

Libro Bianco sul futuro del modello sociale

Lo scorso 6 maggio il Consiglio dei Ministri ha approvato il Libro Bianco sul futuro del modello sociale, dal titolo "La vita buona nella società attiva". Il Libro Bianco raccoglie le indicazioni del Libro Verde, presentato nel 2008, e i contributi giunti al Ministero a seguito della consultazione pubblica che si è svolta lo scorso anno.

Il libro Bianco, cui seguiranno i piani d'azione per i diversi ambiti di riforma, muove dalla considerazione delle disfunzioni, degli sprechi e dei costi dell'attuale modello sociale, la cui inadeguatezza è oggi ancor più che in passato evidenziata dalla crisi economica in atto, per gettare le basi di un nuovo *Welfare* che si rivolga anzitutto alla persona, al fine di rafforzarne l'autosufficienza, intervenendo in anticipo con una offerta personalizzata e differenziata e stimolando comportamenti e stili di vita responsabili.

La libertà di scelta e di iniziativa delle persone – si legge nel Libro Bianco - è spesso compressa dalla invadenza dell'attore pubblico che non sempre è in grado di garantire adeguati standard qualitativi dei servizi essenziali. Ciò favorisce la diffusione di una cultura assistenzialista che comprime il senso di autonomia e di responsabilità. Inoltre l'attuale sistema sociale è caratterizzato da un netto squilibrio verso la componente pensionistica a scapito della spesa sanitaria che in prospettiva pone problemi di sostenibilità. Carente è poi il quadro delle tutele attive dei disoccupati. Le varie forme di sostegno al reddito non seguono un disegno di incentivazione per il rapido reinserimento lavorativo e concorrono ad alimentare una fiorente economia sommersa. I fenomeni di bassa natalità e di invecchiamento della popolazione obbligano poi a una ridefinizione delle priorità del sistema sanitario. I costi sono diversificati nelle Regioni e il criterio della spesa storica, ancora oggi alla base del riparto del Fondo sanitario nazionale, risulta insopportabile per i cittadini che vivono nelle aree geografiche caratterizzate da maggiore efficienza. I livelli essenziali di assistenza sono "diventati talora l'alibi per coprire inefficienze e sprechi, anche perché privi di efficaci meccanismi di controllo e monitoraggio". Per quanto riguarda il mondo del lavoro nonostante le riforme degli ultimi anni, rimane ancora insufficiente il livello complessivo di valorizzazione del capitale umano con particolare riferimento al Mezzogiorno e all'occupazione femminile.

In questo contesto, le politiche sociali possono essere ripensate in una logica di piena sussidiarietà attraverso la valorizzazione in primo luogo della **centralità della persona**. La Costituzione riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. La crisi economica obbliga ad abbandonare le vecchie logiche assistenzialiste cui si è ispirata l'azione pubblica nel campo delle politiche sociali per realizzare un *Welfare* delle opportunità diretto a sviluppare la potenzialità della persona e a promuoverne le capacità umane.

La valorizzazione di questa dimensione individuale va perseguita simultaneamente alla valorizzazione della dimensione sociale, a partire dalla famiglia e fino a comprendere varie forme relazionali, creando una rete di servizi a integrazione dell'azione dell'attore pubblico. Infatti i modelli sociali basati solo sul *Welfare State*, oltre a non fornire incentivi alla efficienza e alla innovazione, sono anche inadeguati ai bisogni della persona.

In tale prospettiva, si riconosce la **famiglia quale attore sociale**, anzi quale "relazione sorgiva del sociale", in quanto connette in modo unico generi e generazioni, attraverso la dimensione dell'amore come dono reciproco. La famiglia serve a trasmettere ai figli il patrimonio ma anche (e soprattutto) la cultura, la fede religiosa, le tradizioni, la lingua e crea un senso profondo di appartenenza e di consapevolezza delle origini, necessario all'identità di ciascuno. La famiglia è anche una cellula economica fondamentale ma soprattutto è il nucleo primario di un *Welfare* in grado di tutelare i deboli e di scambiare protezione e cura, in quanto sistema di relazioni, in cui i soggetti sono non solo portatori di bisogni ma anche di soluzioni, stimoli e innovazioni.

Inoltre viene valorizzato il ruolo dei corpi sociali e delle comunità intermedie, quali luoghi in cui la dinamica delle relazioni aiuta ciascuna persona a maturare coscienza di sé e delle proprie potenzialità.

Il nuovo modello sociale deve indirizzare le persone verso comportamenti attivi e stili di vita responsabili, prevenendo le situazioni di bisogno dovute a eventi fisiologici (infanzia, maternità, vecchiaia), patologici (malattia, infortunio, disabilità) o anche particolari situazioni economiche (crisi

aziendale o occupazionale, disoccupazione, fine lavoro). **Principio ispiratore** del Libro Bianco è l'idea della persona che cerca di potenziare le proprie risorse per rispondere al bisogno e che vive in maniera responsabile la propria libertà e la ricerca di risposte alle proprie insicurezze. Questa visione comporta la scelta del territorio quale ambito più idoneo a realizzare risposte ai bisogni attuali e potenziali della persona, valorizzando i corpi intermedi e gli altri attori della comunità locale. Il federalismo fiscale appare la riforma istituzionale più significativa per valorizzare la dimensione territoriale e in ciascun territorio la responsabilità degli amministratori locali.

In questa prospettiva viene espressa l'esigenza di abbandonare una logica riparatoria, pubblicistica e assistenzialistica, per aprire la strada a un "Welfare delle opportunità", ossia di un sistema sociale fondato sulla "presa in carico" della persona attraverso una ampia rete di servizi e di operatori (sia pubblici sia privati) che offrono, sulla base di standard di qualità e di efficienza validi per tutto il territorio nazionale, non solo servizi sociali e prestazioni assistenziali ma anche la promessa di un miglioramento della vita quotidiana. Uno degli strumenti essenziali per la presa in carico è il "**fascicolo personale elettronico**", destinato a raccogliere le informazioni inerenti le varie fasi della vita, gli interventi preventivi, curativi e riabilitativi e più in generale tutte le informazioni utili per l'integrazione sociale e la partecipazione attiva al mercato del lavoro. Inoltre, per quanto riguarda la salute, il fascicolo elettronico è finalizzato a raccogliere e trasmettere dati clinici in modo da garantire la massima continuità delle tutele attraverso i diversi servizi. Ciò consente una immediata disponibilità di informazioni sul paziente a prescindere dal luogo o dalla situazione in cui si trovi. La medicina generale può diventare il collettore di tutte le energie e risorse presenti sul territorio.

Sul versante del lavoro il fascicolo elettronico deve essere finalizzato a raccogliere tutte le informazioni su percorsi educativi, formativi, occupazionali e assistenziali in modo da prevenire il bisogno e favorire un ottimale inserimento nel mercato del lavoro.

Un modello sociale fondato sul binomio opportunità – responsabilità – si legge nel Libro Bianco - impone un impiego rigoroso delle erogazioni assistenziali o dei benefici fiscali in termini di accurata selezione degli aventi diritto e di meccanismi incentivanti utili a rimuovere lo stato di bisogno. In questo quadro il primo obiettivo è l'organizzazione di concrete soluzioni ai bisogni degli ultimi. A questo proposito si distingue fra povertà assoluta e povertà relativa. La prima si riferisce alla parte della popolazione che vive al di sotto del minimo vitale e perciò sollecita interventi tempestivi e diretti per rimuoverla. La seconda è utile a monitorare il livello delle disuguaglianze dei redditi per le necessarie politiche correttive.

La prima risposta al bisogno è il lavoro e quindi il contrasto e la prevenzione della povertà avvengono in primo luogo con la promozione di una società attiva e di un mercato del lavoro inclusivo. Vi sono tuttavia componenti della società a forte rischio di esclusione sociale e per i quali il lavoro può non essere (o essere solo in parte) la risposta al bisogno. Fra questi gli anziani soli o con coniuge non autosufficiente, le famiglie con un solo genitore e con figli minori a carico, quelle con componenti portatori di disabilità e di disagio psichico e più in generale quelle numerose. In questi casi può essere decisivo un intervento di **diretto sostegno del reddito** per il soddisfacimento di bisogni vitali. Tali forme di integrazione devono essere collegate con percorsi di uscita dalla area del disagio.

Il miglioramento dell'attesa di vita ha contribuito alla crescita della fascia anziana della popolazione, alla quale devono essere rivolte specifiche politiche dirette in particolare alla promozione dell'invecchiamento in buona salute mediante la prevenzione attiva dei principali fattori di rischio. Per quanto riguarda gli anziani non autosufficienti gli interventi di sostegno si fondano sul rafforzamento dei servizi socio-sanitari, su programmi di assistenza domiciliare, su una reale accessibilità alle nuove tecnologie e su tipologie contrattuali in grado di contrastare prestazioni di cura rese in forma irregolare e alimentare reti di relazioni sociali. In ogni caso la presa in carico dell'anziano non deve produrre effetti di indebolimento dello stesso. Inoltre gli interventi di prevenzione devono essere mirati a ricostituire un tessuto di relazioni intorno all'anziano solo, coinvolgendo la responsabilità di vicini di casa e familiari. La costituzione di un apposito strumento finanziario dedicato alle persone non autosufficienti è un passaggio importante per rispondere ai loro bisogni. Considerate le limitate disponibilità della finanza pubblica, esso va costruito mediante il combinarsi di risorse pubbliche e risorse private, la previsione di forme specifiche di assicurazioni private e la valorizzazione di patrimoni immobiliari pubblici e privati.

Le politiche di *welfare* devono poi **favorire la famiglia**, sostenere le giovani coppie, porre in essere interventi specifici atti a promuovere la maternità e la paternità e la possibilità di conciliazione tra ciclo di vita della famiglia, tempi di cura e impegno lavorativo. Al riguardo lo strumento primario dovrà essere una “**regolazione fiscale premiale e proporzionata alla composizione del nucleo familiare**”. Sono altrettanto necessari l’effettivo accesso ai congedi parentali, orari dei servizi tarati sulle esigenze delle famiglie e modulazione flessibile degli orari di lavoro. Sempre più numerose sono le famiglie nelle quali gli anziani offrono il loro aiuto nell’accompagnamento e nell’assistenza dei minori, assicurando così alla donna la possibilità di lavorare, o mettono a disposizione la loro pensione nella vita familiare. A queste famiglie vanno garantite opportune agevolazioni fiscali o anche trasferimenti monetari o in natura. Inoltre la ormai ampia partecipazione delle donne al mondo del lavoro rende necessari il consolidamento e la diversificazione dell’offerta di nidi e micronidi anche presso i luoghi di lavoro o le famiglie. Le politiche di integrazione sociale devono garantire la protezione dei minori privi di supporto genitoriale, attraverso un modello di tutela minorile capace di garantire un livello di integrazione tra servizi pubblici e privati. Infine, nell’area delle politiche a favore degli adolescenti e dei giovani sono prioritari gli interventi volti a prevenire forme di disagio e atti a individuare precocemente le situazioni di rischio evolutivo.

Particolare attenzione viene rivolta al sistema degli **ammortizzatori sociali**, al centro dell’agenda sociale da oltre un decennio. La recessione in corso ha evidenziato la necessità di un pluralità di strumenti di integrazione del reddito, inclusa la conferma di quelli tradizionali. In particolare è necessario mantenere due caratteristiche del sistema tradizionale. La prima, effettivamente applicata, richiede quale criterio di accesso congrui periodi lavorativi pregressi. L’altra, inattuata, imporrebbe la cessazione del sostegno al reddito nel caso di rifiuto di una offerta di lavoro congrua rispetto alla precedente occupazione e remunerazione. La protezione del reddito potrebbe essere organizzata su due pilastri. Uno pubblico, esteso a tutti i lavoratori subordinati, decrescente nel tempo e modellato sull’attuale indennità di disoccupazione. L’altro privato che dovrebbe svilupparsi attraverso la diffusione degli organismi bilaterali promossi dalle parti sociali anche grazie al completo affidamento ad essi della gestione di fondi alimentati da contribuzioni obbligatorie dei lavoratori e degli imprenditori. Le parti sociali dei diversi settori dovranno decidere liberamente in sede di contrattazione collettiva l’impiego delle risorse raccolte, destinandole sia a forme di integrazione del reddito per sospensione dell’attività lavorativa sia a erogazioni aggiuntive rispetto a quelle del sistema obbligatorio nel caso di cessazione del rapporto di lavoro.

Viene poi introdotto il principio del collegamento dei salari alla produttività del lavoro e quindi ai meriti.

Nell’ultimo capitolo viene affrontata la questione della **sostenibilità del modello sociale**. Il primo obiettivo al riguardo consiste nell’incremento della natalità e dei tassi di occupazione regolare. Inoltre per garantire la sostenibilità ed evitare il razionamento delle prestazioni è necessario tener conto delle possibilità di spesa. E’ questo il principio dell’**universalismo selettivo**, che si basa sul riconoscimento della parità dei cittadini nell’accesso alle risorse e allo stesso tempo pone i presupposti per il controllo della qualità dei servizi. Si tratta di un modello che valorizza la responsabilità degli individui e la capacità dell’attore pubblico di stabilire priorità e dosare le risorse per mantenere il più possibile ampia la platea delle prestazioni e dei beneficiari. Due strumenti utili alla realizzazione di questo universalismo sono la compartecipazione, se graduata in funzione delle condizioni economiche e socio-sanitarie dei beneficiari e della natura delle prestazioni richieste, e le tariffazioni per le prestazioni sociali prodotte dall’operatore pubblico. Le tariffe infatti danno conto delle risorse impiegate nella produzione di beni e servizi e soprattutto inducono il fruitore di prestazioni a una comparazione attenta fra benefici individuali e costi di produzione a carico della collettività.

Infine, viene introdotta una chiara distinzione fra prestazioni redistributivo/assistenziali, cui la persona ha diritto in quanto membro della società, e prestazioni assicurative, a cui si accede attraverso il lavoro e le contribuzioni individuali. Le prime dovranno impiegare risorse della fiscalità generale ed essere finanziate dallo Stato. Le seconde sono caratterizzate da istituti che si rivolgono a platee predefinite e sono finalizzati al trasferimento di reddito nel tempo, come nel caso delle pensioni, o alla copertura di rischi specifici, come nel caso della assicurazione contro la disoccupazione o contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Per quanto riguarda il sistema sanitario, è necessario sostituire il finanziamento derivato dal bilancio dello Stato attraverso il Fondo sanitario nazionale e promuovere la responsabilizzazione di amministratori pubblici e cittadini nella gestione delle risorse pubbliche. Inoltre vi è la promessa che l'avvento del federalismo sanitario non si tradurrà nell'abbandono a loro stesse di intere aree geografiche, ma segnerà il passaggio dal finanziamento della spesa storica ai costi standard, ovvero al finanziamento dei servizi erogati secondo principi di efficienza e appropriatezza.

(Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Libro bianco sul futuro del modello sociale, approvato il 6 maggio 2009)