

IL LIBRO BIANCO SUL FUTURO DEL MODELLO SOCIALE: UN COMMENTO

di Claudio De Vincenti

Un commento complessivo al *Libro Bianco sul futuro del modello sociale – La vita buona nella società attiva* – presentato dal ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali nel maggio 2009 non è agevole. Mi concentrerò, quindi, sulle questioni che più si prestano a un commento di natura generale che, spero, fornisca utili elementi di riflessione circa l'impostazione di fondo del documento.

1. DAL LIBRO VERDE AL LIBRO BIANCO

Il Libro Bianco non manca di meriti: propone l'obiettivo condivisibile di un welfare delle opportunità e delle responsabilità; rivendica l'interazione positiva tra welfare e crescita economica, richiamandosi al Libro Bianco della Commissione Europea sulla salute; descrive alcune delle disfunzioni del nostro sistema di welfare, dalla mancata copertura di aree importanti di bisogni all'elevata variabilità territoriale nei costi e nella qualità dei servizi; fa propria l'idea di un sistema di protezione sociale universale, selettivo e personalizzato; punta a definire un quadro generale, cui ispirare le politiche della legislatura.

Con il precedente Libro Verde (luglio 2008) condivide però diverse lacune di analisi e, come cercherò di argomentare, le principali contraddizioni tra le stesse enunciazioni di principio e tra queste e le indicazioni di linea strategica. Credo che da questo punto di vista non abbia giovato al Libro Bianco la rinuncia a sciogliere il nodo fondamentale non affrontato nel Libro Verde, quello cioè di chiarire l'interazione tra obiettivi, strumenti, meccanismi allocativi (pubblici e di mercato) da costruire, vincoli di finanza pubblica, compatibilità macroeconomiche¹: come esplicitato nella *Presentazione* del ministro, «il Libro Bianco si limita intenzionalmente alla declinazione dei valori e della visione del nuovo modello sociale con l'auspicio di fornire obiettivi largamente condivisi rispetto ai quali si dovrà esercitare la legittima dialettica [...] circa i tempi e i modi del percorso di riforma»; a giustificazione di questa scelta viene addotta la consapevolezza 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» (p. 7).

Claudio De Vincenti, professore di Economia Politica presso la Sapienza Università di Roma.

¹ Per una analisi del Libro Verde, sia consentito il rinvio a C. De Vincenti, *Il Libro Verde sul welfare. Prospettive deboli per problematiche strutturali*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, 2009.

La scelta effettuata dal Libro Bianco è naturalmente discutibile: è facile obiettare che in questo modo è forte il rischio che gli interventi dettati di volta in volta dalle urgenze del momento finiscano per compromettere il conseguimento degli obiettivi dichiarati e che semmai proprio la crisi in atto, evidenziando impietosamente le carenze del welfare italiano, dovrebbe sollecitare a subito riforme incisive e operative.

Ma questo non sarebbe sufficiente. È necessario ragionare sulla sfida implicita nel Libro Bianco: gli obiettivi di fondo sono realmente condivisibili? O non sottendono piuttosto una visione del modello sociale foriera di declinazioni operative in contrasto con il welfare delle opportunità e delle responsabilità?

2. UNA SFIDA CULTURALE

Prima di entrare nel merito di questi interrogativi, vorrei sottolineare come il Libro Bianco tenti un'operazione culturale da non sottovalutare, combinando:

- punti di vista innovativi frutto di elaborazioni riconducibili all'area culturale della sinistra europea, come la critica a un welfare state prevalentemente risarcitorio e ai comportamenti autoreferenziali degli erogatori pubblici di servizi, in favore di un welfare delle opportunità e delle responsabilità, ispirato all'universalismo selettivo e in grado di valorizzare le capacità in capo agli individui e alle forme associative della società civile e di costruire un rapporto più coraggioso con le potenzialità del mercato;
- la contrapposizione tra un welfare statale descritto sempre come oppressivamente paternalistico, incapace di fornire incentivi all'efficienza e all'innovazione, e la costruzione di una rete di tutele basate sul mondo delle associazioni, degli enti bilaterali e del terzo settore, portatori di per sé di libertà e responsabilità nelle scelte;
- una visione di matrice cattolico-conservatrice centrata sulla contrapposizione tra la “logica monopolistica” dello Stato e il valore della persona, la famiglia come “relazione sorgiva del sociale”, la comunità quale “ambito di relazioni solidali”.

Sarebbe del tutto inadeguato rispondere a questa sfida – che tenta di inglobare valori di sinistra e libertari all'interno di un quadro di riferimento cattolico-conservatore – con una semplice difesa dei meriti del welfare state e dell'intervento pubblico. Le elaborazioni innovative che proprio a sinistra hanno visto la luce forniscono la base per una risposta ben più efficace. Il fatto è che, come cercherò di argomentare, l'operazione culturale del Libro Bianco ha i piedi fragili perché i “pezzi del puzzle” sono tra loro contraddittori. Si tratta allora di chiarire le contraddizioni interne al Libro Bianco e fare leva su di esse per costruire le coerenze di una visione alternativa della riforma del welfare.

3. LE CONTRADDIZIONI DEL LIBRO BIANCO

La sanità. Dal Libro Bianco è scomparsa l'affermazione del Libro Verde circa la necessità di ridurre il ruolo del pilastro pubblico in sanità ma resta un'ondivaga presentazione del ruolo dei fondi assicurativi, a volte descritti come semplicemente integrativi (ma rispetto a quale ampiezza e qualità dei LEA?) altre volte come funzionali a coprire «l'aumento della domanda e dei bisogni che non sarebbe sostenibile dalla fiscalità generale» (p. 65) con una corrispondente riduzione quindi della copertura pubblica. In questo modo si cade in quella che William Baumol chiamerebbe una “illusione fiscale”: se le tendenze strutt-

turali sono a una crescita di lungo periodo della spesa complessiva, i sistemi a più ampia copertura pubblica risultano, come mostrano le comparazioni internazionali, i più efficienti dal punto di vista macroeconomico (spesa complessiva/PIL); ridurre la copertura pubblica riduce (forse) la spesa pubblica ma aumenta la spesa complessiva; inoltre, in un sistema non basato sulla copertura pubblica universale, come quello USA, la spesa pubblica è spinta in su dal fatto che restano a suo carico i rischi più pesanti (anche per questo la spesa pubblica USA è più alta, per esempio, di quella italiana).

Il problema vero, anche per contenere la spesa pubblica, è quello di migliorare i meccanismi allocativi del Servizio sanitario nazionale. In particolare, come mostrano le esperienze di riforma di altri paesi e delle regioni italiane più avanzate, si tratta di costruire un sistema di regolazione dei rapporti contrattuali con i provider pubblici e privati che valorizzi le migliori performance in termini di efficacia e di efficienza (è il tema dei “quasi-mercati”).

In questo quadro i fondi integrativi – ma che restino, appunto, solo integrativi – possono svolgere un ruolo nell’organizzare in modo più efficiente, rispetto all’attuale configurazione *out of pocket* (domanda individuale), la componente privata della spesa (oggi in Italia pari a un quinto della spesa complessiva). In altri termini, i fondi integrativi servono in realtà a migliorare la sostenibilità della spesa privata.

La famiglia. In più punti il Libro Bianco rivendica la centralità della famiglia. Ma alla famiglia stessa assegna maggiori responsabilità nell’organizzazione del lavoro di cura. Si sottovaluta così il fatto che proprio il ruolo di supplenza, rispetto alle carenze del welfare, attribuito in Italia alla famiglia la sottopone a uno *stress* crescente che va diventando ormai insostenibile. Per valorizzare la famiglia occorre piuttosto collocarla in un quadro di servizi che la supportino: nel Libro Bianco si parla genericamente della necessità di promuovere i servizi (peraltro accennando giustamente a «regolati mercati competitivi della offerta», p. 52), salvo poi concentrare l’attenzione sull’assegno di cura (a quanti assistono i propri familiari, cioè alle donne che stanno a casa) e su un «patto intergenerazionale» che dovrebbe far leva sul contributo che gli anziani offrono in termini di lavoro «di assistenza ai minori» e di pensione che «mettono a disposizione della vita familiare», trovando «nelle famiglie la risposta ai loro bisogni e alle loro paure» (p. 52).

Sulla questione della razionalizzazione e del rafforzamento degli strumenti di sostegno ai redditi delle famiglie, il Libro Bianco si limita a fornire la scontata indicazione di una «regolazione fiscale premiale e proporzionata alla composizione del nucleo familiare» (p. 52), salvo aggiungere come esempio «quella relativa alle deduzioni per carichi di famiglia» del cosiddetto “secondo modulo” del 2005, che in realtà aveva effetti regressivi. Non viene per fortuna citato esplicitamente il “quoziente familiare”, che avrebbe effetti ancor più regressivi. Colpisce soprattutto la vaghezza di indicazioni rispetto al punto cui si era arrivati a fine legislatura scorsa con la “dote fiscale per i minori” proposta nel Libro Bianco del Ministero dell’Economia e delle Finanze su IRPEF e sostegno alle famiglie (marzo 2008).

Le pensioni. È questo un tema su cui il Libro Bianco dice abbastanza poco. Si parte con alcune affermazioni giuste: I. l’importanza del principio di equivalenza attuariale alla base del sistema contributivo; II. l’allungamento della vita lavorativa come condizione essenziale per assicurare pensioni adeguate garantendo la sostenibilità del sistema; III. il rischio di prestazioni pensionistiche future basse a causa di una insufficiente accumulazione di contributi. E si prosegue con un evidente *non sequitur*: la soluzione del problema delle basse prestazioni passerebbe per la «ridefinizione dell’equilibrio tra le fonti di finanziamento» (p. 63), ossia per una riduzione della previdenza obbligatoria che dia maggiore spazio ai

fondi pensione. A parte i rischi connessi all'instabilità finanziaria e i maggiori costi amministrativi dei fondi pensione privati, siamo in presenza anche qui di una "illusione fiscale": una volta stabilito qual è il livello delle prestazioni giudicato socialmente adeguato, la sua sostenibilità passa essenzialmente per lunghezza della vita lavorativa e rapporto tra occupati e pensionati, indipendentemente dall'alternativa tra meccanismi a ripartizione e meccanismi a capitalizzazione.

Il Libro Bianco contrappone «il concorso obbligatorio alla ripartizione», che sarebbe assimilabile al prelievo fiscale, alla «contribuzione a piani di investimento privati» come scelta volontaria di risparmio che «non provoca effetti negativi sulle scelte individuali di lavoro e di produzione» (p. 59). In realtà, se assumiamo che i lavoratori non siano "miopi", la ripartizione con il sistema contributivo implica che i contributi obbligatori siano percepiti come maggior reddito futuro esattamente come i contributi volontari ai fondi pensione e quindi non modificano le scelte di lavoro; inoltre, con riferimento alla domanda di lavoro, anche i contributi volontari costituiscono costo del lavoro per le imprese. Se assumiamo invece che almeno una parte dei lavoratori siano "miopi", la riduzione del pilastro obbligatorio farà sì scendere il costo del lavoro ma gli effetti sull'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche future e sulla sostenibilità sociale del sistema saranno deleteri e potranno ribaltarsi per il bilancio pubblico in maggiori prestazioni assistenziali future.

Gli enti bilaterali. È questo un tema cui il Libro Bianco dedica molta enfasi, caricandoli di funzioni – la «gestione condivisa dei mercati locali del lavoro e dei servizi che danno valore alla persona» (p. 56) – che sottintendono una riduzione dell'intervento pubblico. Una simile impostazione carica gli enti bilaterali di funzioni che possono uccidere il bambino nella culla. Due esempi al riguardo: i. la *long term care*, per la quale il Libro Bianco sconsiglia l'impossibilità di un finanziamento pubblico adeguato ma che implica rischi assicurativi in grado di compromettere l'equilibrio finanziario di fondi di tipo privato; ii. la questione dei fondi sanitari integrativi, dove gli incentivi fiscali ci sono già e il problema caso mai è quello di condurli a svolgere la funzione integrativa con una allocazione ragionevole dei rischi.

Più in generale, l'approccio bilaterale da utile complemento si trasforma nel Libro Bianco in supplente dell'intervento pubblico, il che contraddice l'obiettivo dell'universalità delle prestazioni: avremmo prestazioni differenziate in funzione degli andamenti di settore e della dimensione e della redditività dell'impresa; il tutto appare poi quanto meno problematico in un contesto, peraltro teorizzato dal Libro Bianco, di crescente mobilità dei lavoratori tra diversi tipi di impiego.

La povertà. Il Libro Bianco pone l'accento sulla povertà assoluta che «indica la parte della popolazione che vive al di sotto del minimo vitale e perciò sollecita interventi tempestivi»; della povertà relativa dice solo che essa «è utile a monitorare il livello delle disuguaglianze dei redditi per le necessarie politiche correttive» (p. 46).

È sicuramente rilevante porre il tema della povertà assoluta e, contrariamente a quanto si faceva nel Libro Verde, porsi il problema di un diretto sostegno del reddito (sotto il nome nel Libro Bianco di "reddito di ultima istanza"). Ma non ha senso disinteressarsi della povertà relativa, che pone in evidenza soggetti comunque in stato di bisogno nonché spinge a intervenire per fronteggiare il rischio di impoverimento di molte famiglie; non a caso il concetto di povertà relativa è centrale nel monitoraggio europeo sulle performance dei paesi membri nella promozione dell'inclusione sociale; a questo riguardo, il grande assente del Libro Bianco è il sistema fisco-family benefit, che dovrebbe invece essere chiamato a sostenere i redditi bassi e medi.

In realtà, l'enfasi sulla povertà assoluta riflette una visione compassionevole del welfare, confermata dal ruolo assegnato alle organizzazioni caritatevoli insieme con le autonomie locali nel «selezionare i destinatari di questi interventi straordinari» (p. 48). Si tratta di un impianto che nei fatti contraddice l'obiettivo dell'universalismo selettivo, dove si dovrebbe avere universalità dei diritti e trasparente selezione pubblica dei beneficiari delle prestazioni.

4. PER CONCLUDERE: DUE DISCRIMINANTI DI CARATTERE GENERALE

La questione dell'uguaglianza. Colpisce come la parola uguaglianza sia praticamente assente dal Libro Bianco (compare solo a p. 25). Ora, come è possibile che un welfare delle opportunità non sia in primo luogo un welfare dell'uguaglianza delle opportunità? Ma se si introducesse questo tema, immediatamente seguirebbe quello delle politiche volte a ridurre la disuguaglianza nei risultati, giacché proprio tali politiche sono, come argomentano i teorici dell'uguaglianza delle opportunità, una componente essenziale per la promozione di quest'ultima. Sta qui, credo, il motivo di fondo per cui il Libro Bianco è così silente sul tema della distribuzione del reddito e delle politiche redistributive, a cominciare (ma non solo) da quelle fiscali.

Il cittadino al centro del sistema di welfare. In più punti il Libro Bianco critica il sistema di welfare tradizionale per il suo paternalismo assistenzialistico. Senonché, la visione proposta dallo stesso Libro Bianco è a sua volta paternalistica, bollando in nome della propria visione di vita buona coloro che non si riconoscono nella famiglia come «società naturale fondata sul matrimonio» che trasmette «ai figli il patrimonio, ma anche la cultura, la fede religiosa, le tradizioni» (p. 23), o considerano «la scelta del paziente» come «un diritto esigibile» (p. 25). Non è un caso allora che il riferimento ideale del Libro Bianco sia la persona e non il cittadino quale soggetto di diritti e di doveri nei confronti della collettività. Il fatto è che mettere il cittadino al centro del sistema di welfare significa impostare la riforma del welfare intorno ad alcuni obiettivi non a caso assentiti dal Libro Bianco: capacità di autodeterminazione, uguaglianza delle opportunità, *empowerment* del cittadino.