

## IL WELFARE DEL LIBRO BIANCO: DIRITTI VARIABILI PER CIASCUNO

di Laura Dragosei  
19 febbraio 2010

Leggendo piÃ¹ approfonditamente il Libro Bianco sul welfare del ministro Sacconi, pubblicato la scorsa primavera, si nota che su alcuni dei temi fondanti del nostro sistema di welfare sono contenute delle radicali modifiche di impostazione come, ad esempio, per quanto riguarda il finanziamento del sistema.

Leggendo piÃ¹ approfonditamente il Libro Bianco sul welfare del ministro Sacconi, pubblicato la scorsa primavera, si nota che su alcuni dei temi fondanti del nostro sistema di welfare sono contenute delle radicali modifiche di impostazione come, ad esempio, per quanto riguarda il finanziamento del sistema.

Il testo Ã¨ organizzato in sei capitoli con l'aggiunta delle conclusioni finali<sup>1</sup>. Nel primo capitolo viene delineato lo scenario economico attuale e le grandi tendenze dell'economia. Nel secondo vengono esposti i limiti e le potenzialitÃ del modello sociale italiano. Si fa quindi riferimento alle consuete considerazioni relative alla eccessiva concentrazione della spesa sociale italiana sulle prestazioni pensionistiche, all'invecchiamento demografico e allo squilibrio territoriale. Il terzo capitolo del testo introduce la parte fondante dell'ispirazione di tutto il modello sociale: i â€œvaloriâ€. Tra questi, oltre alla persona, la famiglia, la comunitÃ , la salute e il lavoro tro posto anche, chissÃ perchÃ©, il federalismo.

Attraverso i valori si articola la nuova concezione dello stato sociale che viene introdotta nel quarto capitolo. Essa prende il nome di â€œmodello delle opportunitÃ e responsabilitÃ â€. Nel quinto capitolo segue l'esposizione future linee del welfare italiano sotto il titolo di â€œmeriti e bisogniâ€, che giÃ lascia intravedere a quali valori si dovrebbe ispirare questo nuovo modello sociale. Nel sesto capitolo, prima delle conclusioni, ci si concentra sui problemi di sostenibilitÃ del modello sociale proposto.

La sostanza e l'impostazione del documento non sono granchÃ mutata rispetto alla precedente versione (Libro Verde). Si riconferma altresÃ la assoluta mancanza di una sezione informativo-quantitativa sullo stato attuale del sistema di sicurezza sociale, mentre vi si trova, invece, una forte affermazione di principi e valori di riferimento. Il modello di welfare proposto, dunque, parte da zero.

Quello che viene delineato Ã¨ un welfare centrato non sui diritti, ma sulle â€œopportunitÃ â€. Tali opportunitÃ sarÃ da individuare all'interno di un percorso giÃ predefinito entro limiti ben precisi. La cosÃ detta â€œbuona vitaâ€ di individui potrÃ realizzarsi all'interno della famiglia tradizionalmente intesa<sup>2</sup>, grazie ad un lavoro stabile e, in caso di malattia o altri avventi avversi, anche grazie al sostegno delle coperture assicurative che ciascuno sarÃ riuscito a garantirsi.

I valori di riferimento cui dovrÃ ispirarsi il nuovo modello di welfare paiono antiquati e poco adatti a recepire le istanze di un mondo in forte cambiamento. Sarebbe stata forse auspicabile una concezione piÃ¹ moderna e di piÃ¹ ampio respiro, che tenesse conto, ad esempio, degli spunti decisamente innovativi provenienti dal recentissimo rapporto della â€œCommissione-Stiglitzâ<sup>3</sup>.

In questa sede tuttavia, si preferisce superare la mera valutazione dell'approccio valoriale e della concezione generale di sistema di protezione sociale sottesa al Libro Bianco, per soffermarsi piuttosto sull'aspetto della sostenibilitÃ , e quindi del finanziamento, del nuovo modello di welfare ipotizzato.

Proprio nella sezione dedicata all'analisi del finanziamento dello stato sociale proposto si presentano dei forti elementi di rottura con l'impostazione tradizionale. Innanzitutto viene proposto il superamento dell'â€œuniversalismo assolutoâ€, tipico dei Paesi dell'Europa continentale, definito puramente utopico di fronte alla effettiva limitatezza delle risorse disponibili. Di contro si richiama ad un â€œuniversalismo selettivoâ€ il quale garantirebbe paritÃ dei cittadini nell'accesso alle risorse, imponendo allo stesso tempo i presupposti per la sostenibilitÃ finanziaria e il controllo della qualitÃ dei servizi<sup>4</sup>. Questo in quanto trattasi di un modello che â€œvalorizza la responsabilitÃ degli individuiâ€ nonchÃ© â€œla capacitÃ dell'operatore pubblico di stabilire priori le risorseâ€ (pagina 39 del documento).

Questo â€œuniversalismo selettivoâ€ dovrÃ essere realizzato in primo luogo attraverso una stretta collaborazione

diversi livelli di governo (Stato, Regioni ed Enti locali) i quali, tramite il ricorso a specifiche tassazioni e compartecipazioni, riuscirebbero a dosare le risorse in relazione ai costi effettivi di produzione dei servizi.

Nella nuova concezione del sistema di finanziamento un passaggio fondamentale Ã¨ costituito dalla sostituzione del rimborso in relazione alla spesa storica, a favore di quello basato sui "costi standard". Attraverso questo sistema di finanziamento la spesa pubblica si ridurrebbe automaticamente, dal momento che la differenza tra i costi standard - quanto cio' Ã¨ effettivamente costa un servizio gestito in maniera "efficiente" - e quanto invece viene erogato attraverso il meccanismo della spesa storica rappresenta la misura della quota che deve essere "recuperata", in termini di migliore efficienza" (pagina 42 del documento). La parte eccedente, rispetto ai livelli efficienti, rimarrÃ  a carico dell'ente fornitore, che a sua volta potrÃ  coprire l'avanzo attraverso un incremento della pressione fiscale o tramite l'introduzione di compartecipazioni.

Gli stessi livelli essenziali di assistenza (LEA) andranno ripensati attraverso una dimensione non solo qualitativa, ma anche quantitativa, nel senso che assumeranno il compito di conciliare la sostenibilitÃ , con i diritti dei cittadini e l'adeguatezza dei servizi. I LEA dovrebbero venire a costituire una sorta di benchmarking tra regioni. A questo processo viene attribuita una certa gradualitÃ , dal momento che si riconosce, nel documento, l'esistenza di fortissime disparitÃ  tra le diverse realtÃ  regionali. CiÃ² nonostante, l'obiettivo da realizzare rimane comunque quello di un "federalismo sostenibile responsabile".

A questo obiettivo concorre perÃ² anche un altro strumento implicito rappresentato dalla progressiva creazione di un sistema misto pubblico-privato, sia dal lato dell'offerta dei servizi, che dovrÃ  superare il tipico monopolio pubblico a favore di mercati concorrenziali, sia dal punto di vista del finanziamento, che godrÃ  di un affiancamento tra risorse pubbliche (fiscalitÃ  generale, contribuzioni) e risorse private volontarie, di tipo assicurativo (pagina 40).

La creazione di un "sistema multipilastro" riguarderÃ  soprattutto i settori della previdenza e della sanitÃ , per i quali si ritiene che l'attuale sistema di finanziamento a ripartizione non sarÃ  sufficiente a coprire le necessitÃ  future, in vista del crescente invecchiamento della popolazione.

Per il settore previdenziale si auspica una "ridefinizione delle fonti di finanziamento" in modo che si possa progressivamente giungere ad una riduzione della contribuzione obbligatoria "a paritÃ  di obiettivo in termini di tasso di sostituzione complessivo", in funzione di una diversa graduazione tra pubblico e privato (quindi contribuzione obbligatoria e volontaria). Tutto ciÃ² coerentemente con un obiettivo di stretta corrispondenza "finanziario-attuariale" tra contributi versati e prestazioni ricevute (pagina 41).

Per la sanitÃ  ugualmente si invoca un mix di fonti di finanziamento da reperire attraverso un maggior federalismo fiscale definito "sostenibile e responsabile", che tenda a "promuovere la responsabilizzazione amministrativa", sempre richiamandosi al concetto di spesa efficiente - oltre la quale la copertura andrÃ  trovata attraverso incrementi della pressione fiscale locale o compartecipazioni - e ai costi standard.

Accanto a questo primo pilastro dovrebbe poi essere sviluppato un altro integrativo a capitalizzazione da dedicare alla assistenza sanitaria e socio-sanitaria (si pensi alla assistenza per i non autosufficienti). Non Ã¨ chiaro quali sarebbero le prestazioni affidate al secondo pilastro integrativo, nÃ© quali i requisiti per accedervi.

Le affermazioni sin qui indicate sono in parte sicuramente condivisibili, dal momento che Ã¨ a tutti ormai chiara la coesistenza da un lato della inadeguatezza di talune prestazioni pubbliche, dall'altro della insostenibilitÃ  del crescente carico di spesa correlato all'invecchiamento della popolazione. Si ritiene perÃ² che la via indicata (creazione di un secondo pilastro), mal si concili con le soluzioni proposte dal Libro Bianco per il mercato del lavoro. Non si fa infatti alcun cenno ad ipotesi di riorganizzazione complessiva del nostro mercato del lavoro, magari attraverso la creazione di un'unica forma di contratto, di tipo subordinato con tutele (e contribuzione) dapprima deboli, ma poi crescenti nel tempo, che permetterebbero ai lavoratori giovani una prospettiva di carriere comunque caratterizzate da stabilitÃ . Su questo punto si richiama, invece, nel Libro Bianco, allo "Statuto dei lavori" ipotizzato da Marco Biagi e a un mercato del lavoro "come un libero ma regolato". Per intenderci si fa riferimento a una accentuata attenzione "ai meriti e ai bisogni della persona", da realizzare attraverso un "efficiente sistema di relazioni industriali, piÃ¹ che dalla logica tutta formalistica della norma inderogabile di legge" (pagine 25 e 26). Parole che sembrerebbero aprire ampi margini ad un decentramento della contrattazione addirittura in termini di tutele.

Dunque un welfare dai confini indefiniti, a cominciare dai diritti, variabili a seconda della propria capacitÃ  di

contribuzione, per seguire con una elevata variabilità degli standard minimi di servizi e prestazioni garantiti nelle diverse aree del Paese.