

## **Il Libro Verde sul futuro del modello sociale.**

*Nota di Tiziano Treu*

1. Il Libro Verde del Ministro Sacconi è presentato come un documento sui temi del welfare da sottoporre alla discussione pubblica. Questa formula di interlocuzione pubblica su base documentale è largamente utilizzata in altri paesi, come strumento per approfondire liberamente ma in modo strutturato questioni cruciali di policy al fine di pervenire ad un Libro Bianco in cui tali questioni trovino risposta compiuta. Il ricorso a questo strumento anche nel nostro paese per la materia del welfare è positivo.  
La sua utilità peraltro dipende da come verrà impostato e gestito: cioè dalla correttezza e completezza delle domande proposte, dall'estensione del confronto con tutti gli interessati (l'elenco proposto è completo); dalle sue modalità, (le risposte scritte non dovrebbero sostituire ma preparare confronti diretti con le varie parti) e infine dall'uso che il governo farà delle risposte ricevute.  
Sulle scelte da operare nelle varie questioni il governo dovrebbe aprire un processo di concertazione, secondo le migliori esperienze della nostra tradizione e non procedere unilateralmente.  
L'impostazione del Libro Verde è ambiziosa e affronta i principali nodi critici del nostro sistema di welfare con molti orientamenti comuni alle buone prassi europee, e alle indicazioni programmatiche del miglior riformismo italiano. Non foss'altro che per questo merita seria considerazione.  
Sono importanti, e condivisibili, i principali richiami di principio : la necessità di un ripensamento complessivo, non solo economico ma culturale, del modello di welfare, basato su valori chiari e il più possibile condivisi, una visione integrata delle politiche sociali ,che non frammenti le risposte ai bisogni sociali, ma le orienti al benessere generale delle persone, l' esigenza di passare da una visione risarcitoria a una di welfare attivo e delle opportunità, il legame fra buona salute e prosperità economica ,ma anche quello inverso fra migliore qualità della occupazione e maggiore salute e benessere per tutti.
2. La visione ampia del welfare è utile perché congiunge le tematiche del lavoro con quelle non solo della previdenza, ma anche dell'assistenza e della sanità e per altro verso dell'educazione nel corso della vita. Altrettanto significativa è la qualificazione di welfare attivo sostenuta nel documento; essa segnala la necessità che l'erogazione delle varie prestazioni, specie economiche (sussidi e indennità) sia condizionato a comportamenti attivi dei beneficiari, rivolti alla ricerca del posto di lavoro, o della cura della salute. Questa richiesta è giustificata per non avallare derive assistenzialistiche e per prevenire effetti distorsivi nella spesa pubblica, ma lo è ancora più perché indica che l'obiettivo principale del welfare non è solo risarcitorio, ma deve sostenere le opportunità delle persone e delle famiglie, cioè in definitiva promuovere lo sviluppo umano.  
L'applicazione di questo principio va attentamente modulata, sia per tener conto delle condizioni delle persone e non vittimizzarle sia per offrire alle persone in difficoltà aiuti e opportunità effettive di attivarsi nel lavoro e nella cura della salute. L'equilibrio degli interventi in questa materia presuppone una capacità di intervento personalizzato da parte delle istituzioni, specie quelle locali, che hanno un ruolo decisivo in queste materie e un coinvolgimento dei cittadini utenti, oltre che delle parti sociali nel valutare e controllare la gestione degli interventi.  
Di questi due aspetti cruciali il libro verde non si occupa a sufficienza. Servono indicazioni e interventi più precisi per continuare la riforma dei servizi all'impiego, avviata da tempo, ma non ancora compiuta, riconoscendo la possibilità di interventi di operatori privati, ma garantendo alle istituzioni pubbliche le condizioni organizzative e di risorse affinché esse svolgano un ruolo di indirizzo e di regia.

Il Libro Verde svaluta l'importanza di questi aspetti secondo una concezione minimalista del ruolo pubblico, qui più che mai discutibile. Di questa concezione è indicativo il fatto che si spieghi il cattivo funzionamento dei servizi all'impiego con un eccesso di regolazione e si proponga di rimediare con un'ulteriore deregolazione fino a superare i regimi di accreditamento degli enti e operatori attivi sul mercato del lavoro. Al contrario questi operatori, privati e pubblici, vanno soggetti a valutazioni più rigorose, per verificare i requisiti organizzativi necessari a garantire un efficace svolgimento del servizio nell'interesse generale.

3. Le disfunzioni e gli sprechi che il Libro Verde denuncia nell'attuale modello sociale vanno corretti, ma identificandoli come tali e non operando con tagli indifferenziati.

Il Libro Verde afferma che la spesa sociale non va tagliata ma riorientata per renderla più efficiente e più equa. L'obiettivo è condivisibile, ma alcuni atteggiamenti del governo lo contraddicono, come si vede dai pesanti interventi sulla scuola. Il PD ha già dato indicazioni su come intervenire sulla spesa e sull'efficienza dei vari settori.

Nella sanità va continuata la strada avviata dal governo Prodi con il rispetto dei parametri di spesa e di qualità fissati per le varie regioni; in conformità a una concezione corretta del progettato federalismo. Mentre va garantito il finanziamento pieno su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali di prestazione (Lea), va previsto il progressivo superamento della spesa storica.

Il contenimento della spesa previdenziale può essere realizzato, contrariamente a quanto ritiene il Libro Verde, con l'applicazione degli interventi normativi fin qui realizzati (Protocollo del 23 luglio 2007 e legge 247/2007). Un miglioramento dell'equilibrio finanziario della previdenza si può ottenere, non con sovvertimenti del sistema, ma con interventi mirati, già indicati dal PD. Il superamento dei residui regimi pensionistici privilegiati, e soprattutto con strumenti attivi che incentivino il prolungamento dell'attività lavorativa delle persone anche oltre gli attuali limiti d'età: (in particolare con politiche di active aging e con il sostegno alle imprese che si impegnano in questa direzione). Va valutata l'opportunità di una progressiva parificazione dell'età pensionabile delle donne, con la contemporanea previsione di un periodo di anzianità contributiva aggiuntivo in caso di maternità (ad es. 1 anno ogni figlio come previsto in altri paesi). Questo vale anche al fine di evitare una probabile procedura di infrazione da parte delle autorità europee.

4. Altri settori della spesa sociale sono invece particolarmente carenti: così è per i servizi al mercato del lavoro, e per gli ammortizzatori sociali. La riforma degli ammortizzatori in senso universalistico è da troppo tempo rinviata adducendo mancanza di fondi, ma disperdendo consistenti fondi per le reiterate misure di CIG in deroga: oggi è più urgente che mai per fronteggiare l'attuale momento di crisi economica.

Le politiche di sostegno all'occupazione vanno potenziate; una migliore finalizzazione degli incentivi, ora depressi e spesso sovrapposti può garantire un maggiore efficacia di tali politiche senza grandi aggravii di spesa. Altrettanto urgente è potenziare le politiche a favore della famiglia, anzitutto di sostegno economico (dote per i figli). A questo serve anche la promozione dell'occupazione femminile realizzabile con strumenti di conciliazione fra lavoro e vita personale: servizi di cura, congedi parentali, part time, tax credit per le donne. Sono necessari strumenti specifici per il sostegno dell'occupazione e dell'autonomia dei giovani: dagli aiuti agli studi anche fuori sede, alla valorizzazione dei meriti fin dai percorsi scolastici, alla agevolazione per i costi dell'alloggio e quindi per favorire la mobilità geografica, alla rottura dei blocchi di accesso alle professioni, a forme di credito agevolato per l'avvio di attività proprie, fino a conti individuali agevolati finalizzati a favorire l'entrata dei giovani nella vita adulta.

Questi aspetti sono oggetto di proposte legislative del PD, mentre sono trascurati nel Libro Verde. Nonostante esso affermi di voler sostenere il futuro dei giovani e della famiglia e di alzare più in generale i tassi di occupazione regolare, mancano indicazioni sulle politiche necessarie a sostanziare tale affermazione. Se è vero che non bastano strumenti di mera incentivazione economica, non basta neppure la semplificazione delle regole riguardanti i rapporti di lavoro pur necessaria, mentre non si vede quale ulteriore deregolazione sia necessaria o utile.

Le deroghe del contratto a termine non contribuisce certo alla qualità del lavoro e alla vita buona che il Libro Verde auspica né a ispirare fiducia ai giovani; e lo stesso discorso vale per misure paternalistiche di “beneficenza” quali la Social Card.

In materia di famiglia alcuni accenni del governo sembrano intenzionati a sponsorizzare il cd quoziente familiare. La questione va affrontata, ma l'introduzione di questo sistema fiscale, a parte i costi, presenta il rischio di effetti penalizzanti sia sul trattamento fiscale della donna, che verrebbe aggravato rispetto a quello dell'uomo, sia sulla propensione delle donne all'impiego extra domestico che verrebbe contrastato dal mutato quadro delle convenienze. Il sostegno anche economico alle famiglie può essere più opportunamente rafforzato, senza queste controindicazioni, con la revisione degli strumenti attuali: unificazione di detrazioni fiscali e assegni familiari e loro rafforzamento ed estensione universalistica ma selettiva.

5. Il Libro Verde dedica opportunamente un'attenzione specifica alla formazione che è una parte centrale di un welfare moderno. Anche qui ci si domanda il perché la formazione in alternativa e l'apprendistato non hanno praticamente funzionato. La risposta del Governo sarebbe di valorizzare la vocazione formativa dell'impresa. E' vero che l'impresa può fare di più in tema di formazione permanente. Ma ciò non può escludere il ruolo della formazione pubblica che va migliorata non marginalizzata, coinvolgendo e coordinando le iniziative regionali e locali. E' l'intero sistema formativo privato e pubblico che va sostenuto per metterlo all'altezza della società della conoscenza. A questo fine possono servire incentivi agli utenti, lavoratori e imprese, come previsto nelle proposte del PD, per renderli protagonisti delle scelte formative e per stimolare l'efficienza dei fondi interministeriali gestiti dalle parti sociali. Inoltre la formazione nell'impresa non può sottrarsi a valutazioni di qualità (certificazioni). E i suoi esiti devono essere raccordabili con profili professionali spendibili sull'intero territorio nazionale; anche per questo è necessario un raccordo con le politiche e con le regole regionali.
6. Il Libro Verde si occupa diffusamente dei profili assistenziali e di lotta alla povertà. Ciò è positivo perché si tratta di aree del welfare di crescente rilievo sia per le tendenze all'invecchiamento della popolazione, sia per il moltiplicarsi delle disuguaglianze e delle situazioni di povertà e di disagio che colpiscono vasti strati della popolazione.  
Le difficoltà sperimentate nelle prime esperienze del reddito minimo di inserimento non sono sufficienti a lasciar cadere l'istituto. Occorre invece perfezionare gli strumenti per renderlo efficace e veramente utile a far uscire i soggetti dalle situazioni di bisogno: precisare i criteri per la prova dei mezzi (ora diversificati e poco coerenti); i controlli riguardo le pratiche elusive; gli interventi per aiutare le persone e le famiglie a inserirsi e reinserirsi nella vita professionale e civile (dalla formazione, ai servizi all'impiego, all'assistenza personalizzata). Queste misure di controllo e di attivazione sono decisive per tutti gli interventi di welfare, degli ammortizzatori sociali e ancora più per il reddito minimo. Vanno messi in atto facendo leva sull'intervento sia delle istituzioni e sia sulle energie dei gruppi e della società civile.  
Il Libro Verde indica la necessità di recuperare il concetto e la dimensione della povertà assoluta e di individuare le categorie più a rischio. La sottolineatura può essere utile purché

non porti a trascurare i fenomeni diffusi di precarietà e disagio che possono portare persone e famiglie da situazioni di normalità verso condizioni di privazione e di esclusione sociale; e per altro verso perché non induca a concentrarsi su interventi minimalisti o paternalisti come la social card.

Dato questo contesto si è osservato come il testo appaia carente nel non affrontare la sfida della povertà giovanile. Questa è una delle strozzature più gravi del nostro modello sociale, specie nel sud; come è segnalato dai rischi di indigenza, dagli alti tassi di abbandono scolastico, e di privazione delle opportunità di crescita personale e sociale. Tali situazioni vanno contrastate con le misure ricordate di sostegno al reddito familiare e all'autonomia dei giovani e con lo stesso reddito minimo debitamente finalizzate (vedi anche la proposta di Ferrera di trasferimenti alle famiglie povere con figli a condizione che questi vadano proficuamente a scuola: cd learn – fare).

7. Il Libro Verde richiama la necessità di valorizzare il contributo dei privati in vari settori del welfare nell'ottica della sussidiarietà. Questa valorizzazione è utile per rispondere ai bisogni crescenti e personalizzati che si manifestano nell'attuale società e ai quali lo Stato non può rispondere da solo.

E' dunque possibile dare spazio nei vari settori, previdenza, sanità, ammortizzatori sociali a forme complementari di sostegno gestite in via privatistica anche bilaterale. Ma per impostare correttamente il rapporto fra pubblico e privato anche nel welfare non basta aprire spazi al secondo; occorre riqualificare il primo per metterlo in grado di svolgere i nuovi compiti, che saranno meno di gestione e più di orientamento, regolazione e controllo. Di come attrezzare il pubblico a questi compiti il Libro verde non si occupa. Ma se non si opera in questo senso, rafforzando le capacità di guida e di controllo delle istituzioni, centrali e decentrate, il rapporto col privato rischia di squilibrarsi in senso opposto a quello attuale. La fiducia nel privato non può essere assoluta e deve andare insieme a quella in un pubblico rinnovato.

8. Il Libro Verde afferma che la costruzione del nuovo welfare deve avvalersi di un costante monitoraggio e di un approccio per obiettivi per consentire agli interessati, decisori e utenti, di verificare l'esito degli interventi ed eventualmente aggiustarne le modalità. Al riguardo concordiamo sull'utilità di individuare un set di indicatori e di valutazione condivisi. Noi stessi abbiamo sostenuto la necessità di usare in questa materia la sperimentazione e il metodo del benchmarking. Ma legiferare per decreti non aiuta la condivisione.

Secondo il Libro Verde la costruzione di un welfare attivo richiede il contributo delle parti sociali e l'evoluzione delle Relazioni Industriali in chiave partecipativa. Per procedere verso questo obiettivo che noi condividiamo, occorrono condizioni sociali e politiche che lo favoriscano; tanto più in un sistema come il nostro ancora percorso da tensioni ideologiche e divergenze sindacali.

La priorità per le nostre relazioni industriali è una riforma condivisa che modernizzi la struttura contrattuale, utilizzando il CCNL per mantenere il potere d'acquisto dei lavoratori con il CCNL e potenziando il secondo livello contrattuale, per dare più spazio alle retribuzioni legate alla produttività e rendere "conveniente" per imprese e per lavoratori migliorare la competitività.

Il governo può aiutare tale processo in due direzioni; estendendo al settore pubblico la trattativa superando l'irrealistico livello dell'1,7% di inflazione programmata; confermando gli incentivi alle retribuzioni premiali quando siano concordate con il sindacato e non anche quando erogate unilateralmente dalle aziende (se si incentivassero anche queste non si favorirebbe il metodo contrattuale, ma lo si scoraggerebbe).

Una tale riforma contrattuale condivisa, con regole stabili, è la premessa per rafforzare la fiducia fra le parti e anche per orientare il nostro sistema in senso più esplicitamente

partecipativo. E' importante che la contrattazione sia aziendale sia territoriale (menzionata dal Libro Verde), acquisisca contenuti non solo distributivi, ma di gestione collaborativa dei rapporti di lavoro per migliorare la qualità dell'organizzazione del lavoro e la produttività.

A una estensione positiva delle Relazioni industriali può contribuire lo sviluppo degli enti bilaterali lasciando alle parti sociali di definire gli ambiti ad essi più congeniali come la formazione professionale, la previdenza, le politiche del lavoro e gli ammortizzatori (non invece la sicurezza).

La partecipazione dei lavoratori nell'impresa, compreso l'azionariato, può essere uno strumento utile seguendo le indicazioni dell'Unione Europea, come previsto nelle proposte legislative del PD.