

WOL

welfare on line

Webzine dell'Associazione Nuovo Welfare
Anno V, Numero 5, Maggio-Luglio 2009

www.nuovowelfare.it
info@nuovowelfare.it



Foto di Zaira Bassetti

In questo numero:

- "Il Libro Bianco sul futuro del modello sociale: una sintesi" di Zaira Bassetti – pag. 2
"Il Libro Bianco sul futuro del modello sociale: una valutazione" di Emiliano Monteverde – pag. 11
"Il recepimento della legge 328/00 nella Regione Lazio" di Augusto Battaglia – pag. 13
"Ricerca e Innovazione: promuovere un nuovo sviluppo nella società della conoscenza" di Sandra Romagnosi – pag. 15
"Shaping the future" di Silvia Spatari – pag. 18

Le nostre rubriche:

- "LibrInMente" a cura di Silvia Spatari – pag. 13
"Cineforum" a cura di Matteo Domenico Recine – pag. 18

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*¹.

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*².

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 [...]*³.

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*⁴.

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*⁵; 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*⁶.

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.

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 cambia-

¹ Cfr. Libro Bianco, pag. 6.

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

⁴ Cfr. Libro Bianco, pag. 7.

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

menti 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*⁷, con il risultato di diffondere una *cultura assistenzialista che comprime il senso di autonomia e responsabilità*⁸. 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*⁹.

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*¹⁰. Ne consegue che, *le varie forme di sostegno al reddito non seguono così un disegno di incentivazione per il rapido reinserimento lavorativo e concorrono esse stesse ad alimentare una fiorente economia sommersa*¹¹.

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 [...]*¹², 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*¹³.

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*¹⁴.

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*¹⁵. 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*¹⁶. 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*¹⁷. 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*¹⁸.

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 defini-

⁷ Cfr. Libro Bianco, pag. 15.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Cfr. Libro Bianco, pag. 16.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Cfr. Libro Bianco, pag. 17.

¹⁵ Cfr. Libro Bianco, pag. 18.

¹⁶ Cfr. Libro Bianco, pag. 19.

¹⁷ Cfr. Libro Bianco, pag. 20.

¹⁸ *Ibidem*.

sce come un attore particolare, capace di produrre relazioni e di tessere i fili smarriti della comunità¹⁹. Il terzo settore viene visto come patrimonio di esperienze e di partecipazione che non si può disperdere²⁰. 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 essi²¹. 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 persone²².

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 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 sociali²³. 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 umane²⁴.

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 solidarietà²⁵. 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 reciproco²⁶, nonché cellula economica fondamentale, centro di redistribuzione del reddito e delle rendite²⁷, ma soprattutto nucleo primario di qualunque Welfare²⁸. In altre parole, secondo quanto si legge nel Libro Bianco, nel riconoscere e promuovere la famiglia, la società gioca la sua stessa sopravvivenza²⁹.

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.³⁰ 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 persona³¹. 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 destinatari³². 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 consideran-

¹⁹ Cfr. Libro Bianco, pag. 21.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ Cfr. Libro Bianco, pag. 22.

²⁴ Cfr. Libro Bianco, pag. 23.

²⁵ Cfr. Libro Bianco, pag. 23.

²⁶ Cfr. Libro Bianco, pag. 23.

²⁷ Cfr. Libro Bianco, pag. 24.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Cfr. Libro Bianco, pag. 23.

³⁰ Cfr. Libro Bianco, pag. 24.

³¹ Cfr. Libro Bianco, pag. 24.

³² Cfr. Libro Bianco, pag. 25.

do 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*³³. Partendo dal presupposto che esso si configura come *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*³⁴, ciò implica la presenza di un ideale e di un progetto comune, alla cui edificazione ciascuno è personalmente chiamato a contribuire³⁵. 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*³⁶.

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 [...]*³⁷.

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 pro-

blematiche connesse a tale questione, si legge nel Libro Bianco, sono spesso affrontate separando la prospettiva della cittadinanza da quella del lavoro³⁸. 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*³⁹. 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*⁴⁰, quali *la conoscenza della lingua e della nostra cultura, il rispetto per i valori fondanti del nostro Paese e l'osservanza delle leggi vigenti*⁴¹. 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 politiche sociali vi sono delle *aree geografiche dall'inaccettabile livello di inefficienza*⁴², *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*⁴³.

La visione: il nuovo modello delle opportunità e delle responsabilità

Nella quarta sezione del Libro Bianco vengono tracciate le caratteristiche e le linee guida

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ Cfr. Libro Bianco, pag. 29.

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² Cfr. Libro Bianco, pag. 30.

⁴³ *Ibidem.*

³³ Cfr. Libro Bianco, pag. 26.

³⁴ Cfr. Libro Bianco, pag. 26.

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ Cfr. Libro Bianco, pag. 27.

³⁷ Cfr. Libro Bianco, pag. 28.

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*⁴⁴. 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*⁴⁵. 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*⁴⁶.

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*⁴⁷, 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*⁴⁸.

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*⁴⁹. 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.

⁴⁴ Cfr. Libro Bianco, pag. 31.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Cfr. Libro Bianco, pag. 32.

⁴⁷ Cfr. Libro Bianco, pag. 37.

⁴⁸ Cfr. Libro Bianco, pag. 40.

⁴⁹ *Ibidem*.

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*⁵⁰. 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*⁵¹.

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

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*⁵³.

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 specificamente 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*⁵⁴. Tra le misure individuate *la permanenza nel mercato del lavoro rappresenta la strategia centrale per combattere il disagio sociale ed economico*⁵⁵. 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,*

⁵⁰ Cfr. Libro Bianco, pag. 46.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Cfr. Libro Bianco, pag. 48.

⁵³ Cfr. Libro Bianco, pag. 49.

⁵⁴ Cfr. Libro Bianco, pag. 50.

⁵⁵ *Ibidem*.

coinvolgendo la responsabilità di vicini di casa e familiari, e mirando a costruire, o potenziare, le reti di prossimità⁵⁶. 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 parenti⁵⁷. 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 privati⁵⁸. 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", attraverso cui erogare servizi personalizzati e di qualità, nel quale convergano gli analoghi sistemi gestiti dallo Stato, dalle Regioni, dagli Enti locali⁵⁹.

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 [...] ⁶⁰. 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 accesso⁶¹. Mentre per coloro che hanno a carico anziani non autosufficienti o familiari con particolari patologie, devono essere assicurati contratti di lavoro con orari flessibili⁶²; 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, promuovendo il consolidamento e la diversificazione della offerta di nidi e micronidi anche presso i luoghi di lavoro o le famiglie⁶³. 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 integrazione⁶⁴.

Viene anche affermata la centralità delle relazioni industriali, in particolare per quel che concerne il ruolo strategico che queste hanno

⁵⁶ Cfr. Libro Bianco, pag. 51.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Cfr. Libro Bianco, pag. 52.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Cfr. Libro Bianco, pag. 52.

⁶³ Cfr. Libro Bianco, pag. 53.

⁶⁴ Cfr. Libro Bianco, pag. 54.

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 ricchezze, può essere compiuta *garantendo uno spazio adeguato alla contrattazione collettiva aziendale e, nel quadro di questa, anche ad accordi individuali*⁶⁵.

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*⁶⁶. 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*⁶⁷. 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*⁶⁸.

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"*⁶⁹.

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

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*⁷¹.

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 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*⁷².

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,*

⁶⁵ Cfr. Libro Bianco, pag. 56.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Cfr. Libro Bianco, pag. 57.

⁶⁹ Cfr. Libro Bianco, pag. 59.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Cfr. Libro Bianco, pag. 60.

⁷² Cfr. Libro Bianco, pagg. 61-62.

il lavoratore è incentivato a rimanere attivo e può beneficiare dei maggiori contributi⁷³.

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 privato⁷⁴. 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 pubbliche⁷⁵.

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 appropriatezza⁷⁶. 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 fruitori⁷⁷. 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 cure⁷⁸. 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 [...] ⁷⁹, su cui si insiste molto. Infatti si afferma che la crescita di un nuovo secondo pilastro con nuove forme in-

tegrative 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 bisogni⁸⁰.

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*⁸¹, che richiedono processi di aziendalizzazione e una accelerazione meritocratica⁸², 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 Italiani⁸³. 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 sociale⁸⁴. 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 potenzialità⁸⁵.

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 impre-

⁷³ Cfr. Libro Bianco, pag. 63.

⁷⁴ Cfr. Libro Bianco, pag. 64.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Cfr. Libro Bianco, pag. 65.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Cfr. Libro Bianco, pag. 66.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ibidem*.

scindibile per la realizzazione del bene comune⁸⁶, 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 attiva⁸⁷.

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**

⁸⁶ Cfr. Libro Bianco, pag. 68.

⁸⁷ *Ibidem*.

Il Libro Bianco sul futuro del modello sociale: una valutazione

In generale, all'interno di documenti come il Libro Bianco si trovano indicazioni, proposte, soluzioni e percorsi sufficientemente concreti, tali da poter commentare veri e propri piani di lavoro promossi da Governi o Ministeri. Al contrario, risulta veramente difficile leggere in quest'ottica il testo proposto dal Ministro Sacconi "La buona vita nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale", davanti al quale si resta stupiti, in primo luogo, dalla mancanza di proposte reali e concrete.

Nel Libro Bianco, infatti, si rintracciano moltissime affermazioni di principio, punti di vista e perfino definizioni di cosa sia, per esempio, una vita sana, con paragrafi dedicati a "coloro che sembrano avere smarrito il senso stesso della vita"⁸⁸. Ma di impegni concreti se ne intravedono veramente pochi.

Questo non significa che il testo non abbia una sua importanza, anzi, mi sentirei di affermare che siamo di fronte a un importante passaggio teorico e definirei il testo come un "manifesto" sulle politiche di welfare di una parte della maggioranza (a questo proposito mi pare importante sottolineare che si tratta solo di

una parte della maggioranza), che è al Governo del nostro Paese. È, infatti, abbastanza semplice scorgere differenze, anche consistenti, con atti del Governo già emanati e/o in discussione.

Questa chiave di lettura mi sembra ampiamente confermata da uno stupefacente passaggio che vorrei citare testualmente e che afferma: "Siamo ben consapevoli che il processo di rinnovamento del sistema sociale italiano non potrà essere né breve né lineare. La stessa crisi internazionale in atto impone il rinvio di molti dei cambiamenti qui ipotizzati e, in taluni casi, soluzioni incongruenti con essi"⁸⁹.

Che i processi di trasformazione siano lunghi e complessi è certamente una affermazione da condividere, che i percorsi subiscano rallentamenti e complicazioni determinati dalle condizioni esterne è sicuramente vero, ma che un Ministero dichiari candidamente che probabilmente verranno promosse soluzioni incongruenti con quello che si propone penso che sia la prima volta che accade.

Viene da domandarsi: chi promuoverà le politiche incongruenti con il testo promosso dal Ministero? Altri Ministri? Il

promotore stesso del documento?

Pertanto, chi nel Libro Bianco cercava delle risposte dovrà attendere altri atti e altri momenti per essere soddisfatto.

Entrando nel merito e affrontando solo la parte relativa alle politiche sociali e al terzo settore, è necessario sottolineare come l'approccio generale che aveva caratterizzato il Libro Verde sulla funzione non risarcitoria del welfare viene confermato. Di conseguenza viene confermato anche il nostro giudizio positivo su questa affermazione, che ci sembra una base fondamentale per aprire una riflessione seria sulla funzione centrale delle politiche sociali e di welfare nel disegnare una società più moderna e più giusta.

Così come avevamo già riscontrato nel Libro Verde, però, a quest'approccio seguono letture (e comunque non proposte) lontane e contraddittorie: ad esempio la valorizzazione della famiglia vista come luogo centrale della cura alla quale non fa seguito nessuna ipotesi sulla funzione fondamentale della rete dei servizi, in quanto strumento per scaricare quel peso insostenibile che grava ogni giorno di più proprio su di essa (in questo ambito uno dei pochi accenni di proposta riguarda l'assegno

⁸⁸ Cfr. Libro Bianco, pag. 6.

⁸⁹ Cfr. Libro Bianco, pag. 7.

di cura). Oppure si pensi alla definizione delle differenze tra povertà assoluta e povertà relativa, approccio condivisibile che caratterizza anche molte delle letture provenienti dal mondo del terzo settore, che si esaurisce però solo in alcuni paragrafi dedicati alla povertà assoluta, alla quale si vuole rispondere con uno strumento definito "di ultima istanza". Non è la prima volta che viene usato questo termine e, anche se è certamente apprezzabile il miglioramento avvenuto tra il Libro Verde (dove si citava il sostegno al reddito con il solo scopo di criticare il reddito di inserimento promosso dal Ministro Livia Turco) ed il Libro Bianco, i limiti sono ancora profondi. Infatti, in primo luogo, non si possono sottovalutare la povertà relativa e tutti i percorsi che possono essere avviati per evitare l'impoverimento delle famiglie, allo scopo di migliorare la qualità della vita delle persone, dei giovani come degli anziani; in secondo luogo, anche nei confronti della povertà assoluta non può bastare l'approccio al reddito di ultima istanza che già nel termine denota una mancanza di progettualità reale circa la possibilità di cambiamento rispetto alla situazione data. Ancora una volta, dunque, non c'è l'idea della rete di sostegno, protezione e opportunità che le politiche pubbliche, viste come il sistema composto da Stato, terzo settore e privato sociale, possono mettere in campo. In ultimo, vorrei affrontare il tema degli immigrati i quali, dimenticati nel Libro Verde, compaiono nel Libro Bianco contraddicendo il filo che lega tutto il documento. Infatti, se per gli italiani il centro è la persona, le sue capacità e i

suoi diritti, per gli immigrati c'è spazio solo in relazione al lavoro. Le persone immigrate sono definite tali, e quindi portatrici di soggettività, solo se in possesso di una occupazione, rendendo così sempre più difficili fattori determinanti per l'integrazione come i ricongiungimenti familiari e affermando che ci sono "persone" e "categorie".

Le contraddizioni e le incongruenze all'interno del documento promosso dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali sono numerose e si potrebbe andare avanti a lungo ma, coerentemente con l'approccio iniziale dell'articolo, vorrei limitarmi a leggere il Libro Bianco come un manifesto politico e, senza alcuna remora, direi ideologico. Infatti in esso si parte sempre da definizioni date e ruoli stabiliti, senza confrontarsi con la realtà dei fatti e soprattutto senza leggere le esigenze reali sempre presenti nella società e particolarmente sottolineate dalla crisi economica che stiamo vivendo.

Secondo il parere di chi scrive, infatti, è ideologico definire le politiche pubbliche come oppressive e paternalistiche⁹⁰, così come è ideologico affrontare il tema dell'indispensabile riforma del welfare in quanto legata quasi esclusivamente alla "libertà di scelta", che viene indicata come la ricetta risoltrice dei problemi sociali del nostro Paese, come se per i cittadini il tema di primario interesse, anziché essere la rete di protezione e di promozione sociale, dovesse essere il modello di gestione e di affidamento dei servizi. Lo abbiamo detto e scritto molte volte anche su questa

rivista: la complessità della società moderna ci mette di fronte a scelte complesse. Le politiche sociali potranno essere universalistiche e veramente utili se sapranno assumere pragmaticamente questo principio. Tutti gli strumenti integrati tra loro, infatti, vanno utilizzati partendo dalle esigenze dei cittadini. In questa rete, il terzo settore può e deve avere una funzione fondamentale nel percepire i bisogni, nell'interpretare le domande e nel contribuire a costruire le risposte per poi analizzarne i risultati.

In questo modo, stabilendo con chiarezza le funzioni degli Enti Locali, dello Stato, del terzo settore e della cittadinanza attiva, si costruisce un moderno sistema di protezione sociale senza rendite di posizione, senza autoreferenzialità e senza un selvaggio mercato sociale, che a noi continua a sembrare caratterizzato dalla solitudine dei cittadini, dalla rivalità delle organizzazioni del terzo settore e dalla fuga di responsabilità dello Stato e delle amministrazioni locali.

Questa devastante crisi economica ci insegna che è il tempo della comunità, del destino comune, della responsabilità e delle politiche pubbliche.

Insomma, mentre il mondo cambia, nel nostro Paese approdano e vengono applicate con sorprendente ritardo ricette all'insegna del "liberismo compassionevole" ormai impensabili anche per coloro, nel mondo, che in questi anni le hanno promosse.

 **Emiliano Monteverde**

⁹⁰ Cfr. Libro Bianco, pagg. 24-25.



LiBrInMenTe

Polifonie urbane
di
Silvia Spatari

Dei vari elementi in grado di influenzare il benessere dell'uomo molto si è finora parlato, spaziando attraverso le discipline più varie nel tentativo di dar ragione di un essere tanto complesso e ostinatamente onnivoro. Un elemento di cui forse non si parla a sufficienza è invece il rapporto che egli instaura con il luogo in cui vive. Gli agglomerati urbani e gli spazi naturali antropizzati non costituiscono meri paesaggi, contenitori in cui l'uomo esplica indifferente la sua attività, ma nuclei di significato che nascono dall'intenzionalità e dalla sensibilità di chi li vive e a loro volta le influenzano. Il complesso rapporto tra l'uomo e lo spazio viene analizzato con maestria da Lidia Decandia, che ne ripercorre lo sviluppo a partire dal lontano medioevo e indaga le ricadute culturali sul tessuto territoriale e urbano. Da una unitaria condizione di stupore spontaneo, attraverso la rappresentazione prospettica, l'uomo ha frantumato la percezione e il significato dello spazio, cristallizzando visione e pensiero, e dando vita a trasformazioni profonde che hanno prodotto conseguenze inattese nella società contemporanea.

Polifonie urbane fornisce un'irrinunciabile chiave di lettura per interpretare il nostro essere nel mondo e per impostare correttamente politiche indirizzate al benessere che siano in grado di tornare a *vedere*, e magari anche a pensare, la complessità del reale, recuperando i sensi e la gioia di un rapporto creativo e simbiotico, e abbandonando la cieca, secolare abitudine al dominio. Un libro denso di significato, che si legge con il piacere della migliore letteratura.

Lidia Decandia
Meltemi, 2008
€ 19,00

Il recepimento della legge 328/00 nella Regione Lazio

A nove anni dall'approvazione della riforma dell'assistenza, legge 328/2000, la Regione Lazio si accinge a recepirne integralmente principi e contenuti, recuperando un ritardo non più giustificabile. Ritardo solo in parte dovuto al fatto che il Lazio dispone già dal 1996 di una buona legge, la 38, che in qualche modo ha anticipato molti contenuti della riforma. Da allora sono passati tredici anni, anni che hanno visto grandi cambiamenti, nella società, ma anche nella legislazione nazionale e regionale. La riforma del Titolo V della Costituzione ed il Decreto legislativo 267 del 2000, che hanno ridefinito il potere locale, le nuove leggi sull'immigrazione e sulla disabilità, sul servizio civile e la cooperazione sociale, il Decreto legi-

slativo 207/2001 sulle IPAB, l'ISEE per la determinazione del reddito, l'atto di indirizzo sull'integrazione socio sanitaria hanno modificato il quadro di riferimento nazionale. E la stessa Regione non è rimasta ferma: con i nuovi criteri autorizzativi della legge 41/2003, il fondo per la non autosufficienza, la legge sull'immigrazione, fino agli ultimi provvedimenti sul Centro unico di accesso per i disabili ed il reddito garantito per chi perde il lavoro. In queste condizioni è evidente il rischio di un quadro contraddittorio e disomogeneo che può ricacciare il sistema in quella settorialità e frammentazione che la riforma avrebbe dovuto mettere definitivamente in archivio.

Le proposte di legge presentate, la prima targata PD, seguita da quelle della Giunta e di Sinistra e Libertà, confluite nel nuovo testo unificato, muovono dal recepimento dei principi ispirativi della 328: centralità della persona e della famiglia, universalità del sistema, decentramento e partecipazione per la realizzazione di un nuovo welfare locale. Programmazione, indirizzo e controllo sono le funzioni affidate alla Regione, in collaborazione con le Province. Ai Comuni le responsabilità della gestione, in un quadro che punta ad incentivare l'associazionismo, a valorizzare entità sovra-comunali quali le comunità montane ed a potenziare il municipio nella realtà metropolitana della Capitale.

La rete locale dei servizi sociali viene definita nei piani di zona e si costruisce intorno al Comune con la partecipazione attiva di una varietà di soggetti, dalle IPAB ai protagonisti del cosiddetto Terzo Settore, associazionismo e cooperazione, fino ai volontari, giovani, ma anche anziani, il cui ruolo non può essere limitato agli angusti confini dei centri sociali o alla vigilanza davanti alle scuole. I cittadini, in particolare attraverso le associazioni, partecipano alla elaborazione del piano, ma soprattutto ne controllano l'attuazione nelle sue diverse fasi.

Particolare rilievo assumono le nuove disposizioni sulle IPAB (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza), materia di particolare rilievo nel Lazio che ne conta più di cinquanta, con patrimoni a volte di grande valore e pregio. La trasformazione in Aziende per i servizi alla persona o in Fondazioni, come prevede il decreto legislativo 207, ma soprattutto l'inserimento di queste realtà nella rete locale dei servizi sociosanitari ed una gestione più trasparente dei patrimoni non possono che portare energie e risorse preziose per la modernizzazione della rete.

Il nuovo sistema locale dei servizi prende corpo a partire da una forte integrazione tra sociale e sanitario. La proposta definisce il distretto, la sua organizzazione, gli strumenti di governo in un più chiaro rapporto tra i Comuni e le ASL. Chiarisce il ruolo dell'Ufficio di Piano, luogo di elaborazione del piano di zona e di partecipazione dei cittadini, ma al tempo stesso centrale operativa e di governo del sistema locale; un sistema capillare, di servizi domiciliari, territoriali e residenziali, capace di interloquire con l'intera rete dei servizi locali, scolastici, formativi, per l'impiego.

La vera novità è la definizione per la prima vol-

ta dei Livelli essenziali di assistenza sociale, LIVEAS, cioè la rete minima che i Comuni devono comunque garantire, e che quindi i cittadini hanno diritto a ricevere. Servizio sociale professionale, segretariato sociale, emergenza e pronto intervento, assistenza domiciliare saranno organizzati in ogni distretto. Sarà poi il Piano regionale a determinare condizioni e modalità di accesso ai servizi da parte dei cittadini, in particolare in riferimento al reddito.

Lo sportello unico di accesso ai servizi sociosanitari con il servizio sociale professionale dovrà essere il riferimento solido per i cittadini, con l'équipe multidisciplinare che prenda in carico le situazioni più complesse, per la definizione di percorsi di inserimento personalizzati. Percorsi che si snodano sul territorio in una combinazione di prestazioni e servizi, di azioni mirate a superare situazioni di disagio individuale, familiare o ambientale. Servizi ed interventi che si realizzano in un quadro di riferimento definito dal Piano regionale, che si avvalgono delle risorse del territorio, che vengono programmati localmente con la partecipazione dei cittadini, supportati da un Sistema informativo e di valutazione che sappia fornire dati ed indicazioni per una costante verifica dei programmi e del lavoro degli operatori.

Le professioni sociali sono le protagoniste indiscusse del nuovo modello di welfare locale. Riprendendo le indicazioni della legge 328, la nuova legge regionale punta sulla formazione, l'aggiornamento, la responsabilità nel sistema delle professioni sociali, sia che operino nel pubblico che nel privato sociale. Le professioni laureate: assistente sociale, psicologo, educatore professionale, sociologo, concorrono alle responsabilità apicali ed alla dirigenza dei servizi.

La nuova legge metterà in condizione la Regione Lazio di dare corpo al nuovo sistema di welfare locale. Legge necessaria, urgente per certi versi. La crisi economica e sociale, che attraversa il mondo, comincia ad incidere sulla vita delle famiglie e ridà centralità alle politiche sociali. Lo dicono con chiarezza le ultime rilevazioni sulla situazione economica e sociale del Paese.

L'ISTAT stima in 975 mila le famiglie povere, mentre sono quasi due milioni e mezzo le persone che non arrivano alla fine del mese. Il calo del PIL di circa cinque punti sta determinando una emorragia di posti di lavoro e cresce il numero di persone senza o con reddito precario ed insufficiente. Nel solo Lazio sono più di

400 mila gli immigrati regolarmente residenti cui va aggiunta una significativa quota di irregolari. Gli anziani ultrasessantacinquenni sono quasi il 20% della popolazione, con il conseguente incremento di situazioni di non autosufficienza. E l'assistenza alle persone non autosufficienti è ormai una delle prime cause di impoverimento delle famiglie.

Temi classici e situazioni inedite richiedono politiche sociali forti. Non ammettono improvvisazioni e teorizzazioni vuote, tale è il welfare delle opportunità delineato nel Libro Bianco di Sacconi, né tantomeno spot, come è stata la *social card*. Richiedono il rafforzamento della rete del welfare locale. Le Regioni possono e debbono fare con determinazione la loro parte. Ma al tempo stesso non sfugge il fatto che problemi di questa portata richiedono scelte coraggiose ed un significativo aggiornamento degli strumenti delle politiche sociali, e chiamano in causa Governo e Parlamento.

La cassa integrazione, ad esempio, in un mondo del lavoro sempre più flessibile e precario non garantisce una completa tutela per lavoratori che perdono il posto. Il reddito sociale garantito, collegato con politiche innovative per la formazione, la riqualificazione e l'avviamento al lavoro può essere lo strumento nuovo per affrontare crisi aziendali ed occupazionali. E fronteggiare gli oneri della non autosufficienza richiede misure forti. In Germania hanno introdotto la quarta assicurazione pubblica obbligatoria ed i lavoratori rinunciano a due giorni di ferie in cambio di un fondo che garantisce le risorse per il familiare bisognoso di assistenza sociale e sanitaria impegnativa. Il Governo non sembra al momento pronto ad affrontare sfide di questa portata. L'iniziativa regionale può però accelerare un processo ormai necessario e non più rinviabile.

 **Augusto Battaglia**

Ricerca e innovazione: promuovere un nuovo sviluppo nella società della conoscenza

Il tema dell'innovazione tecnologica nelle politiche di sviluppo e nelle strategie delle imprese è sempre più al centro del dibattito politico e della riflessione degli operatori del settore.

Nonostante la diffusa consapevolezza della centralità della sfida dell'innovazione nella società della conoscenza, il nostro tessuto produttivo, le nostre istituzioni e la rete della ricerca pubblica del nostro Paese incontrano ancora oggi molte difficoltà a definire adeguate forme di integrazione tese alla valorizzazione dei risultati della ricerca.

La ricerca scientifica e la valorizzazione dei suoi risultati per lo sviluppo sociale e civile di un Paese non dipendono solo da aspetti tecnici o dalla disponibilità di risorse. Cruciali sono, infatti, i fattori sociali e culturali, che incidono sul pro-

gresso tecnologico e che ne orientano spesso l'evoluzione. L'Ufficio per il Parco Scientifico dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", impegnato nella promozione e analisi di questi processi, ha promosso il convegno "**Ricerca e Innovazione: promuovere un nuovo sviluppo nella società della conoscenza**", tenutosi a Roma il 17 e 18 Giugno scorsi proprio sul tema dell'innovazione e sull'importanza degli attori e delle dinamiche sociali e culturali che agiscono sul trasferimento tecnologico e sui processi innovativi.

Il convegno trae spunto dal progetto "*Social Sciences and European Research Capacities*" (SS-ERC), realizzato nell'ambito del Sesto Programma Quadro della Ricerca, con il sostegno della Commissione Europea - DG Ricer-

ca sulla *socializzazione* della ricerca scientifica e tecnologica. Il progetto proposto da un network di sei istituzioni di ricerca europee (l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" - coordinatore del progetto; il Danish Center for Studies in Research and Research Policy dell'Università di Aarhus - Danimarca; l'Università di Maastricht - Paesi Bassi; il Laboratorio di scienze della cittadinanza - Italia; l'Università Primorska di Capodistria - Slovenia; l'Università La Rioja - Spagna) ha elaborato indicazioni per i decisori politici, i manager della ricerca, i ricercatori stessi, raccolte in un handbook, che è stato presentato durante il convegno.

A dieci anni dall'approvazione della legge 297/99 che riordina il sistema degli strumenti pubblici di supporto all'inno-

vazione, il convegno è stato anche un'occasione per fare un bilancio sulla legge e per riflettere sui limiti e i risultati emersi in questo periodo e sul ruolo degli organismi coinvolti. La prima giornata dal titolo **"Il ruolo dell'innovazione nelle politiche di sviluppo"** è stata dedicata ai modelli, agli approcci e agli strumenti dell'innovazione nella società della conoscenza e all'analisi dei mutamenti in corso, degli attori e dei fattori sociali coinvolti. La giornata si è articolata in due sessioni. La prima, dal titolo *Scienza, tecnologia e innovazione nella società della conoscenza*, è stata un momento di riflessione sulle relazioni tra sistema della ricerca pubblica, università, imprese e territorio che spesso si sono sviluppate in maniera disordinata. Sono cresciute, infatti, nelle università e negli enti pubblici di ricerca nuove iniziative e nuove competenze riguardanti le modalità di trasferimento tecnologico, di know-how e di tecnologie alle imprese, la cosiddetta Terza Missione, ma è ancora carente una riflessione sugli approcci che guidano alla realizzazione degli interventi e su adeguati strumenti di valutazione dei risultati. In questa sessione sono stati affrontati temi quali: l'innovazione per lo sviluppo locale (Ciccone), un nuovo sviluppo nella società della conoscenza (Cerroni), la socializzazione della ricerca scientifica e tecnologica (D'Andrea), i talenti per l'innovazione (Avveduto), le politiche del Miur a sostegno dell'innovazione (Cobis), la valorizzazione dei risultati della ricerca per promuovere lo sviluppo (Greco).

La seconda sessione, dal titolo *Strategie d'impresa, politiche*

industriali e innovazione di fronte alla crisi, è stata dedicata alle politiche pubbliche di supporto e alle strategie di imprese che raramente hanno posto a centro l'innovazione,

nonostante i continui richiami. Riconoscere la dimensione sociale dell'innovazione è presupposto per costruire politiche in grado di valorizzare la conoscenza come occasione di un nuovo sviluppo economico e civile.

In questa sessione sono stati quindi discussi i seguenti argomenti: alcune tesi sulla valutazione della ricerca (Baldissera), la promozione di cluster industriali e sistemi locali di valorizzazione della ricerca a supporto dell'innovazione (Molina), ruolo degli Atenei, Enti Pubblici di Ricerca, Organismi intermedi e Parchi scientifici per l'innovazione tecnologica, l'occupazione e lo sviluppo regionale (Berra), le università pubbliche nel sistema di supporto all'innovazione (Silvani), innovazione e organizzazione del lavoro, cittadinanza e società della conoscenza (Sai), gli strumenti innovativi nella Pubblica Amministrazione (Mochi Sismondi).

I processi innovativi non sono processi spontanei e richiedono la costruzione di politiche attive, sistemi integrati di promozione, governo e valutazione. È necessario valorizzare gli attori del sistema dell'innovazione e le loro competenze, disegnare sistemi locali di integrazione tra mondo della ricerca, tessuto produttivo, istituzioni locali e cittadini. Oltre la spettacolarizzazione della scienza e della tecnologia, è necessario un governo del supporto all'innovazione che risponda concretamente ai



bisogni e agli obiettivi delle imprese, che veda una partecipazione attiva e consapevole dei cittadini alle scelte tecnologiche che riguardano le loro condizioni di vita e di lavoro.

A questi temi è stata dedicata la seconda giornata del convegno **"Politiche, strumenti e pratiche per l'innovazione"**, articolata anch'essa in due momenti. Nella prima sessione, dal titolo *l'Innovazione incontra la cultura dello sviluppo locale*, si è discusso dell'integrazione di programmi di governo per la promozione di imprese innovative e il supporto alla valorizzazione dei risultati della ricerca pubblica e per lo sviluppo del territorio. Le strutture di mediazione sono chiamate oggi ad intervenire attivamente nel supportare tali processi, costruendo una rete di attori locali e favorendo meccanismi partecipativi. La "cultura dello sviluppo locale", attenta alla valorizzazione del ruolo dei diversi attori, dei loro saperi e interessi e alla promozione di reti di cooperazione, rappresenta un riferimento essenziale nella definizione di interventi a supporto dell'innovazione. I temi trattati sono stati: l'esperienza dei parchi scientifici e degli organismi di integrazione tra mondo della ricerca e sistema produttivo in Italia (Butera), il punto di vista delle piccole e medie imprese sull'innovazione e il trasferimento tecnologico (Flam-

mini), la governance delle reti e processi di sviluppo locale (Fadda), adeguamento culturale e organizzativo degli Enti Pubblici di Ricerca (Arata), il ruolo dell'ICT per la sostenibilità energetica, ambientale, economica e sociale (Pozzi), le politiche nazionali di supporto alla ricerca e all'innovazione in strategie di sviluppo locale (Tocci).

L'ultima sessione del convegno, *Fare sistema: mettere in rete competenze e servizi per garantire continuità e sostenibilità*, è stata incentrata sulla necessità di creare un sistema integrato delle numerose iniziative di supporto all'innovazione e di promozione del trasferimento tecnologico; la loro integrazione in una rete coerente è condizione per garantire continuità e sostenibilità. Sono state messe a confronto le diverse iniziative nazionali e regionali per una condivisione generale di temi, interventi, competenze e solu-

zioni per accrescere l'efficienza del sistema. Anche qui i temi trattati sono stati tanti: i programmi del Ministero dello Sviluppo Economico a sostegno degli incubatori universitari, risultati e nuovi obiettivi (Petti), gli organismi impegnati nella protezione e la tutela della proprietà intellettuale a sostegno della competitività delle aziende (Carosi), la promozione dell'innovazione come sistema (Marzetti), l'integrazione degli attori che operano sul territorio (Songini), l'assistenza agli atenei nella progettazione dei servizi e delle competenze (Chiabrera), l'integrazione tra gli attori che operano sul territorio per la creazione di nuove imprese innovative (Campitelli), la rete dei parchi scientifici e tecnologici (Catara), l'importanza strategica delle reti e degli attori locali (Bandini), le politiche e gli strumenti adottati dalla Provincia di Roma (Mazzella), le collaborazioni istitu-

zionali e politiche dell'innovazione nell'area metropolitana romana (Curcio).

Gli interventi dei relatori saranno presto disponibili on line sul sito dell'Ufficio per il Parco Scientifico dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" (www.parcoscientifico.eu).

 **Sandra Romagnosi***

* Phd in Ricerca Applicata nelle Scienze Sociali; laureata in Sociologia presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

Attualmente ha un assegno di ricerca presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, ufficio per il Parco Scientifico.

Interessi di ricerca: Sociologia della scienza, Innovazione, trasferimento tecnologico, policy della ricerca.

Ha collaborato con il dipartimento Dies della Facoltà di Sociologia della Sapienza, con il CNR-Ceris, con il CNR-Dipartimento Attività Scientifiche e Tecnologiche, con la fondazione Censis.

Cineforum

a cura di
Matteo Domenico Recine

Questione di cuore

La stagione cinematografica italiana è stata finora decisamente asfittica, soprattutto se confrontata coi segnali di ripresa dello scorso anno. A metà stagione, finalmente, è arrivato qualcosa in grado di smuovere le acque: **Questione di cuore**, di Francesca Archibugi, film molto interessante, basato sul romanzo autobiografico dello sceneggiatore Umberto Contarello.

I due protagonisti, Alberto e Angelo, sono strutturalmente (e didascalicamente) opposti. Tanto Angelo è concreto, legato alla solidità e alla presenza delle cose e dei sentimenti, tanto Alberto è un contenitore vuoto, in difficoltà col proprio presente sia in termini lavorativi che personali.

Entrambi ricoverati per problemi cardiaci, i due uomini si trovano subito in sintonia, tanto da creare un fortissimo legame d'amicizia. Angelo, però, non vede in Alberto solo un amico bensì, dopo il responso negativo della visita di controllo e considerata la necessità di lasciare alla moglie un sostegno solido, soprattutto un punto d'appoggio per lei dopo la sua morte.

Alberto nel frattempo cerca di capire cosa può e deve fare della sua vita, dopo aver avuto questo "avvertimento". Alla fine, dopo mesi di inattività, decide di tornare a scrivere sceneggiature, partendo proprio da quella esperienza. Il film si conclude quindi con un innesto di meta cinema: il film si autodenuncia come autobiografico.

Bella - ma triste - la chiusura del film. Alberto, che ha un particolare talento nell'intuire ciò che succede agli altri, ha un presentimento anche su quanto accadrà ad Angelo.

Molto misurato, il film della Archibugi gode di un'atmosfera peculiare, lieve, nonostante parli di un tema drammatico quale la salute del cuore (inteso come organo vitale). Più in generale, anche su ciò che ha un peso specifico nella propria vita, e che a volte viene lasciato indietro finché un malanno improvviso non costringe a una riflessione. Parte importante del merito, in tal senso, va alle ottime doti recitative degli attori, davvero ispirati: Kim Rossi Stuart, che si conferma bravissimo; Antonio Albanese, che va diventando sempre più bravo anche nei ruoli drammatici; Micaela Ramazzotti, forse la sorpresa maggiore in questo senso. La sua prova è assolutamente convincente, e così il film nel complesso.

Di Francesca Archibugi. Con: Antonio Albanese, Kim Rossi Stuart, Micaela Ramazzotti, Francesca Inaudi, Andrea Calligari, Nelsi Xhemalaj, Chiara Noschese, Paolo Villaggio.
Drammatico, durata 104 min. - Italia 2008, 01 Distribution.

Shaping the future

Il rapporto *Shaping the future*, pubblicato dalla World Bank e cofinanziato dalla Commissione Europea, vuole fornire ai Paesi dell'Unione Europea, a quelli del Medio Oriente e del Nord Africa (MENA) una prospettiva di lungo termine in cui inquadrare il dialogo politico sulla gestione della migrazione di natura lavorativa. La migrazione nel mondo globale coinvolge sia i tradizionali modelli di *labor mobility* (emigrazione individuale in cerca di migliori opportuni-

tà), sia i più recenti fenomeni di *job mobility* (delocalizzazione degli investimenti all'estero). La prosperità delle nazioni dipende in misura crescente dalla disponibilità di una forza lavoro adeguata nel numero e differenziata nelle competenze, in grado di adattarsi alle mutevoli necessità del mondo globale. Ma questa cornice economica è integrata dalla presenza di possenti pressioni demografiche: i futuri flussi migratori in ambito lavorativo costituiranno un

necessario *arbitraggio demografico* tra gli squilibri globali del mercato del lavoro.

Le transizioni demografiche stanno determinando un generale invecchiamento della popolazione, e quindi una riduzione della forza lavoro, nei Paesi industrializzati: entro il 2050 la sola Unione Europea perderà 66 milioni di lavoratori, circa un terzo della forza lavoro totale. Questo fenomeno inciderà negativamente su numerosi indicatori economici e sulla qualità della vita; il tasso potenziale di crescita annua del PIL nei Paesi dell'Unione scenderà dal 2,4% del 2004 all'1,2% entro il 2030. Le politiche attuali di riforma del mercato del lavoro interno, come l'aumento dell'età pensionabile, potranno mitigare le ricadute economiche di questo fenomeno demografico, ma non annullarlo. Dall'altro lato, i Paesi in via di sviluppo sperimentano un crescente surplus di forza lavoro: in particolare nei paesi dell'area MENA si prevede che la popolazione tra i 15 e i 39 anni aumenterà di 44 milioni di individui entro il 2050. Per far fronte alla crescente offerta di lavoro tali Paesi dovrebbero creare 4,5 milioni di posti di lavoro all'anno per i prossimi 15 anni. Nelle giuste circostanze essi potrebbero attrarre una significativa quota di investimenti esteri, grazie ai forti legami linguistici e culturali e alla prossimità geografica con i Paesi dell'Unione Europea, ai vantaggi di natura salariale, alla stabilità negli investimenti. D'altro canto, l'emigrazione potrà ridurre il rischio di disoccupazione e incidere in maniera positiva sull'economia locale: già ora le rimesse inviate a casa dagli emigrati rappresentano tra il 5 e il 20% del PIL.

La dimensione globale del mercato del lavoro, pur non rappresentando una panacea, costituisce certo un'opportunità cui guardare per la risoluzione di questa situazione complementare. Infatti, grazie alle nuove tecnologie e ad una maggiore integrazione economica, da un lato i lavoratori potranno emigrare all'estero, rimpiazzando la forza lavoro laddove essa è in deficit, dall'altro gli investimenti potranno spostarsi verso le aree con un surplus di forza lavoro. Attualmente le opportunità per una regolare migrazione lavorativa tra i Paesi dell'area MENA ed europea sono limitate, nonostante la connessione migratoria tra le due aree abbia radici storiche consolidate. Mantenendo inalterate le attuali politiche migratorie e le principali variabili politiche ed economiche, solo il 15% del futuro deficit di forza lavoro nell'area dell'Unione potrà essere rimpiazzato dai lavoratori

provenienti dall'area MENA. Gli ostacoli principali sono dovuti alla tipologia di politiche migratorie adottate dai Paesi ospiti, che non sono state in grado di coordinare il flusso migratorio, e hanno operato restrizioni che hanno favorito la diffusione dell'immigrazione irregolare, accrescendo in tal modo le tensioni politiche e sociali intorno al fenomeno dell'immigrazione; e alla persistente discrasia tra domanda e offerta di lavoro.

Già nel 2006 i dati dell'Eurostat, che pure non includono tutti i Paesi dell'Unione e mancano di informazioni adeguate per la Francia e l'Italia, hanno individuato 2,7 milioni di posti vacanti, soprattutto nel settore dei servizi.

Il Centro Europeo per lo sviluppo della formazione professionale stima che tra il 2006 e il 2015 la domanda di lavoro verterà principalmente su figure di alto e medio livello professionale nella maggior parte dei settori produttivi. Tuttavia l'attuale flusso migratorio proveniente dai Paesi dell'area MENA non è in grado di soddisfare le esigenze della domanda: esso è infatti determinato soprattutto dai ricongiungimenti familiari o da motivi umanitari; più in generale, gli emigranti non possiedono un livello di qualificazione adeguato. Per i Paesi dell'area MENA il maggior ostacolo all'ingresso nel mercato del lavoro globale è costituito proprio dallo scarso livello di scolarizzazione: nonostante il livello di istruzione primaria tra la popolazione negli ultimi 50 anni sia triplicato, la percentuale di analfabeti è ancora elevata, soprattutto tra le donne. Nel 2005 solo il 60% delle giovani marocchine poteva leggere e scrivere. L'accesso alla formazione secondaria è tuttora difficoltoso e limitato ad una esigua parte della popolazione.

Al fine di garantire benessere e sviluppo, sia per i Paesi d'origine dei lavoratori sia per quelli ospiti, è perciò necessario adottare delle politiche di ampio respiro che intervengano soprattutto sulla formazione della forza lavoro. I Paesi dell'area MENA dovranno attuare un'ampia serie di riforme in grado di garantire un livello di scolarizzazione più elevato, che sia adeguato alle esigenze della domanda, nonché una formazione *premigrazione* e servizi di orientamento al lavoro per potenziali emigranti. Ma per ottenere tali risultati bisogna adottare una visione proattiva e agire fin da ora: nel passaggio dall'infanzia all'età adulta la formazione di un lavoratore richiede tra i 15 e i 20 anni, e i bambini di oggi sono *in nuce* i lavoratori di domani.

Tuttavia la migrazione è un fenomeno multi-settoriale, e richiede un approccio integrato. Accanto alle strategie formative, è necessario prevedere delle garanzie di sicurezza sociale e di protezione sanitaria che siano *portabili*, ossia che possano accompagnare i lavoratori nei Paesi ospiti; servizi di immigrazione-emigrazione che facilitino l'integrazione culturale, mantengano i legami con i Paesi d'origine e favoriscano la migrazione di ritorno; strumenti per identificare le trasformazioni demografiche e gli effettivi bisogni del mercato del lavoro, in modo da garantire un reale e tempestivo adeguamento dell'offerta; flessibilità nell'adozione di differenti programmi migratori (temporanei, permanenti, circolari, guidati dalla domanda) in modo da lubrificare gli scambi; strumenti finanziari che facilitino i flussi monetari e la scelta tra *labor mobility* e *job mobility* per gli investitori. In questo modo, da un lato si otterrà una adeguata gestione dei flussi migratori per tutti i livelli di competenza, riducendo l'immigrazione irregolare, e dall'altro si verificherà una reale integrazione culturale che garantisca la sicurezza e l'inclusione sociali. Perché siano efficaci, tutte queste riforme dovranno essere condotte secondo un approccio collaborativo, che coinvolga sia i Paesi dell'Unione Europea che quelli dell'area MENA, e, al loro interno, attori pubblici, privati e del setto-

re associativo; solo attraverso la reticolarità e la condivisione gli attori coinvolti saranno in grado di gestire la complessità del fenomeno. Per evitare sovrapposizioni o, al contrario, lacune nel tessuto organizzativo, bisognerà distribuire chiaramente funzioni e competenze tra i diversi attori istituzionali e creare un nucleo di gestione in grado di coordinare tutti gli apporti provenienti dai diversi settori. Infine, a partire dalla cornice presentata in questo rapporto, bisognerebbe costruire uno scenario più dettagliato, che catturi l'equilibrio dinamico tra le numerose variabili in gioco: demografiche, tecnologiche, economiche, e che venga monitorato regolarmente, ad intervalli di 5 o al più 10 anni.

La prima, fondamentale, scelta è perciò tra il prendere posizione e il *laissez faire*. Ma è ormai lontana l'epoca d'oro dell'utopia liberista, e gestire in maniera efficace i flussi migratori globali del futuro richiede un approccio proattivo e un reale intento collaborativo. Forse potrebbe rappresentare un'ardua sfida all'attuale impostazione politica, ma è una sfida che va raccolta con lungimiranza, perché potrà apportare benefici sia ai Paesi ospiti, sia a quelli d'origine, sia, infine, ai singoli individui.

 **Silvia Spatarì**

Hanno collaborato a questo numero

Zaira Bassetti, Augusto Battaglia,
Emiliano Monteverde,
Matteo Domenico Recine,
Sandra Romagnosi,
Silvia Spatari

Redattore

Zaira Bassetti

Impaginazione

Zaira Bassetti, Marco Biondi

Redazione

Piazza di Pietra, 26 - Roma

Potete inviarci le vostre osservazioni,
le critiche e i suggerimenti, ma anche gli indirizzi e i recapiti
ai quali volete ricevere la nostra *webzine* alla nostra e-mail: info@nuovowelfare.it