

## Il Libro Bianco sul futuro del modello sociale: una sintesi

Lo scorso 6 maggio è stato presentato dal Ministro del Welfare Sacconi "La vita buona nella società attiva. Il Libro Bianco sul futuro del modello sociale", all'interno del quale vengono tracciate le linee guida del futuro sistema italiano di welfare.

Nella Presentazione del documento ministeriale si afferma che esso accoglie i consistenti materiali prodotti e le proposte avanzate dalla società civile e dagli innumerevoli soggetti tra istituzioni, organizzazioni rappresentative di interessi e singoli cittadini che hanno animato la consultazione pubblica e la discussione aperte dal precedente Libro Verde.

Già a partire dalle prime pagine si enunciano quelli che sono i valori che hanno guidato la redazione del Libro Bianco: *la centralità della persona, in sé e nelle sue proiezioni relazionali; la famiglia, quale luogo delle relazioni affettive; il lavoro, quale espressione di un progetto di vita; la comunità e il territorio, quali ambiti di relazioni solidali*<sup>1</sup>.

Da questi valori, si sostiene nel Libro Bianco, *discende la tesi di un Welfare delle opportunità e delle responsabilità, che si rivolge alla persona nella sua integralità, destinato progressivamente a sostituire il modello attuale di tipo risarcitorio. Un Welfare che interviene in anticipo, con un'offerta personalizzata e differenziata, rispetto al formarsi del bisogno e che sa stimolare comportamenti e stili di vita responsabili e, per questo, utili a sé e agli altri*<sup>2</sup>.

Secondo quanto si legge nel testo, *il principio di una vita buona ha le sue radici in una vita attiva, nella quale il lavoro, valorizzato in tutte le sue forme ed espressioni, non sia una maledizione o, peggio, una attesa delusa, ma costituisca fin da subito nel ciclo di vita, la base della autonomia sociale delle persone e delle famiglie. Nella società della vita buona la dimensione personale e la dimensione sociale sono simultaneamente perseguite [...]*<sup>3</sup>.

Inoltre, viene sancita l'importanza del territorio quale dimensione maggiormente idonea per l'attuazione delle politiche *perché è in questo ambito che le istituzioni, le organizzazioni non profittevoli, le associazioni rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori prossime alle persone possono integrarsi in modo efficiente e costruiscono soluzioni efficaci ai fini tanto dello sviluppo locale quanto della giustizia sociale*<sup>4</sup>.

La Presentazione del Libro Bianco, firmata dal Ministro Sacconi, si conclude con un riferimento alla complessità, alla non brevità e non linearità del processo di rinnovamento del sistema sociale italiano, alla crisi internazionale in atto *che impone il rinvio di molti dei cambiamenti qui ipotizzati e, in taluni casi, soluzioni incongruenti con essi*<sup>5</sup>; inoltre, si legge ancora, *anche per questa ragione il Libro Bianco si limita intenzionalmente alla declinazione dei valori e della visione del nuovo modello sociale con l'auspicio di offrire obiettivi largamente condivisi rispetto ai quali si dovrà esercitare la legittima dialettica tra i diversi soggetti istituzionali, politici e sociali circa i tempi e i modi del percorso di riforma*<sup>6</sup>.

Da un punto di vista operativo, il Libro Bianco si compone di sei sezioni, ognuna delle quali è suddivisa in paragrafi, all'interno dei quali si affrontano diverse tematiche.

---

<sup>1</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 6.

<sup>2</sup> *Ibidem.*

<sup>3</sup> *Ibidem.*

<sup>4</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 7.

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> *Ibidem.*

## **Lo scenario attuale e le grandi tendenze**

La prima è una sezione di cornice, volta a delineare gli elementi e i tratti che compongono lo scenario attuale e a ipotizzare tendenze e linee di sviluppo per il futuro. Le tematiche affrontate sono diverse: la grande crisi economica attuale; i cambiamenti demografici in atto e le implicazioni sul sistema previdenziale e dell'assicurazione sanitaria, sulla vita nelle città (in particolare nei grandi agglomerati per quel che concerne il disagio sociale e le reti di protezione informale, in primo luogo la famiglia); la ricerca, l'ambiente e l'energia, per quel che riguarda la velocità dei cambiamenti ad esse connessi e che producono conseguenze sulla società e sulla vita quotidiana, sulle relazioni sociali e familiari. Inoltre, tra i temi di interesse vengono presi in considerazione le biotecnologie e l'innovazione nella ricerca scientifica (per quanto riguarda gli effetti sulla qualità della vita e in campo sanitario). In questa prima parte, non mancano naturalmente i temi legati al lavoro, ai cambiamenti intervenuti nell'ambito dei processi produttivi, degli ambienti di lavoro e dei modelli organizzativi d'impresa. Viene preso in considerazione in particolar modo il forte impatto che i cambiamenti verificatisi comportano sul funzionamento dei sistemi di relazioni industriali, ma soprattutto sulla composizione della forza lavoro per quel che riguarda la qualità e la durata dei rapporti di lavoro, i rischi e la sicurezza negli ambienti di lavoro.

## **I limiti e le potenzialità del modello sociale italiano**

All'interno della seconda sezione del Libro Bianco, si prendono in esame i limiti e le potenzialità del modello sociale italiano. Al centro di questa sezione troviamo le disfunzioni del modello tradizionale, con particolare accento sull'*inadeguatezza del sistema di sicurezza sociale italiano*. I punti di criticità vengono individuati soprattutto nell'*invadenza di un attore pubblico che non sempre è in grado di garantire adeguati standard qualitativi dei servizi essenziali*<sup>7</sup>, con il risultato di diffondere *una cultura assistenzialista che comprime il senso di autonomia e responsabilità*<sup>8</sup>. Altro elemento di disfunzione è identificato nella configurazione della spesa sociale, caratterizzata da un netto squilibrio verso la componente pensionistica: *l'eccessivo peso del capitolo pensionistico penalizza, in particolare, la spesa sanitaria che, in prospettiva, pone problemi di sostenibilità*<sup>9</sup>.

Secondo quanto riportato all'interno del Libro Bianco, inoltre, *altrettanto deficitario è il quadro delle tutele attive dei disoccupati che presenta servizi pubblici per l'impiego diffusamente carenti, un corpus normativo incompleto delle forme di integrazione del reddito, investimenti nella formazione iniziale e continua di dubbia efficacia*<sup>10</sup>. Ne consegue che, *le varie forme di sostegno al reddito non seguono così un disegno di incentivazione per il rapido re-inserimento lavorativo e concorrono esse stesse ad alimentare una fiorente economia sommersa*<sup>11</sup>.

Un paragrafo ad hoc, è dedicato al sistema sanitario e a quello socio-assistenziale. Al suo interno si afferma che *il sistema sanitario italiano è considerato dalla Organizzazione Mondiale della Sanità uno dei primi al mondo [...]*<sup>12</sup>, tuttavia, si sostiene che non mancano situazioni di estrema inefficienza diffuse soprattutto nel Mezzogiorno. Tali disparità, secondo quanto sostenuto nel Libro Bianco, *non sono dovute alla mancanza di mezzi, bensì a un differente impiego delle risorse*<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 15.

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 16.

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> *Ibidem.*

Altri elementi da tenere in considerazione sono la bassa natalità e l'invecchiamento della popolazione che obbligano a una ridefinizione delle priorità del sistema sanitario. Infatti, si sottolinea, *il governo della qualità e della quantità della spesa sanitaria rappresenta una condizione necessaria anche per la applicazione della nuova legislazione sul federalismo fiscale*<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda le "relazioni di lavoro", cui è dedicato un apposito paragrafo, si sostiene che *Marco Biagi considerava il nostro mercato del lavoro come il peggiore d'Europa*<sup>15</sup>. Infatti, *anche dopo le recenti innovazioni apportate dalle leggi Treu e Biagi è palese l'insofferenza verso un corpo normativo sovrabbondante e ostile che, pur senza dare vere sicurezze a chi lavora, intralcia inutilmente il dinamismo dei processi produttivi e l'innovazione nella organizzazione del lavoro. I lavoratori chiedono maggiori e più incisive tutele. Le imprese reclamano a loro volta un quadro di regole semplici, sostanziali più che formali, accettate e rispettate in quanto capaci di contribuire a cementare rapporti fiduciari e collaborativi*<sup>16</sup>. Alle carenze storiche del mercato del lavoro, si aggiungono una insufficiente disponibilità di servizi di accompagnamento al lavoro e un sistema incompiuto di protezione del reddito dei disoccupati. Tuttavia, *l'apertura a operatori privati polifunzionali, che operano in un regime di autorizzazione o accreditamento e in cooperazione con i servizi pubblici del lavoro, ha ampliato la rete degli sportelli in grado di offrire formazione, orientamento, accompagnamento nel mercato del lavoro regolare*<sup>17</sup>. Dunque, si conclude, il futuro occupazionale e previdenziale dei giovani si costruisce *lavorando sulla qualità del sistema educativo e su quel gioco di anticipo che consenta, attraverso un effettivo raccordo tra scuola e impresa, un tempestivo ingresso nel mercato del lavoro*<sup>18</sup>.

Il terzo settore costituisce il focus dell'ultimo paragrafo di questa sezione. Vengono enunciati i punti di forza e le potenzialità di un soggetto che non si considera solo come supplente tra Stato e mercato, al fine di coprire le insufficienze del pubblico e del privato, ma si definisce come *un attore particolare, capace di produrre relazioni e di tessere i fili smarriti della comunità*<sup>19</sup>. Il terzo settore viene visto come *patrimonio di esperienze e di partecipazione che non si può disperdere*<sup>20</sup>. Vengono giudicate enormi, e in parte non ancora esplorate, le sue potenzialità nella rifondazione del nostro sistema sociale *visto che già oggi associazioni, gruppi di volontariato, imprese sociali, fondazioni e corpi intermedi si caricano dei bisogni dei singoli e trovano soluzioni innovative a essi*<sup>21</sup>. Strategico viene considerato il ruolo del mondo cooperativo, *sintesi tra sviluppo imprenditoriale, economico e sociale che si pone quale protagonista dinamico di uno sviluppo inteso non esclusivamente in senso materialista, ma come accrescimento delle libertà di autodeterminazione e autorealizzazione delle persone*<sup>22</sup>.

### **I valori: persona, famiglia, comunità**

La terza sezione del Libro Bianco è dedicata ai valori intorno a cui orientare l'opera di ricostruzione del sistema di welfare. Essi vengono identificati in: persona, famiglia, comunità.

Con un riferimento alla Costituzione, la centralità della persona è posta a fondamento della visione generale del Libro Bianco. Secondo quanto sostenuto, infatti, il *Welfare*

---

<sup>14</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 17.

<sup>15</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 18.

<sup>16</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 19.

<sup>17</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 20.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 21.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

*State tradizionale si è sviluppato sulla contrapposizione tra pubblico e privato, ove ciò che era pubblico veniva assiomaticamente associato a "morale", perché si dava per scontato che fosse finalizzato al bene comune, e il privato a "immorale" proprio per escluderne la valenza a fini sociali<sup>23</sup>. Ciò ha portato a favorire l'assistenzialismo, si sostiene ancora nel Libro Bianco, anziché la realizzazione di un Welfare delle opportunità diretto a sviluppare le potenzialità della persona, a promuovere le capacità umane<sup>24</sup>.*

Per quanto riguarda la famiglia, oggetto di un paragrafo ad hoc, si afferma che essa si configura come il nucleo primario intorno al quale si addensa la vita sociale, capace di trasmettere al singolo il primo impulso al sentimento alla solidarietà<sup>25</sup>. Pertanto, la famiglia assume la connotazione di vero e proprio attore sociale, anzi è la relazione sorgiva del sociale perché connette in modo unico generi e generazioni, attraverso la dimensione dell'amore come dono reciproco<sup>26</sup>, nonché cellula economica fondamentale, centro di redistribuzione del reddito e delle rendite<sup>27</sup>, ma soprattutto nucleo primario di qualunque Welfare<sup>28</sup>. In altre parole, secondo quanto si legge nel Libro Bianco, nel riconoscere e promuovere la famiglia, la società gioca la sua stessa sopravvivenza<sup>29</sup>.

Altro valore cardine della nuova visione del welfare ipotizzata nel Libro Bianco riguarda la comunità e le società intermedie ossia reti costituite da famiglie, piccole comunità, associazioni, entità profit e non profit, volontariato e cooperative, che oltre a costituire un antidoto a una idea di libertà assoluta, svincolata da ogni legame, identificata nella possibilità di attuare qualunque scelta purché ipotizzabile, che ha condotto le persone a sperimentare la vertigine di una solitudine esistenziale sempre più isolante.<sup>30</sup> sono in grado di alimentare il senso di responsabilità civile, la fiducia e la solidarietà reciproca. Grande importanza, in questo contesto, assume il principio di sussidiarietà. Infatti, secondo quanto sostenuto dal documento del Ministero, i modelli sociali basati sul solo Welfare State, oltre a non fornire incentivi alla efficienza e alla innovazione, sono anche inadeguati ai bisogni della persona<sup>31</sup>. Tali modelli peccano di paternalismo (perché guardano al bisogno) e sono spesso iniqui (poiché in un sistema che non incentiva la libertà e la responsabilità le persone povere e poco istruite sono meno in grado di usufruire adeguatamente dei servizi erogati). Una possibile soluzione viene individuata nella necessità di rivisitare, attraverso la formula della sussidiarietà, quella forma di governance per cui il monopolio statale sulla decisione di spesa sui servizi sociali ha spesso favorito gli interessi dei fornitori anziché quelli dei destinatari<sup>32</sup>. Questo approccio comporta un cambiamento nel ruolo dell'attore pubblico, che invece di essere il monopolista della erogazione è chiamato a determinare le linee guida degli interventi e assicurare il controllo sulla qualità dei servizi.

All'interno di questa sezione, poi, si riafferma l'assoluta primarietà del diritto alla salute, il cui soddisfacimento non può avvenire considerando i bisogni delle persone in modo anonimo, ma al contrario attraverso una loro personalizzazione.

Ampio spazio viene dedicato ai temi del lavoro, definito come un caposaldo della democrazia del nostro Paese<sup>33</sup>. Partendo dal presupposto che esso si configura come

---

<sup>23</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 22.

<sup>24</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 23.

<sup>25</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 23.

<sup>26</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 23.

<sup>27</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 24.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 23.

<sup>30</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 24.

<sup>31</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 24.

<sup>32</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 25.

<sup>33</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 26.

*l'ambito nel quale si misura la riuscita della integrazione sociale dell'uomo, in cui egli scopre la sua dignità, sviluppa relazioni sociali ed esercita il proprio desiderio di costruire*<sup>34</sup>, ciò implica *la presenza di un ideale e di un progetto comune, alla cui edificazione ciascuno è personalmente chiamato a contribuire*<sup>35</sup>. Lavorare, secondo quanto affermato nel Libro Bianco, significa partecipare attivamente alla società e al suo sviluppo, significa intraprendere una sfida per imparare e contribuire, per migliorare sé stessi e la società in cui si vive, indipendentemente dal mestiere svolto. Inoltre, il lavoro, così come sancito dalla Costituzione, non è esonerato dall'affermazione di alcuni diritti fondamentali: il diritto ad ambienti di lavoro sicuri, a un compenso equo, all'incremento delle conoscenze e delle competenze lungo tutto l'arco della vita. Inoltre, si prosegue, non bisogna dimenticare la tutela costituzionale della libertà di iniziativa economica privata e di impresa, poiché *l'autoimprenditorialità e la connessa cultura del rischio di impresa devono essere riconosciuti come valori che meritano apprezzamento sociale e sostegno istituzionale*<sup>36</sup>.

Nel paragrafo di questa sezione intitolato "Dei diritti e dei doveri" particolare attenzione viene prestata all'emergenza educativa in atto, causa di un atteggiamento di deresponsabilizzazione e di distacco dalla collettività. La soluzione a questo stato di cose viene individuata nella necessità di *ripartire dalle fondamenta e cioè dalla educazione, dalla formazione e dal lavoro che sono i valori di riferimento contenuti nella nostra Carta Costituzionale. Istituzioni e famiglie devono offrire ai giovani un modello di comportamento fondato sulla responsabilità, [...] in un opportuno bilanciamento di diritti e doveri [...]*<sup>37</sup>.

È proprio in questo paragrafo, poi, che si introduce un tema non presente all'interno del Libro Verde che aveva preceduto la pubblicazione del documento in oggetto: l'immigrazione. Le problematiche connesse a tale questione, si legge nel Libro Bianco, *sono spesso affrontate separando la prospettiva della cittadinanza da quella del lavoro*<sup>38</sup>. Partendo dal presupposto che *cittadinanza e lavoro erano per il Costituente concetti quasi inseparabili, non è possibile ridurre il problema della immigrazione solo a una discussione sui diritti da riconoscere agli immigrati. I diritti degli immigrati non possono essere artificialmente slegati dai loro doveri a partire da quello di contribuire al benessere sociale attraverso una attività lavorativa senza la quale sono trasformati in assistiti, alimentando un senso di alienazione e disperazione*<sup>39</sup>. Pertanto, si sostiene, occorre stabilire delle regole, che vadano oltre l'emergenza, definendo l'effettiva capacità recettiva del nostro Paese, corredata da una precisa strategia degli ingressi, in primo luogo puntando sulle attività di formazione nei Paesi di origine. Per la realizzazione di una sana inclusione sociale degli immigrati, inoltre, vengono elencati alcuni *requisiti minimi*<sup>40</sup>, quali *la conoscenza della lingua e della nostra cultura, il rispetto per i valori fondanti del nostro Paese e l'osservanza delle leggi vigenti*<sup>41</sup>. Affinché ciò avvenga in maniera corretta viene affermata la necessità di introdurre fondamentali distinzioni, per esempio tra prima e seconda accoglienza e generazione di immigrazione, tra le diverse etnie, generi, età, tra migrazione residenziale e rotazionale.

L'ultimo paragrafo di questa sezione riguarda la sussidiarietà verticale e il federalismo fiscale. Partendo dalla considerazione che nel settore della sanità e in quello delle

---

<sup>34</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 26.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 27.

<sup>37</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 28.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 29.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

politiche sociali vi sono delle *aree geografiche dall'inaccettabile livello di inefficienza*<sup>42</sup>, *il passaggio dal finanziamento della spesa storica (che finanzia i servizi e l'inefficienza) a quello del costo standard (che finanzia solo i servizi) permetterà, in un quadro che non pregiudicherà i livelli essenziali dei servizi, una razionalizzazione della spesa pubblica diretta a evitare che si confonda la solidarietà con la difesa di clientele, sprechi e rendite*<sup>43</sup>.

### **La visione: il nuovo modello delle opportunità e delle responsabilità**

Nella quarta sezione del Libro Bianco vengono tracciate le caratteristiche e le linee guida dell'idea promossa, improntata su un modello delle opportunità e delle responsabilità. Punto focale è la riaffermazione e il potenziamento della funzione tradizionalmente assolta dai sistemi di welfare: proteggere e dare sicurezze alle persone "dalla culla alla tomba". Ciò si realizza nell'*individuare e prevenire quelli che sono oggi nuovi fattori di rischio e debolezza*<sup>44</sup>. E nel disegnare politiche che non siano risarcitorie e assistenzialistiche nei confronti di chi esce dalla condizione di soggetto attivo. Per questo *la concessione di tutele e sussidi deve essere condizionata, là dove possibile, alla partecipazione attiva nella società attraverso un percorso che garantisca continue opportunità e stimoli e, al tempo stesso, la responsabilità del singolo. E deve indirizzare le persone verso comportamenti attivi e stili di vita responsabili*<sup>45</sup>. Tale visione comporta la scelta dell'ambito territoriale quale luogo per realizzare risposte integrate e aderenti ai bisogni attuali e potenziali della persona, valorizzando i corpi intermedi e gli altri attori della comunità locale. In questa direzione, *il federalismo fiscale appare la riforma istituzionale più significativa per valorizzare compiutamente la dimensione del territorio e in ciascun territorio la responsabilità degli amministratori locali, a partire dal Mezzogiorno*<sup>46</sup>.

Altri elementi fondanti la società attiva sono il riconoscimento del valore della differenza, con particolare riguardo al genere e alla maternità, e la "*presa in carico della persona*" attraverso una *ampia rete di servizi e di operatori – indifferentemente pubblici o privati – che offrono, in ragione di precisi standard di qualità ed efficienza validi per tutto il territorio nazionale, non solo semplici servizi sociali e prestazioni assistenziali, ma anche la promessa di un miglioramento della vita quotidiana*<sup>47</sup>, di cui uno degli strumenti essenziali è il fascicolo personale elettronico (finalizzato a raccogliere informazioni circa le varie fasi della vita della persona, sui percorsi educativi, formativi e occupazionali, utili per una piena integrazione sociale e per la partecipazione attiva al mercato del lavoro).

Per quanto concerne il mercato del lavoro, esso viene visto come un luogo libero ma regolato, in cui si fa strada un nuovo concetto, quello di "percorso di lavoro" nei cui momenti di transizione occorre mettere in atto un sistema di servizi, in grado di rispondere a una pluralità di esigenze, che si realizzi attraverso il coinvolgimento di operatori pubblici e privati, profit e non profit, in grado di bilanciare competitività e collaborazione, con lo scopo di perseguire efficacia ed efficienza dei servizi stessi.

Nel contesto ipotizzato, trova spazio lo "Statuto dei lavori" già auspicato da Marco Biagi, *quale corpo di tutele progressive del lavoro costruite per geometrie variabili in funzione della anzianità di servizio e del reale grado di dipendenza economica del lavoratore*<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 30.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 31.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 32.

<sup>47</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 37.

<sup>48</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 40.

Inoltre, vengono giudicati *oramai maturi i tempi per assetti regolatori e statuti normativi specifici per tipologia di settore produttivo, ma anche territorialmente diversificati fermo restando uno standard protettivo minimo e omogeneo sull'intero territorio nazionale – soprattutto per quanto riguarda la tutela della salute e sicurezza sul lavoro – volto essenzialmente a scongiurare fenomeni di dumping sociale*<sup>49</sup>. Per quanto concerne la sicurezza negli ambienti di lavoro, si afferma che essa passa dalla modernizzazione dei contesti organizzativi e dei modelli gestionali, dove serve un sistema di monitoraggio articolato per settori e dimensioni di impresa, tipologie contrattuali e altri criteri finalizzati a verificare nel tempo le azioni intraprese.

Un altro elemento che assume una rilevanza strategica nell'ambito del welfare delle opportunità è l'apprendimento. Esso viene sancito come vero e proprio diritto della persona. In particolare, all'interno del Libro Bianco, vengono individuate tre linee di riforma del tradizionale sistema di formazione: il lavoro come parte essenziale di tutto il percorso educativo della persona; l'impresa e l'ambiente produttivo come contesto maggiormente idoneo allo sviluppo della professionalità; la certificazione formale che deve riguardare una reale verifica delle conoscenze e delle esperienze di un lavoratore a prescindere dai corsi frequentati, considerati come mezzo e non come prova di acquisizione. Secondo questa nuova prospettiva, dunque, l'attenzione deve essere posta ai risultati e ai destinatari più che alle procedure, all'insegna della personalizzazione dei sistemi di istruzione e formazione e di un loro adattamento ai bisogni individuali.

Il nuovo sistema di welfare è definito anche come welfare delle opportunità, in primo luogo delle pari opportunità. È quanto troviamo scritto in un apposito paragrafo della sezione in oggetto, dedicato ad approfondire il tema delle differenze di genere e delle mancate pari opportunità soprattutto in campo lavorativo e occupazionale che riguardano anche altre fasce svantaggiate della popolazione come gli immigrati.

### **Meriti e bisogni**

Così si intitola la quinta e penultima sezione di cui è composto il Libro Bianco. Tale sezione si apre con la dichiarazione secondo cui *un modello sociale fondato sul binomio opportunità – responsabilità impone un impiego rigoroso delle erogazioni assistenziali o dei benefici fiscali in termini di accurata selezione degli aventi diritto e di meccanismi incentivanti i comportamenti dello stesso destinatario utili a rimuovere lo stato di bisogno*<sup>50</sup>. Infatti, mentre *prestazioni troppo generose determinano l'intrapopolamento dei bisognosi in una condizione di esclusione sociale, al contrario decise modalità di riconoscimento del merito incoraggiano la mobilità sociale e diffusi comportamenti responsabili*<sup>51</sup>.

Già presente all'interno del Libro Verde, viene riportata nuovamente la differenziazione tra povertà assoluta e povertà relativa, per contrastare le quali la risposta più adeguata appare il lavoro, nonché la promozione di una società attiva e di un mercato del lavoro inclusivo, che attraverso servizi specifici accompagni i disoccupati tramite percorsi personalizzati. Tuttavia, vi sono alcune componenti della società, quali ad esempio anziani soli, famiglie con un solo genitore, disabili etc., per cui si ritiene che il lavoro non possa essere la risposta al bisogno. Per queste categorie vengono prese in considerazione misure ad hoc, ferma restando la convinzione che *forme di integrazione del reddito di ultima istanza potrebbero costituire una risposta più efficace per affrontare le situazioni di disagio sociale estremo intervenendo solo se e fino a quando non esistono altre possibili soluzioni, secondo soglie rigorose e*

---

<sup>49</sup> *Ibidem.*

<sup>50</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 46.

<sup>51</sup> *Ibidem.*

*modulate per territori e composizione dei nuclei familiari, collegate con percorsi di uscita dalla area di disagio*<sup>52</sup>.

Nell'affrontare il tema della disabilità vi è un chiaro riferimento alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata nel nostro Paese lo scorso febbraio, la quale veicola una concezione nuova della disabilità, considerata come la risultante di una relazione tra salute e ambiente. All'interno del Libro Bianco, si afferma che entrambi questi fattori possono e debbono essere oggetto di miglioramento e di modifiche tali da consentire l'inclusione nella società attiva. Fondamentali per il raggiungimento di tale obiettivo appaiono le politiche di integrazione che devono assicurare il *raccordo e il coinvolgimento dei servizi sanitari e sociali nel sostegno alla persona e alla famiglia attivando, nei diversi momenti e nelle diverse situazioni, forme di affiancamento ai compiti di assistenza e servizi di sollievo*<sup>53</sup>.

Solo il rafforzamento dei poteri delle Regioni e degli Enti Locali, si legge nel testo, potrà realizzare la dotazione di servizi adeguati, grazie all'ausilio anche delle nuove tecnologie. L'obiettivo sostanziale deve essere l'inclusione nel mercato del lavoro: il fascicolo elettronico personale e l'integrazione dei servizi per il lavoro si configurano quali strumenti fondamentali per il sostegno delle persone .

Inoltre, uno dei problemi prioritari che si deve porre il welfare delle opportunità, secondo quanto riportato nel Libro Bianco, riguarda le modalità di utilizzo del potenziale di capitale umano generato dalla popolazione anziana e di come provvedere al soddisfacimento dei bisogni di questa. I cambiamenti generati dal miglioramento delle attese di vita creano nuovi equilibri sociali che impongono *politiche specificatamente indirizzate alla cosiddetta terza e quarta età e alla promozione dell'invecchiamento in buona salute mediante la prevenzione attiva dei principali fattori di rischio correlati anche agli stili di vita*<sup>54</sup>. Tra le misure individuate *la permanenza nel mercato del lavoro rappresenta la strategia centrale per combattere il disagio sociale ed economico*<sup>55</sup>. Gli anziani non autosufficienti vanno sostenuti attraverso il rafforzamento di servizi socio-sanitari, ma soprattutto la presa in carico non deve produrre effetti di indebolimento delle capacità dell'anziano. In particolare, *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, e mirando a costruire, o potenziare, le reti di prossimità*<sup>56</sup>. Infatti, si continua nel documento del Ministro Sacconi, *nel nostro Paese la condizione dell'anziano è ancora fortemente sostenuta da una tenuta delle relazioni familiari più solida che in altri Paesi. Questo legame va incoraggiato e alimentato [...] non solo e non tanto a causa di carenze di strutture pubbliche, ma per l'esigenza di un servizio flessibile, più a misura di famiglia, controllato e gestito direttamente dai parenti*<sup>57</sup>. Pertanto, uno 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, nonché, ove possibile, la valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici e privati<sup>58</sup>. Così come le politiche socio-sanitarie devono continuare ad articolare un piano della domiciliarità a favore degli anziani mediante lo sviluppo di servizi integrati, la diffusione dell'assegno di cura a sostegno del lavoro delle famiglie, l'attivazione di servizi di sollievo e di centri diurni, la diffusione di un sistema integrato e universale di "buoni lavoro",

---

<sup>52</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 48.

<sup>53</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 49.

<sup>54</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 50.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 51.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibidem*.



*attraverso cui erogare servizi personalizzati e di qualità, nel quale convergano gli analoghi sistemi gestiti dallo Stato, dalle Regioni, dagli Enti locali*<sup>59</sup>.

Un apposito paragrafo è dedicato al sostegno alle famiglie. Nel Libro Bianco si legge che *le politiche di Welfare devono 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. Lo strumento primario dovrà essere una regolazione fiscale premiale e proporzionata alla composizione del nucleo familiare [...]*<sup>60</sup>. In questo ambito, da quanto si legge nel Libro Bianco, è nelle intenzioni del Governo promuovere un "patto intergenerazionale". *Sempre più numerose sono le famiglie nelle quali gli anziani, coabitanti o meno, offrono il loro aiuto nelle azioni di accompagnamento e di assistenza dei minori – assicurando così alla donna la possibilità di partecipare al mercato del lavoro – oppure mettono a disposizione la loro pensione nella vita familiare. E nello stesso tempo trovano nelle famiglie la risposta ai loro bisogni e alle loro paure. A queste famiglie vanno garantite opportune agevolazioni fiscali o anche trasferimenti monetari e in natura, sia pure con un attento controllo delle condizioni di accesso*<sup>61</sup>. Mentre per coloro che hanno a carico anziani non autosufficienti o famigliari con particolari patologie, *devono essere assicurati contratti di lavoro con orari flessibili*<sup>62</sup>; così come per garantire lo sviluppo del nuovo modello familiare che vede una sempre maggiore presenza delle donne nel mondo del lavoro, *bisogna vedere superata la insufficiente e disomogenea distribuzione territoriale dei servizi per la prima infanzia, promovendo il consolidamento e la diversificazione della offerta di nidi e micronidi anche presso i luoghi di lavoro o le famiglie*<sup>63</sup>. Altri obiettivi prioritari vengono individuati nel sostegno alle competenze relazionali ed educative delle figure genitoriali e, per gli adolescenti e i giovani, gli interventi volti a prevenire le forme di disagio e rischio.

Anche in questa sezione, poi, viene dedicato ampio spazio al lavoro. Viene enunciata la necessità di effettuare una revisione delle tecniche di protezione dei lavoratori, in virtù della diffusione di forme di lavoro flessibili e temporanee che hanno spostato l'accento dal singolo posto di lavoro alla necessità di provvedere alla protezione attiva e generalizzata dell'occupazione. Ciò deve avvenire, secondo quanto affermato nel testo, attraverso il ricorso a una pluralità di strumenti di protezione del reddito, che sia *organizzata su due pilastri. L'uno pubblico, esteso a tutti i lavori subordinati, decrescente nel tempo e modellato sulla attuale indennità di disoccupazione. [...]* *L'altro privato, e fiscalmente incentivato, che dovrebbe svilupparsi attraverso la diffusione degli organismi bilaterali promossi dalle parti sociali anche grazie alla completa remissione ad essi della gestione dei fondi alimentati da contribuzioni obbligatorie dei lavoratori e degli imprenditori e oggi dedicati alla cassa integrazione*<sup>64</sup>. Viene anche affermata la centralità delle relazioni industriali, in particolare per quel che concerne il ruolo strategico che queste hanno nel promuovere la competitività e lo sviluppo. In particolare, viene ribadita la necessità di procedere a un rinnovamento delle procedure contrattuali che devono essere caratterizzate da nuove regole di negoziazione e gestione della contrattazione collettiva. Nella visione auspicata nel Libro Bianco, il raggiungimento di una più efficiente distribuzione delle ricchezza, può essere compiuta *garantendo uno spazio adeguato alla contrattazione collettiva aziendale e, nel quadro di questa, anche ad accordi individuali*<sup>65</sup>.

---

<sup>59</sup> *Ibidem.*

<sup>60</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 52.

<sup>61</sup> *Ibidem.*

<sup>62</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 52.

<sup>63</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 53.

<sup>64</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 54.

<sup>65</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 56.

Da una parte il decentramento contrattuale consentirà lo sviluppo degli organismi bilaterali territoriali, per quel che riguarda la gestione dei mercati del lavoro locale, dei servizi alla persona quali *sicurezza, formazione, integrazione del reddito, ricollocamento, certificazione del contratto di lavoro*<sup>66</sup>. Dall'altra parte, la maggiore attenzione della contrattazione collettiva al sostegno di servizi di protezione sociale determinerà lo sviluppo ulteriore degli *enti bilaterali nazionali dedicati alla previdenza complementare, alla assistenza sanitaria, agli oneri per la non autosufficienza, i quali abbisognano di una idonea massa critica*<sup>67</sup>. In ultima analisi, secondo quanto si legge nel Libro Bianco, *bilateralità e partecipazione rappresentano la soluzione più autorevole e credibile per superare ogni residua cultura antagonista nei rapporti di produzione e avviare, in un rinnovato clima di fiducia e collaborazione, una virtuosa alleanza tra capitale e lavoro sui temi della crescita, dello sviluppo e della giustizia sociale in un mondo ragionevolmente destinato a sopportare frequenti cause di instabilità*<sup>68</sup>.

### **La sostenibilità del modello sociale**

L'ultima sezione del Libro Bianco è dedicata alla sostenibilità del modello sociale, che potrà essere garantita solo attraverso l'incremento della natalità e dei tassi di occupazione regolare. In questo senso viene ribadita la necessità di ricorrere a un sistema multipilastro, caratterizzato da *una diversificazione delle fonti di finanziamento del sistema sociale con la definizione di proporzioni sostenibili per il funzionamento a "ripartizione" e con l'identificazione degli ambiti di sviluppo del canale di finanziamento a "capitalizzazione reale"*<sup>69</sup>.

Infatti, si afferma a chiare lettere che *il rinnovamento del Welfare richiede, conseguentemente, una combinazione equilibrata tra finanziamento a ripartizione e finanziamento a capitalizzazione*<sup>70</sup>.

Un principio guida al fine di garantire la sostenibilità ed evitare il razionamento delle prestazioni è quello dell'universalismo selettivo, che *sancisce il principio della parità dei cittadini nell'accesso alle risorse e, allo stesso tempo, pone i presupposti per la sostenibilità finanziaria e il controllo della qualità dei servizi. È un modello che valorizza la responsabilità degli individui e la capacità dell'attore pubblico di stabilire ordini di priorità e dosare le risorse per mantenere il più possibile ampia la platea delle prestazioni e dei beneficiari, nel rispetto degli equilibri finanziari e senza introdurre discontinuità nei trattamenti. L'universalismo selettivo richiede il coordinamento e una leale collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali, per coniugare coesione e responsabilità*<sup>71</sup>.

Secondo il Libro Bianco, fondamentale è operare una *distinzione tra 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 o canalizzate dalla bilateralità. Le prestazioni redistributivo/assistenziali dovranno impiegare risorse della fiscalità generale ed essere finanziate dallo Stato o dagli altri livelli di governo. Nel riconoscimento di queste prestazioni non valgono distinzioni di condizione occupazionale o di appartenenza di settore o comparto, ma principi generali di priorità riferiti a caratteristiche soggettive od oggettive dell'individuo. Le prestazioni assicurative sono caratterizzate da istituti che per loro natura si rivolgono a platee predefinite e sono finalizzati al trasferimento di reddito nel*

---

<sup>66</sup> *Ibidem.*

<sup>67</sup> *Ibidem.*

<sup>68</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 57.

<sup>69</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 59.

<sup>70</sup> *Ibidem.*

<sup>71</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 60.

*tempo, come nel caso delle pensioni, o alla copertura di rischi specifici, come nel caso della assicurazione contro la disoccupazione e di quella contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*<sup>72</sup>.

Al fine di garantire la sostenibilità del sistema pensionistico, si conclude nel Libro Bianco, *la pensione dovrà essere posta sempre più in stretta connessione finanziario-attuariale con la storia contributiva e con la speranza di vita attesa dopo il pensionamento. In questo modo, il lavoratore è incentivato a rimanere attivo e può beneficiare dei maggiori contributi*<sup>73</sup>.

Per quanto riguarda la sostenibilità del sistema sanitario, invece, nel documento si afferma che essa è correlata ad alcuni fattori di primaria importanza quali la deospedalizzazione, l'innovazione tecnologica, etc., e soprattutto *a un sistema di governance che favorisca responsabilità, solidarietà, equità, nonché rigorosi principi di efficienza ed efficacia del modello erogatorio pubblico e privato*<sup>74</sup>. Infatti, si sostiene che *una rinnovata governance dovrà sostituire il finanziamento derivato dal bilancio dello Stato attraverso il Fondo sanitario nazionale e promuove la responsabilizzazione di amministratori pubblici e cittadini nella gestione delle risorse pubbliche*<sup>75</sup>.

In questo ambito si auspica l'attuazione di un vero e proprio federalismo sanitario che consiste nel *passaggio dal finanziamento della spesa storica – che spesso incorpora alti livelli di inefficienza – ai costi standard, ovvero al finanziamento dei servizi erogati secondo principi di efficienza e appropriatezza*<sup>76</sup>. In tale prospettiva, poi, si afferma che *le risorse necessarie a finanziare il complesso delle prestazioni sanitarie ricomprese nei livelli essenziali sono generate, Regione per Regione, da un mix di fonti. La spesa eccedente rispetto al livello efficiente dovrà rimanere, completati i processi riorganizzativi, a carico delle Regioni e trovare copertura in aumenti della pressione fiscale, nello spostamento di risorse all'interno del bilancio, o in compartecipazioni da parte dei fruitori*<sup>77</sup>. Sempre per quanto concerne la sostenibilità del sistema sanitario, inoltre, si sostiene la necessità di ripensare i livelli essenziali di assistenza (LEA) come *strumento in grado di conciliare sostenibilità del sistema, diritti del cittadino, accesso ai servizi, appropriatezza e sicurezza delle cure*<sup>78</sup>. Una soluzione in questo senso viene individuata nel fatto che *il pilastro a capitalizzazione reale si sviluppi anche in ambito sanitario e assistenziale, valorizzando le possibili sinergie e complementarità con il pilastro pensionistico privato [...]*<sup>79</sup>, su cui si insiste molto. Infatti si afferma che *la crescita di un nuovo secondo pilastro con nuove forme integrative di assistenza sanitaria e socio-sanitaria [...] è rilevante anche al fine di valorizzare nuove forme di produzione dei servizi che fanno tradizionalmente parte dell'offerta dello Stato sociale. Pubblico e privato debbono porsi in posizione sinergica rispetto ai bisogni di salute da soddisfare e pertanto adeguarsi alla programmazione sanitaria in termini di tipologia della offerta, modalità di erogazione delle prestazioni e dei volumi di attività ritenuti congrui rispetto ai bisogni*<sup>80</sup>.

In sintesi, secondo quanto di legge nel Libro Bianco, occorre diffondere una nuova cultura del governo sanitario, le cui parole chiave sono: *clinical governance, e-medicine, health technology assessment, risk management*<sup>81</sup>, che richiedono processi

---

<sup>72</sup> Cfr. Libro Bianco, pagg. 61-62.

<sup>73</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 63.

<sup>74</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 64.

<sup>75</sup> *Ibidem.*

<sup>76</sup> *Ibidem.*

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 65.

<sup>79</sup> *Ibidem.*

<sup>80</sup> *Ibidem.*

<sup>81</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 66.

*di aziendalizzazione e una accelerazione meritocratica*<sup>82</sup>, che dovrebbe interessare tutto il mondo della sanità.

Il Libro Bianco si conclude con un riferimento alla *cultura del dono e della solidarietà*, in cui si afferma il notevole contributo al sistema del welfare *delle tante azioni generose che ogni giorno, singolarmente o in modo associato o cooperativo, compiono gli Italiani*<sup>83</sup>. Si legge, infatti, che *nessun sistema potrà fare a meno dei sacrifici, grandi o piccoli, che tantissime persone donano quotidianamente per il bene comune concorrendo alla coesione sociale*<sup>84</sup>. In considerazione dell'enorme importanza rivestita da questo aspetto, dunque, occorre *confermare e rafforzare gli strumenti di sostegno dello Stato alle iniziative generose della società, dalle agevolazioni fiscali alle donazioni, alla regolazione agevolata delle imprese sociali, alla possibilità per i contribuenti di disporre liberamente di una parte del prelievo fiscale a loro carico indirizzandolo a soggetti meritevoli opportunamente selezionati. È necessario aprire una "stagione costituente" per il terzo settore dedicata a produrre le soluzioni legislative idonee a promuoverne le straordinarie potenzialità*<sup>85</sup>.

Infine, nell'ultimo paragrafo dedicato alle conclusioni, si sostiene che la condivisione è un requisito implicito nei valori e nella visione del Libro Bianco, così come *l'equilibrio degli interessi e lo "scambio" virtuoso tra i soggetti del dialogo costituiscono uno strumento imprescindibile per la realizzazione del bene comune*<sup>86</sup>, ma allo stesso tempo, si sostiene che *solo in un quadro di stabilità della finanza pubblica e di ripresa di produzione della ricchezza sarà peraltro possibile realizzare gli obiettivi qui descritti per una vita buona nella società attiva*<sup>87</sup>.

In conclusione, un'annotazione va fatta rispetto al fatto che all'interno del Libro Bianco, così com'era già avvenuto nel testo del Libro Verde, non vengono menzionate e, di conseguenza, non compaiono provvedimenti di alcun tipo sulle politiche abitative.

**Zaira Bassetti**

---

<sup>82</sup> *Ibidem.*

<sup>83</sup> *Ibidem.*

<sup>84</sup> *Ibidem.*

<sup>85</sup> *Ibidem.*

<sup>86</sup> Cfr. Libro Bianco, pag. 68.

<sup>87</sup> *Ibidem.*