso il ricorso a buoni servizio.

Per quanto riguarda le proposte concrete di intervento, il documento individua una serie di «linee guida» e pone come premessa l'idea che tutte le componenti che formano il sistema di welfare (ammortizzatori sociali, pensioni, sanità, assistenza, sistema educativo) interagiscono nel formare l'insieme di servizi e prestazioni che costituiscono la rete di relazioni sociali in grado di elevare la qualità della vita dei cittadini e diffondere esternalità positive.

In particolare, gli economisti del Nens propongono di migliorare il sistema di imposta personale e sostegno alle famiglie al fine di sostenere i redditi medi e bassi, incentivare la partecipazione al mercato del lavoro (specialmente per giovani e donne), sostenere le famiglie con figli; schemi di imposta negativa possono integrare i redditi più bassi in forme incentivanti il lavoro. Ovviamente, un alleggerimento della tassazione sui redditi più bassi può essere giustificato eticamente solo in presenza di un congiunto sforzo per combattere l'evasione fiscale.

Circa gli ammortizzatori sociali, si propone una forma di assicurazione adeguata e omogenea per tutti i lavoratori e con regole tali da combinarli con processi di riqualificazione e ricollocamento.

Il manifesto propone di migliorare l'equità e la sostenibilità del sistema pensionistico rafforzando la coerenza del sistema contributivo ed offrendo contributi integrativi a carico del bilancio pubblico per i periodi di disoccupazione; non viene negata la necessità di un posticipo dell'età di pensionamento (necessario per costruire pensioni più elevate a fronte di vite attese più lunghe) ma si suggerisce di rafforzare l'opzione di pensionamento graduale (lavoro part-time integrato con pensione parziale).

E' evidente che - in una società che invecchia - uno sviluppo dinamico ed una maggiore parità di genere passa inevitabilmente per una maggiore partecipazione delle donne alla forza lavoro: in questa prospettiva si propone di sviluppare la rete dei servizi per i cittadini, a cominciare da quelli per i bambini e per gli anziani. In particolare, occorre potenziare politiche di conciliazione tra lavoro e famiglia attraverso una rete diffusa di assistenza per bambini piccoli ed anziani non autosufficienti anche attraverso opportuni strumenti di sostegno alla domanda quali buoni-servizio da spendere presso una platea di erogatori pubblici, privati e non-profit regolati nei prezzi e nella qualità dalle autorità pubbliche.

E' evidente che, a fronte di un'analisi che individua nel welfare un importante fattore di sviluppo del Paese, occorre individuare le risorse da investire in questo campo. Il Nens propone di lavorare sulla composizione di entrate e spese pubbliche per aumentare il tasso di crescita dell'economia a parità di incidenza della finanza pubblica sul PIL contraendo spese non essenziali e riqualificando la stessa spesa sociale; si suggerisce anche che la domanda potenziale di nuovi servizi di welfare possa essere un fattore trainante di crescita creando nuove opportunità di impiego per le forze di lavoro oggi disoccupate e per gli anziani cui si chiede di prolungare l'età lavorativa.

E' proprio il nodo del finanziamento quello che probabilmente merita un ulteriore approfondimento ed un dibattito che porti ad un'ampia condivisione delle priorità. Certamente la lotta all'evasione è nell'agenda di qualsiasi governo decente, è difficile però fondare sui risultati di questa azione (difficile comunque da attuare in forma efficace) investimenti importanti nell'educazione, la ricerca, le politiche sociali in un quadro di elevato indebitamento pubblico e stringenti vincoli posti dai mercati finanziari e dalle regole europee.

Gli esperti del Nens mettono giustamente in guardia dalle «scorciatoie» illusorie costituite dalle varie ipotesi di privatizzazione di sanità e previdenza ed indicano con forza la prospettiva di un «welfare dello sviluppo umano» capace di garantire l'autodeterminazione dei cittadini in un contesto di relazioni umane «ricche» e di porre al centro la persona come soggetto di diritti e di doveri, ossia come cittadino inserito in una rete di relazioni sociali e di responsabilità individuali e collettive.

Il manifesto non è ideologicamente ostile a soluzioni di mercato ma ci ricorda che il mercato non è un ordine naturale ma il prodotto delle azioni umane: le istituzioni, le regole pubbliche e le stesse politiche economiche e sociali cambiano il mercato. In sintesi, emerge una visione radicalmente diversa da quella del Libro Bianco di Sacconi: non la ritirata dello Stato, ma uno Stato che sia programmatore e regolatore di un complesso di prestazioni cui tutti hanno diritto e che promuova un'imprenditorialità diffusa (pubblica e privata) in funzione dei bisogni dei cittadini.