



MANIFESTO PER UN NUOVO WELFARE

Gennaio 2011

Questo documento è il frutto di una serie di incontri che il Nens ha ospitato nel 2009-2010 e a cui hanno partecipato numerosi esperti. La sua stesura, affidata a Claudio De Vincenti, riflette le posizioni (ampiamente) prevalenti fra i partecipanti, pur senza pretendere di dar conto di tutte le sfaccettature del dibattito e delle opinioni espresse.

Hanno partecipato: Roberto Artoni, Vincenzo Atella, Emilio Barucci, Salvatore Biasco, Giuseppe Ciccarone, Giuseppe Coco, Claudio De Vincenti, Stefano Fassina, Maurizio Franzini, Gianni Geroldi, Elena Granaglia, Maria Cecilia Guerra, Valentino Larcinese, Angelo Marano, Emiliano Monteverde, Ruggero Paladini, Carmelo Parello, Laura Pennacchi, Vito Peragine, Giuseppe Pisauro, Giorgia Proietti Rossi, Michele Raitano, Andrea Tardiola, Gianni Toniolo, Vincenzo Visco.

MANIFESTO PER UN NUOVO WELFARE

PREMESSA

I sistemi di *welfare* costruiti nel ventennio successivo alla seconda guerra mondiale hanno cambiato profondamente l'assetto sociale dei paesi a economia avanzata, affermando diritti di cittadinanza sociale che hanno elevato la qualità della vita dei cittadini e che costituiscono ormai un tratto caratterizzante i "punti alti" dello sviluppo capitalistico.

Il passaggio storico con cui i paesi industrializzati si misurano oggi è quello di una riforma del sistema di *welfare* che ne potenzi la capacità di assicurare a tutti le più ampie condizioni al fine del perseguimento dei propri piani di vita, nella consapevolezza che vi è un nesso inscindibile tra diritti individuali, diritti del lavoro, diritti sociali. L'approccio dello "**sviluppo umano**" è alla base di questa complessiva scommessa. Esso dà valore tanto alla libertà quanto all'eguaglianza quanto alla fraternità. Perché sviluppa un'idea di **libertà** sia come attributo individuale che come "impegno sociale", un'idea di **eguaglianza** come eguaglianza delle "capacità" fondamentali, un'idea di **solidarietà** non come carità ma come responsabilità di tutti gli uomini e le donne gli uni per gli altri e verso la società: un nuovo **umanesimo** che concepisce le libertà – oltre che come libertà di scegliere panieri di beni – come "capacità concrete", che hanno bisogno quindi di un *welfare* che promuova l'uguaglianza delle opportunità tra i cittadini e la loro capacità di autodeterminazione.

Al centro del nuovo *welfare* vi è la persona come soggetto di diritti e di doveri, ossia come **cittadino** inserito in una rete di relazioni sociali e di responsabilità individuali e collettive. Il ruolo delle **politiche pubbliche** è essenziale nel disegnare le regole e governare l'allocazione delle risorse in modo da sostenere lo sviluppo dell'insieme di servizi e prestazioni di *welfare* che assicurano uguaglianza delle opportunità e promuovono le capacità, e dunque le libertà, dei cittadini. L'interazione positiva tra politiche pubbliche e iniziative che sorgono dalla **società civile** – relazioni di comunità, terzo settore - è parimenti essenziale per valorizzare le energie presenti nel tessuto sociale e moltiplicare le forme in cui i cittadini realizzano i propri piani di vita nel quadro di responsabilità collettivamente condivise. Ed è infine essenziale la capacità delle politiche pubbliche di sostenere e regolare lo sviluppo di **mercati** dei servizi di qualità sociale che sfruttino

nell'interesse dei cittadini l'apporto di capacità imprenditoriali diffuse, a cominciare dal terzo settore.

La tesi che, nell'attuale contesto internazionale segnato dalla globalizzazione e dall'affacciarsi di nuovi paesi sulla scena del commercio mondiale, il *welfare* – per il connesso carico fiscale e normativo – sia di impaccio ai paesi avanzati nel confronto competitivo e che quindi esso debba essere drasticamente ridimensionato, rappresenta un punto di vista regressivo e antistorico. Invece di valorizzare le potenzialità proprie di economie altamente sviluppate che, a differenza dei paesi emergenti, non affrontano il problema dell'uscita dal sottosviluppo ma quello dei fini stessi dello sviluppo, una simile "saggezza convenzionale" fornisce la prospettiva ben poco saggia di cercare di mantenersi "in corsa" tramite un pesante arretramento sociale.

In realtà, gli istituti della cittadinanza sociale elevano la produttività sistemica di un paese. Diverse sono le vie. Da quella di offrire sicurezze, sganciando la titolarità dei diritti da appartenenze lavorative che, nel mondo contemporaneo, rischiano di rivelarsi sempre più instabili, a quella di offrire opportunità assicurative che il mercato, da solo, non è in grado di fornire o fornisce a costi più elevati (come nel caso della sanità). Da quella di dare a chi oggi, oberato dalle responsabilità di cura, è escluso dal mercato del lavoro la possibilità stessa di offrire lavoro, a quella di promuovere la formazione e l'accrescimento del capitale umano, fattore chiave per la crescita delle economie avanzate, al fine di collocare il paese nei segmenti qualificati della divisione internazionale del lavoro.

Il che non significa che la capacità di crescita economica non vada sviluppata e guidata anche per altre vie. Non si può, ad esempio, accettare lo scaricamento sul *welfare* dei costi di un allargamento sregolato delle disuguaglianze primarie. Né si può pensare di crescere senza misure di politica industriale, di sviluppo delle infrastrutture e di semplificazione amministrativa. Ciò nondimeno, il *welfare*, oltre a non interferire con la crescita, può favorirla.

Detto in termini ancora diversi, la "saggezza convenzionale" non tiene conto degli effetti positivi dei sistemi di *welfare* sull'efficienza economica e in particolare sul fattore chiave della crescita delle economie avanzate, il capitale umano: le imperfezioni dei mercati finanziari e assicurativi implicano che il sistema di sicurezza sociale – previdenza e ammortizzatori sociali – gioca un ruolo essenziale nel sostenere l'investimento in capitale umano da parte dei cittadini; il sistema scolastico e quello sanitario giocano un ruolo analogo nel formare e mantenere capitale umano; i servizi di assistenza all'infanzia e agli anziani garantiscono sicurezza alla famiglia e liberano risorse lavorative. Non a caso, guardando all'incidenza della spesa sociale sul Pil, si osserva che è sostanzialmente simile tra i diversi paesi europei e poco diversa da quella negli Stati Uniti quando nel calcolo si consideri il valore al netto delle imposte dei trasferimenti sociali – pensioni, sussidi di disoccupazione, sostegni ai redditi familiari – e si tenga conto dei trasferimenti impliciti effettuati attraverso sgravi fiscali.

La visione che ispira il nostro Manifesto è dunque radicalmente diversa da quella sottesa al Libro Bianco sul futuro del modello sociale presentato un anno e mezzo fa dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Al centro del Libro Bianco sta la contrapposizione tra il paternalismo oppressivo dello Stato, visto come monopolista di prestazioni sociali incapace di fornire incentivi all'efficienza e all'innovazione, e le energie positive del mondo delle associazioni e del terzo settore, dove possono esprimersi i valori della persona, della famiglia come "relazione sorgiva del sociale", della comunità quale "ambito di relazioni solidali". Questa dicotomia manichea finisce in realtà per fornire copertura ideologica a una ritirata dello Stato dal suo ruolo di garante di diritti e di regole uguali per tutti, lasciando il campo libero a un *welfare* differenziato in funzione delle appartenenze a categorie più o meno forti e ad ambiti culturali o religiosi più o meno attrezzati. Non a caso, è proprio il Libro Bianco a ricadere nel più stantio dei paternalismi laddove, in nome della propria visione di "vita buona", deplora "coloro che sembrano aver smarrito il senso stesso della vita", o che non si riconoscono nella famiglia come "società naturale fondata sul matrimonio", o che considerano "la scelta del paziente" come "un diritto esigibile". E non a caso il Libro Bianco non trova mai modo di nominare la parola "cittadino", ossia la persona in quanto soggetto di diritti e di doveri.

E' invece proprio la persona come "cittadino" che sta al centro del nostro Manifesto per un nuovo welfare, i cui obiettivi sono perciò la realizzazione dell'**uguaglianza delle opportunità**, l'ampliamento delle possibilità e il rafforzamento delle **capacità di scelta e di autodeterminazione** degli individui, in una parola della loro **libertà**, lo sviluppo di **relazioni sociali umanamente ricche**. La nostra impostazione è perciò opposta a quella del Libro Bianco: non la ritirata dello Stato, sperando nella supplenza contrattuale delle categorie forti e nella compassionevole carità del dono per gli "ultimi", ma uno Stato che sia programmatore e regolatore forte di un complesso di prestazioni cui tutti hanno diritto ad accedere e che promuova una imprenditorialità diffusa nei soggetti di offerta pubblici e privati in funzione dei bisogni dei cittadini.

NUOVE SFIDE SOCIALI PER L'EUROPA E PER L'ITALIA

Il contesto economico e demografico

Le condizioni macroeconomiche che nel secondo dopoguerra hanno favorito la costruzione dei sistemi di *welfare* europei – ossia un sostenuto ritmo di crescita del Pil, una bassa incidenza del debito pubblico e una dinamica demografica espansiva – sono venute meno dagli anni Ottanta del Novecento. La crisi economica apertasi nel 2008 e tuttora in corso peggiora ulteriormente le prospettive, sia a causa della perdita di prodotto, occupazione e investimenti, sia per l'aumento dei debiti pubblici connesso alle forti misure espansive dei governi, rese necessarie per contenere la crisi e mantenere aperte prospettive di ripresa. La crisi pone tutti i paesi avanzati di fronte all'esigenza di ridefinire il proprio modello di sviluppo correggendo gli squilibri finanziari e curando i fattori di debolezza strutturale delle loro economie. L'Italia non fa eccezione, anzi il ristagno dell'ultimo decennio segnala che le sue debolezze strutturali sono più accentuate di quelle dei principali paesi *partners*, mentre gli spazi di manovra sono più ristretti a causa del più alto debito pubblico accumulato.

Quattro *trend* strutturali di lungo periodo, da tempo all'opera, hanno fatto emergere già prima della crisi nuovi problemi sociali in Europa e in Italia:

- la rivoluzione delle *information and communication technologies* (ICT) e i connessi rapidi cambiamenti tecnologici che modificano l'organizzazione dei processi produttivi, le strutture di mercato, il ruolo e l'interazione reciproca del settore industriale e di quello dei servizi, i rapporti di lavoro e le dinamiche dell'occupazione;
- l'emergere di nuovi competitori globali – Cina, India, Brasile e altri paesi in via di sviluppo – che esercitano una forte concorrenza sulle economie europee non solo nei settori tradizionali ma anche in quelli ad alta innovazione tecnologica ed esprimono una crescente pressione di domanda sulle risorse energetiche ed alimentari;
- il processo di invecchiamento della popolazione europea, che sottopone a stress finanziario i sistemi previdenziali e sanitari e accresce la domanda di servizi sociali;
- i processi migratori verso l'Europa occidentale che provengono dai paesi dell'Europa orientale e dal mondo del sottosviluppo, in primo luogo dai paesi dell'Asia e del Nord Africa.

I nuovi problemi sociali con cui dobbiamo misurarci

Nel contesto descritto, nuovi punti di sofferenza sociale sono venuti emergendo da tempo, che la crisi in atto accentua e rischia di incancrenire:

- la tensione tra cambiamento tecnologico e dinamiche di mercato da un lato, che richiedono una forza-lavoro flessibile e adattabile, e dall'altro la richiesta di prospettive stabili di reddito e di occupazione che proviene dalle persone;
- l'ampliarsi dell'area del lavoro a tempo determinato e l'allungamento del periodo di insicurezza lavorativa per i giovani;
- l'obsolescenza delle qualifiche lavorative che colpisce i lavoratori anziani, mina la stabilità del lavoro e accresce il rischio di disoccupazione di lunga durata;
- il processo di polarizzazione nella distribuzione dei redditi e il fenomeno dei lavoratori poveri che risentono, oltre che della crescente insicurezza del lavoro, anche dell'ampliamento del ventaglio di produttività e salario tra i lavoratori che possiedono le qualifiche richieste dalle nuove tecnologie e gli altri;
- polarizzazione nella distribuzione dei redditi e precarietà del lavoro impediscono la riduzione della distanza tra i salari e i redditi delle donne e quelli degli uomini;
- il peso crescente che ricade sulla famiglia come ammortizzatore delle cadute di reddito dei suoi componenti e lo stress che ne deriva nella gestione delle frustrazioni individuali;
- le difficoltà che i giovani fronteggiano nel formare nuove famiglie e il posponimento della scelta di avere figli;
- il problema di assicurare una pensione adeguata agli anziani in una società in cui l'invecchiamento riduce la quota delle persone in età di lavoro e l'insicurezza del lavoro ostacola l'accumulazione di contributi pensionistici;
- il bisogno di nuovi servizi di assistenza e di salute per quella parte crescente della popolazione che versa in condizioni di non autosufficienza;
- i nuovi rischi di impoverimento che derivano dalla disoccupazione di lunga durata, dalla precarietà del lavoro, dal progresso tecnologico sfavorevole alle basse qualifiche, dai costi drammatici che insorgono per le famiglie quando un anziano cade in condizioni di non autosufficienza;
- l'emergere del problema di governare i processi di immigrazione, integrando gli immigrati di prima generazione nel sistema di sicurezza sociale e assicurando realmente pari opportunità agli immigrati di seconda e terza generazione.

I paesi europei differiscono sotto diversi aspetti per quanto riguarda regole e istituzioni del sistema di *welfare*. Sono differenze che in parte riflettono diversità nelle strutture economiche e sociali e in parte gradi differenziati di sviluppo delle politiche di *welfare*. In ogni caso, tutti i modelli di *welfare* presenti nei paesi dell'Europa occidentale condividono una caratteristica in comune: l'impegno a combattere la povertà e la disuguaglianza sociale e, al tempo stesso, a migliorare la qualità della vita per le classi medie. E' questa la caratteristica chiave che contraddistingue il cosiddetto **Modello Sociale Europeo** e che fa di esso uno strumento decisivo per affrontare le nuove sfide che stanno di fronte all'Europa.

Ci sono peraltro tre caratteristiche generali - comuni, seppure in diverso grado, ai sistemi di *welfare* europei - che ostacolano la risposta ai problemi sociali generati dagli attuali *trend* economici e demografici e aggravati dalla crisi in atto:

- una costruzione del sistema di sicurezza sociale tradizionalmente poggiata sulla condizione lavorativa, in cui cioè le garanzie offerte dipendono dall'essere occupato e dal tipo di occupazione (presente o passata) del lavoratore e sono finanziate principalmente da contributi sui salari; dopo la Seconda Guerra Mondiale questa configurazione è stata, ma solo in parte, corretta introducendo garanzie di tipo maggiormente universalistico finanziate dalla fiscalità generale;
- un ruolo prevalentemente risarcitorio del sistema di *welfare*, ossia strumenti di sicurezza sociale che sono mirati principalmente a offrire un sostegno a coloro che sono svantaggiati dal mercato, un compito questo che naturalmente il *welfare* deve svolgere – tanto più in un contesto, come quello odierno, di grave insufficienza della domanda di lavoro - ma a cui è connesso il rischio di creare situazioni di dipendenza invece che di autodeterminazione. Seppure anche a questo riguardo non manchino correzioni: ad esempio, la Svezia ha introdotto politiche attive del lavoro a partire dagli anni cinquanta e in diversi paesi si stanno sperimentando politiche di *welfare* promozionale volte a offrire opportunità e incentivi per l'autodeterminazione degli individui;
- fenomeni di autoreferenzialità dei soggetti pubblici di produzione dei servizi, che sono spesso organizzati secondo procedure burocratiche piuttosto che in base alla valutazione dei risultati; la conseguenza è che qualità e quantità dei servizi offerti spesso non incontrano i bisogni dei cittadini e i costi di produzione risultano inefficienti; negli ultimi due decenni, in alcuni paesi europei sono state varate riforme volte a sperimentare nuove forme di organizzazione dei servizi introducendo incentivi e meccanismi più simili a quelli di mercato.

Le difficoltà italiane

L'Italia condivide con gli altri paesi europei i tre limiti generali sopra evidenziati e, anzi, almeno due risultano particolarmente accentuati: lo scarso universalismo dei principali istituti di protezione sociale, differenziati in base ad appartenenze categoriali col risultato di trattare in modo diverso cittadini in analoghe condizioni di bisogno; l'autoreferenzialità delle strutture di erogazione dei servizi, accentuata nel nostro paese dalla mancanza di una cultura del ruolo e della missione delle pubbliche amministrazioni.

Ma questi limiti sono ingigantiti da una struttura della spesa pubblica inadeguata, che penalizza il sistema di *welfare*. Colpisce prima di tutto un dato aggregato: la spesa sociale in Italia è di circa 2 punti di Pil inferiore alla media europea. Colpisce anche che a questo sottodimensionamento corrisponde una spesa per interessi sul debito pubblico che è a sua volta di 2 punti di Pil superiore alla media europea. Ma il problema, più ancora che il livello della spesa sociale, è la sua composizione, che ne limita fortemente l'efficacia nel rispondere ai bisogni della popolazione: risultano nettamente insufficienti le risorse destinate a disoccupazione, esclusione sociale, politiche per la famiglia, invalidità e non autosufficienza (3 punti di Pil sotto la media europea), mentre sono sovradimensionate le risorse dedicate ai trattamenti pensionistici (3 punti di Pil oltre la media europea, anche se il dato italiano include, fra l'altro, oltre un punto di spesa per TFR nonché le imposte che gravano sulle pensioni).

Scontiamo qui le conseguenze di una gestione della finanza pubblica che per decenni ha "giocato di rimessa" rispetto ai problemi che emergevano nel paese, gonfiando la spesa - senza programmarne gli obiettivi, senza curarne i meccanismi di gestione, senza preoccuparsi delle sperequazioni che interventi disorganici avrebbero creato tra i cittadini - e rifiutandosi di affrontare il problema dell'evasione fiscale e quello di costruire un assetto della tassazione (basi imponibili e struttura delle aliquote) che distribuisca in modo più equo ed efficiente il carico fiscale tra i cittadini. Le due legislature in cui il centrosinistra è stato al governo hanno consentito di bloccare e temporaneamente invertire il processo di crescita del debito e di avviare un primo riassetto del bilancio pubblico, in particolare dal lato della tassazione. Ma non sono state in grado di riportare definitivamente sotto controllo le componenti del bilancio, che hanno ripreso a degradarsi non appena il centrodestra è andato al governo.

Diverse conseguenze derivano dallo stato in cui versa la finanza pubblica e dal sottodimensionamento di funzioni essenziali del sistema di *welfare*: un sistema di ammortizzatori sociali lacunoso, che non fornisce una rete di protezione generalizzata dal rischio di disoccupazione, in particolare per i lavoratori delle piccole imprese e per i lavoratori precari, e che distorce il sistema pensionistico in una funzione impropria di supplenza (pensioni di anzianità e prepensionamenti in varie forme); sostegno inadeguato alle famiglie con figli sia sotto forma di servizi all'infanzia sia sotto forma di trasferimenti monetari, col risultato di ostacolare il lavoro femminile e di lasciare esposte le famiglie a rischi di impoverimento; assenza di strumenti di sostegno dei redditi presenti e prospettici (costruzione di carriere contributive adeguate dal punto di vista pensionistico) dei lavoratori precari, in specie giovani. Queste tre carenze, insieme con l'assenza di uno strumento di contrasto della povertà e

dell'esclusione sociale, contribuiscono a spiegare la maggior disuguaglianza dei redditi disponibili (reddito-tasse+trasferimenti) in Italia rispetto alla media UE e il rilievo particolare che ha nel nostro paese il problema della povertà. A ciò si aggiunga il cronico sottodimensionamento delle risorse dedicate alla non autosufficienza e la loro concentrazione sui soli trasferimenti monetari (pensioni di invalidità e indennità di accompagnamento), mentre restano trascurabili le risorse dedicate ai servizi.

Le lacune del sistema di *welfare* italiano, l'elevata disuguaglianza nei redditi disponibili, i rischi di impoverimento di una parte crescente della popolazione risentono anche di un "patto" implicito con il mondo del lavoro autonomo: tolleranza nei confronti dell'evasione fiscale ma, in cambio, esclusione da alcuni dei pilastri del sistema di sicurezza sociale (ammortizzatori sociali, trattamenti previdenziali adeguati, assegni per il nucleo familiare). E' un "patto" che contribuisce al degrado della coesione sociale e della qualità della vita nel nostro paese, penalizzando dal lato del carico fiscale i lavoratori dipendenti e, dal lato dell'accesso alla sicurezza sociale, gli stessi lavoratori autonomi. Esso grava come un macigno sulla tenuta e sulla coerenza del sistema di *welfare*, in modo tanto più pesante oggi che, per la difficoltà di inserirsi in rapporti di lavoro stabili, una parte consistente di giovani non può che tentare di costruirsi una prospettiva di lavoro autonomo e resta quindi tagliato fuori da istituti di *welfare* importanti.

Il quadro d'insieme ora tracciato – assenza di una rete adeguata di ammortizzatori sociali, insufficiente sostegno alle famiglie, mancanza di un sostegno ai lavoratori precari, mancanza di uno strumento di contrasto della povertà, carenza di servizi alla non autosufficienza, parzialità del *welfare* per gli autonomi – implica che sulla famiglia si scarichi una pesante funzione di supplenza. Non può stupire in questa situazione il rilievo particolare che hanno nel nostro paese i trasferimenti intrafamiliari, che prendono spesso la forma di trasferimenti dagli anziani, che hanno una qualche forma di pensione, verso i giovani, che incontrano ostacoli crescenti nella stabilizzazione dei propri rapporti di lavoro. Lo stato di sofferenza della famiglia è ormai un tema all'ordine del giorno in tutti i paesi avanzati, ma è particolarmente grave in Italia: le carenze del nostro *welfare* nei servizi e nel sostegno alle famiglie ostacolano il lavoro femminile, la mancanza di forme di sostegno all'autonomia dei giovani ne prolunga la permanenza nel nucleo originario, l'assenza di servizi alla non autosufficienza riversa costi pesantissimi sulla famiglia. In sintesi, siamo di fronte ormai a un vero e proprio circolo vizioso del tradizionale familismo italiano.

A questo quadro d'insieme, si aggiunga poi la distanza che separa, in misura sempre meno accettabile, le modalità di gestione della cosa pubblica nel Mezzogiorno d'Italia da quelle del Centro-Nord: mancanza di universalismo, disincentivi all'autodeterminazione dei cittadini, autoreferenzialità degli erogatori di servizi risultato ingigantiti in questa parte del paese al punto da compromettere la fruizione paritaria dei diritti di cittadinanza, con il rischio ormai evidente di minare la coesione sociale e l'unità del paese. Solo un impegno permanente alla gestione rigorosa della finanza pubblica a livello nazionale può scongiurare questo pericolo e invertire la rotta, attivando, sostenendo e stabilizzando un'azione metodica di risanamento economico e amministrativo nelle regioni meridionali.

LE PIETRE ANGOLARI DI UN NUOVO WELFARE

Per aprire realmente una prospettiva di crescita stabile ed elevata del Pil e dell'occupazione, sono necessari un sistema educativo di alta qualità e una rete pervasiva di sicurezza sociale, che mettano in grado i lavoratori di attuare effettivamente l'adattabilità richiesta dal cambiamento tecnologico e la flessibilità richiesta dalle dinamiche di mercato. Come pure è centrale che si manifesti dal lato delle imprese una domanda adeguata di lavoro in funzione di una competitività basata sulla qualità. Nel contesto odierno della globalizzazione, il capitale umano è il fattore chiave di competitività per i paesi avanzati.

Ma questo non è sufficiente, perché un'elevata qualità del capitale umano è il risultato di una rete di relazioni sociali di elevata qualità. Ciò richiede un insieme di servizi e prestazioni di *welfare* capaci di produrre esternalità diffuse e pervasive. Perciò, non solo scuola, formazione e ammortizzatori sociali, ma anche sanità, assistenza sociale e sistema pensionistico sono elementi decisivi di una politica sociale in grado di rispondere alle domande di una società e di una economia avanzate.

Perciò, la riforma del *welfare* ha a che fare non solo con il problema di migliorare l'adattabilità delle società europee alle nuove pressioni competitive dell'era della globalizzazione, ma con il problema stesso dei **fini sociali della crescita** economica. Ormai, il tema al centro dell'agenda della politica sociale europea deve essere la costruzione di un *welfare* dello sviluppo umano.

Il cittadino al centro del sistema di welfare deve costituire la stella polare della riforma:

- un nuovo equilibrio tra **universalismo** e assicurazioni sociali basate sulla condizione lavorativa; i diritti sociali di base devono essere garantiti a ogni individuo indipendentemente dal suo *status* lavorativo e devono essere finanziati dalla fiscalità generale; a ognuno deve essere garantito l'accesso al sistema di sicurezza sociale; ogni lavoratore deve essere messo in grado di accedere, alle medesime condizioni di ogni altro, alle assicurazioni basate sul lavoro, in modo che possa assicurarsi contro il rischio di

- disoccupazione, possa costruirsi una pensione corrispondente al reddito da lui guadagnato nel corso della vita lavorativa e possa assicurarsi contro eventi avversi (disabilità, ecc.);
- il sistema di *welfare* deve essere maggiormente orientato verso la promozione dell'**autodeterminazione** dei cittadini; il *welfare state* deve offrire un sostegno a quanti sono svantaggiati dal mercato, ma esso deve essere accompagnato da politiche attive volte a reinserirli nel mercato (riqualificazione professionale, servizi per l'impiego che facciano incontrare domanda e offerta di lavoro) e da una configurazione dei sussidi di disoccupazione che incentivi la ricerca di lavoro; il sistema scolastico svolge una funzione essenziale nell'offrire a tutti uguali opportunità per una vita futura caratterizzata dall'autodeterminazione e nessun bambino deve essere lasciato indietro;
 - il sistema sanitario e quello di assistenza sociale sono anch'essi decisivi nel promuovere uguali opportunità di autodeterminazione; l'accesso universale ai servizi sanitari è una conquista fondamentale del Modello Sociale Europeo e deve essere preservato con una forte tensione al miglioramento continuo della qualità del sistema sanitario; i sostegni monetari e in servizi alle famiglie con figli sono uno strumento essenziale per garantire **uguaglianza delle opportunità** a tutti i bambini; i servizi di assistenza e di salute per gli anziani giocano un ruolo chiave nell'estendere la vita in condizioni di autosufficienza e nel sostenere la capacità di autodeterminazione ove insorga uno stato di disabilità;
 - le ragioni dei cittadini come utilizzatori dei servizi devono contare di più nell'orientare le forme di organizzazione dei servizi, così da migliorarne l'efficacia nel rispondere ai bisogni dei cittadini secondo una impostazione centrata sul **rafforzamento del potere di scelta del cittadino**; forme più efficienti di organizzazione degli erogatori di servizi di *welfare*, basate su incentivi e valutazione dei risultati, devono essere realizzate al fine di ridurre i costi e migliorarne la rispondenza ai bisogni dei cittadini; accordi di partenariato pubblico-privato e una regolazione che sfrutti anche meccanismi di mercato possono migliorare l'efficacia dei servizi in campi come l'assistenza e la salute.

LE LINEE-GUIDA DELLA RIFORMA DEL WELFARE

Tutte le componenti che costituiscono il sistema di *welfare* – ammortizzatori sociali, pensioni, sanità, assistenza, sistema educativo - interagiscono le une con le altre nel formare l'insieme di servizi e prestazioni che devono dare corpo alla rete di relazioni sociali in grado di elevare la qualità della vita dei cittadini e diffondere le esternalità positive di cui l'economia ha

bisogno. Perciò, gli interventi di riforma in ognuno dei settori del *welfare* devono essere costruiti tenendo conto della loro ricaduta sugli altri settori.

Nell'indicare qui di seguito le caratteristiche principali, non ci soffermeremo sul contesto istituzionale entro cui esse andranno realizzate. Si tratta, come è ovvio, di una questione di grande rilievo, come mostra la faticosa e contraddittoria esperienza italiana, tuttora in corso, di elaborazione di un quadro di federalismo istituzionale e fiscale, dove le diverse opzioni per la definizione delle competenze e delle fonti di entrata dei diversi livelli di governo possono avere effetti molto diversi sulle prospettive di riforma del sistema di *welfare*. Ma una trattazione articolata di questi aspetti richiederebbe uno sviluppo a sé, mentre l'obiettivo che ci siamo qui proposti è quello di delineare le linee-guida volte a realizzare un *welfare* all'altezza delle sfide sociali cui siamo di fronte. Piuttosto, proprio le direttrici generali che vengono qui tracciate possono costituire punti di riferimento essenziali per il dibattito sugli assetti istituzionali da costruire, aiutando a vagliarne la coerenza con gli obiettivi di sviluppo sociale e civile del paese.

E veniamo così a quelle che riteniamo debbano essere le **linee-guida** di intervento sulle singole componenti del sistema di *welfare*:

- al fine di sostenere i redditi della classe media e dei cittadini a più basso reddito migliorando al tempo stesso gli incentivi al lavoro, il **sistema di imposta personale e trasferimenti alle famiglie** va migliorato tenendo conto del fatto che tassazione e trasferimenti determinano insieme il reddito disponibile dei cittadini e gli incentivi al lavoro; un profilo progressivo delle aliquote fiscali, combinato con detrazioni da lavoro e assegni per le famiglie con figli è il sistema che meglio risponde ai tre criteri fondamentali dell'equità verticale, dell'equità orizzontale e dell'efficienza (incentivo al lavoro); aliquote più basse sui primi scaglioni e consistenti detrazioni da lavoro per i bassi e medi redditi sostengono il reddito disponibile migliorando al tempo stesso l'incentivo alla partecipazione al lavoro, due questioni di particolare importanza per le donne e i giovani; assegni alle famiglie con figli svolgono un ruolo chiave nell'aiutarle a sostenere i costi di mantenimento ed educazione dei figli e nell'offrire a questi ultimi una maggiore uguaglianza delle opportunità (si veda per esempio l'esperienza tedesca e quella svedese); schemi di imposta negativa (trasferimento monetario a favore di quanti hanno redditi inferiori al minimo imponibile) sostengono le persone con redditi bassi e, se appropriatamente disegnati, ne migliorano gli incentivi al lavoro (si veda l'esperienza americana del "earned income tax credit", quella britannica del "working tax credit" e quella francese del "prime pour l'emploi"); infine, per le fasce più deboli di forza lavoro, che rischiano di restare escluse dal mercato del lavoro, serve un intervento appositamente

disegnato, che offra un reddito minimo condizionato, oltre che a “prova dei mezzi”, alla partecipazione attiva a programmi di inserimento lavorativo;

- il sistema di sicurezza sociale gioca il ruolo chiave di garantire la stabilità nel tempo dei redditi delle persone; nella fase attuale esso deve fronteggiare due problemi principali: l'invecchiamento della popolazione e l'insicurezza del lavoro; gli **ammortizzatori sociali** devono fornire un adeguato sostegno standard a tutti i lavoratori, senza differenze tra settori e tra imprese; i disoccupati vanno aiutati con programmi di riqualificazione professionale e di collocamento e le regole per usufruire dei sussidi di disoccupazione devono essere disegnate in modo da accompagnare questi programmi e incentivare la ricerca di lavoro (si vedano le esperienze dei paesi scandinavi); i **sistemi pensionistici** devono essere migliorati sia sotto il profilo dell'equità che della sostenibilità finanziaria e questo può essere fatto da una parte applicando regole che migliorano la coerenza tra pensione cui si ha diritto e contributi sociali versati durante la vita lavorativa (si veda il passaggio al sistema contributivo effettuato in Italia e in Svezia), e dall'altra offrendo contributi integrativi a carico del bilancio pubblico per i periodi di disoccupazione ed eventuali ulteriori integrazioni pensionistiche in funzione dell'anzianità lavorativa conseguita; il posponimento dell'età di pensionamento, assolutamente necessario per garantire la costruzione di una pensione più alta coerente con i contributi versati, va accompagnato offrendo ai lavoratori la possibilità di optare per uno schema di pensionamento graduale, basato sul lavoro part-time integrato con una pensione parziale; lo sviluppo del settore dei servizi può inoltre contribuire a offrire ai lavoratori anziani opportunità di impiego più adatte per la loro età; è infine necessario garantire un livello minimo decoroso della pensione per coloro che non sono stati in grado di costruirsi una pensione dignitosa, assicurando – anche a fini di incentivo - che comunque i contributi versati contribuiscano a migliorare il trattamento pensionistico;
- i sistemi di assistenza sociale devono essere rafforzati non solo attraverso la riforma dell'imposta personale, dei sostegni alle famiglie e della sicurezza sociale, ma anche e soprattutto sviluppando **la rete dei servizi per i cittadini, a cominciare da quelli per i bambini e per gli anziani**; questi servizi costituiscono un elemento centrale di una nuova politica sociale finalizzata a migliorare la qualità della vita per le famiglie e a promuovere l'uguaglianza di genere e una reale partnership tra donne e uomini nel condividere i compiti di cura familiare; vanno rafforzati i programmi di edilizia sociale per offrire, in specie ai giovani, più possibilità di prendere in affitto un appartamento a un prezzo accessibile; va sviluppata una rete diffusa di nidi per l'infanzia in linea con gli obiettivi di Lisbona e una nuova generazione di servizi di assistenza a casa per i bambini, in particolare nei primi mesi di vita; è ormai necessario organizzare una rete diffusa di servizi di assistenza domiciliare per gli anziani, che aiutino a prevenire l'insorgere di condizioni di disabilità e forniscano assistenza ai non autosufficienti, salvaguardando la loro inclusione nelle relazioni familiari e sociali; per tutti questi servizi schemi di compartecipazione alla

spesa, differenziati sulla base di strumenti di “prova dei mezzi”, risultano utili per ampliare, facendo leva sulla finanza pubblica, la quantità di servizi che può essere offerta; il sostegno pubblico può prendere la forma di una dotazione per il cittadino di “buoni-servizio” che egli può usare per pagare gli erogatori dei servizi all’interno di un mercato regolato (si veda l’esperienza francese); in questo mercato la regolazione pubblica deve garantire qualità e prezzo dei servizi offerti da erogatori pubblici, privati, non-profit; è infine urgente costituire un fondo pubblico volto ad assicurare nel lungo periodo il finanziamento dei servizi per i non autosufficienti (si veda l’esperienza tedesca);

- va confermato l’accesso universale e il finanziamento pubblico del **sistema sanitario**, perché costituisce una caratteristica qualificante del Modello Sociale Europeo che garantisce performance di sistema di alta qualità e migliore sostenibilità macroeconomica (si vedano le analisi comparative dell’Organizzazione Mondiale della Sanità e la posizione di Francia, Italia e altri paesi europei nella graduatoria qualitativa dei sistemi sanitari); ma molti guadagni di efficienza sono possibili, che migliorerebbero qualità e sostenibilità del sistema: per esempio, ristrutturando la rete ospedaliera in modo da ottimizzare le dimensioni e le specializzazioni delle singole strutture, riorganizzando i medici di base in studi associati, sperimentando forme di “concorrenza amministrata” tra gli erogatori e forme di valutazione dei risultati (si veda l’esperienza britannica e quella olandese, nonché alcune esperienze regionali italiane); i guadagni di efficienza consentirebbero un risparmio di risorse che potrebbero essere dirette a sviluppare la ricerca medica e a investire in tecnologie avanzate e farmaci innovativi; le scienze della vita sono uno dei settori più qualificanti per una società avanzata;
- il **sistema educativo** è decisivo al fine di assicurare alle persone uguali opportunità nel corso della loro vita; esso promuove l’autodeterminazione dei cittadini mettendoli in condizioni di stabilire i propri obiettivi e li qualifica per l’esercizio della democrazia e della responsabilità sociale; mette a disposizione dell’economia la forza produttiva principale per aumentare in modo stabile le capacità di crescita; per questi motivi, tutti devono avere uguali possibilità di accesso all’istruzione indipendentemente dalla loro origine; i cittadini europei meritano un sistema scolastico dove i ragazzi apprendano insieme e imparino l’uno dall’altro il più a lungo possibile, basato quindi sull’obbligo scolastico fino ai sedici anni; la scuola pone inoltre le fondamenta anche per l’apprendimento continuo nel corso della vita; per garantire a tutti i giovani una formazione professionale adeguata, è necessario un sistema formativo che, sotto responsabilità pubblica, attivi una interazione cooperativa con il mondo delle imprese; infine, la formazione continua per gli adulti deve costituire un pilastro del sistema di sicurezza sociale, capace di migliorare la qualificazione professionale dei disoccupati e di promuovere una vita attiva per gli anziani;
- l’accesso su basi di uguaglianza degli **immigrati** regolari a tutti i servizi e prestazioni del sistema di *welfare* è un fattore chiave per la loro integrazione sociale, anzi questo fronte rappresenta un ambito cruciale ai fini dell’adeguamento del valore della cittadinanza

sociale nel nuovo secolo. Detrazioni fiscali, sostegni alle famiglie e sussidi di disoccupazione migliorano le loro condizioni di reddito e forniscono forti incentivi a uscire dall'economia sommersa; scuola e servizi di cura sostengono l'integrazione sociale dei figli e dei genitori stessi; l'accesso ai servizi sanitari garantisce loro l'acquisizione piena dello *status* di cittadini.

IL VINCOLO DELLE RISORSE E LA SOSTENIBILITÀ MACROECONOMICA

Ma come realizzare questo progetto di riforma nel quadro macroeconomico e di finanza pubblica che si prospetta per l'Europa e per l'Italia nei prossimi anni? Le iniezioni di domanda sostenute dai bilanci pubblici per contenere la crisi e mantenere aperta una prospettiva di ripresa determinano uno scalino verso l'alto dei debiti pubblici di tutti i paesi avanzati. In parte le misure varate non sono a carattere permanente e quindi sono destinate ad essere riassorbite in via automatica. In ogni caso, lo scalino nei debiti pubblici comporterà in via permanente una maggiore spesa per interessi, che renderà a lungo difficile sia un'espansione della spesa sociale sia una riduzione della pressione fiscale. L'aumento del debito pubblico italiano è per ora meno accentuato di quello di altri paesi, ma l'Italia parte comunque da un debito nettamente più alto in rapporto al Pil, cui già oggi corrisponde una spesa per interessi più elevata di quella dei nostri *partners*.

E' chiaro che solo una ripresa forte del ritmo di crescita delle economie europee può allentare questi vincoli di finanza pubblica, generando le risorse per le riforme di cui c'è bisogno. La recrudescenza della crisi finanziaria negli ultimi mesi sta inducendo a misure anticipate di riduzione dei disavanzi pubblici in Europa che rischiano di compromettere le prospettive di ripresa. Si tratta di misure necessarie da parte dei singoli paesi ma che, a maggior ragione, segnalano come la partita della crescita si giochi sul terreno della capacità di costruire un quadro macroeconomico stabilmente espansivo a livello di Unione Europea nel suo insieme, sfruttando l'ampiezza del mercato interno e la capacità di attrarre capitali dall'estero derivante dall'unificazione monetaria. Si tratta di riprendere il disegno di politica economica sovranazionale europea delineato nel Piano Delors, promuovendo investimenti infrastrutturali nelle reti transeuropee da finanziare anche con l'emissione di eurobonds e cofinanziando piani di investimento nazionali. Un ruolo importante nel convogliare, senza passare per gli strumenti di debito pubblico, risparmio privato verso questi

investimenti dovranno giocare gli investitori istituzionali di lungo termine a *governance* pubblica e pubblico-privata (come la nostra Cassa depositi e prestiti e le consorelle degli altri paesi *partners*).

Ma anche a livello nazionale c'è molto da fare, e non solo utilizzando anche in questo caso le risorse che possono essere raccolte dagli investitori di lungo termine. Si tratta di lavorare sulla composizione di entrate e spese pubbliche per aumentare il tasso di crescita dell'economia a parità di incidenza della finanza pubblica sul Pil. Il tema è di particolare rilievo nel nostro paese, dove è urgente impostare quelle riforme dal lato della spesa e dal lato della tassazione che sono necessarie per costruire una reale capacità di governo del bilancio pubblico. Ci attendono passaggi difficili: se vogliamo espandere le voci di spesa sottodimensionate – investimenti infrastrutturali, ricerca e sviluppo, spesa sociale per disoccupazione, esclusione sociale, politiche per la famiglia, invalidità e non autosufficienza – dobbiamo per un verso ridurre altre voci di spesa e riconvertire una parte della stessa spesa sociale, in particolare liberando il sistema pensionistico da funzioni improprie di supplenza e mantenendo più a lungo attivi i lavoratori anziani, e per altro verso migliorare drasticamente le modalità stesse con cui lo Stato spende per investimenti, ricerca e protezione sociale; e dobbiamo fare un discorso di verità al paese che consenta di spostare il carico fiscale dal lavoro ad altre basi imponibili (rendite finanziarie, grandi patrimoni) e di mettere a regime una azione metodica di contrasto dell'evasione fiscale.

Venendo alle voci rilevanti per il sistema di *welfare*, il processo di riforma tratteggiato sopra opera proprio in questa direzione, delineando un salto di qualità nelle modalità con cui si svolge l'intermediazione pubblica delle risorse: in termini di trasparenza e controllabilità degli effetti redistributivi; in termini di efficienza nell'uso delle risorse; in termini di efficacia nel rispondere alle istanze della società.

Sul fronte delle entrate, la riforma del sistema di imposta personale e trasferimenti alle famiglie passa per un riequilibrio del carico fiscale che nel nostro paese, attraverso il recupero dell'evasione (recupero potenzialmente consistente, come mostra l'esperienza del biennio 2006-7) e la ricomposizione del gettito verso basi imponibili diverse dal lavoro, consenta in misura significativa di ridurre l'Irpef e rafforzare il sostegno alle famiglie (si rinvia, a questo riguardo, alla recente proposta Nens "Prospettive di riforma fiscale in Italia").

Ma è sul fronte delle spese la partita più impegnativa. Al riguardo è utile partire da una premessa. Di fronte ai vincoli di finanza pubblica è necessario evitare di cadere nella tentazione di prendere scorciatoie che sarebbero in contraddizione con gli obiettivi del nuovo *welfare* e che, per di più, si rivelerebbero illusorie e anche dannose dal punto di vista della sostenibilità economica. Tale sarebbe per esempio la riduzione della copertura pubblica della popolazione in settori come la previdenza e la sanità, sostituendo in misura consistente gli attuali sistemi di assicurazione pubblica con sistemi di assicurazione privata.

In primo luogo, la riduzione del pilastro pubblico obbligatorio contraddirebbe, sia nel campo della sanità che in quello della previdenza, due obiettivi essenziali del nuovo *welfare* – universalismo e uguaglianza delle opportunità - che sarebbero minati dalla differente capacità di assicurarsi propria delle categorie forti rispetto alle categorie deboli. Ma anche l'obiettivo di rafforzare il potere di scelta del cittadino ne uscirebbe compromesso: c'è ben poca libertà di scelta per chi resta tagliato fuori da una copertura assicurativa adeguata e non gode di un reddito sufficiente a fronteggiare in proprio le spese di salute e di vecchiaia.

In secondo luogo, la sostituzione dei sistemi di assicurazione pubblica con sistemi di assicurazione privata produrrebbe effetti macroeconomici perversi sulla sostenibilità del *welfare*.

Per quanto riguarda la previdenza, la riduzione del pilastro pubblico a ripartizione e la sua sostituzione con fondi pensione privati – a parte i loro maggiori costi amministrativi e i rischi per gli assicurati connessi all'instabilità finanziaria – non è in grado di migliorare la sostenibilità macroeconomica del sistema previdenziale nel suo complesso, ossia il rapporto tra spesa pensionistica – pubblica e privata – e Pil: 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. Piuttosto, nel corso della transizione – riduzione dei contributi obbligatori e costituzione dei fondi a capitalizzazione – il passaggio implicherebbe un ampliarsi del disavanzo pubblico. Non è neanche vero che la contribuzione a piani di investimento privati, in quanto scelta volontaria di risparmio, riduce il costo del lavoro rispetto alla contribuzione obbligatoria: lavoratori non “miopi” accumulano contributi che traslano sul costo del lavoro nella stessa misura dei contributi obbligatori. Piuttosto, per i lavoratori a basso reddito che non siano in condizione di accumulare contributi volontari in misura adeguata, la riduzione del pilastro obbligatorio avrebbe effetti negativi sull'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche future e sulla sostenibilità sociale del sistema che si ribalterebbero per il bilancio pubblico in maggiori prestazioni assistenziali future.

La strada è dunque un'altra: rafforzare nel settore previdenziale la coerenza interna del sistema assicurativo pubblico, e da questo punto di vista il sistema contributivo impostato nel nostro paese e in Svezia costituisce un primo passo avanti importante; altri passi avanti vanno fatti, come si è detto più sopra, in termini di accelerazione della transizione al sistema contributivo, di costruzione di carriere contributive adeguate, di eventuali ulteriori integrazioni pensionistiche in funzione dell'anzianità lavorativa conseguita, di schemi di pensionamento parziale che prolunghino la vita lavorativa, di più ampia cumulabilità dei contributi versati con la pensione di base (da noi l'assegno sociale). In questo quadro, la previdenza complementare – sottoposta a una vigilanza pubblica che ne garantisca la stabilità - può svolgere una utile funzione sussidiaria se fornisce forme di impiego del risparmio previdenziale volontario dei cittadini – eccedente il risparmio realizzato nell'ambito del sistema contributivo pubblico – che siano orientate alla sicurezza dei rendimenti di lungo termine.

Per quanto riguarda il sistema sanitario, i confronti internazionali mostrano come i sistemi a più ampia copertura pubblica siano quelli che meglio assicurano la sostenibilità macroeconomica del sistema, ossia che meglio contengono l'incidenza sul Pil della spesa sanitaria complessiva, pubblica e privata. Ridurre la copertura pubblica riduce (forse) la spesa pubblica ma aumenta la spesa complessiva e quindi la quota di risorse assorbita dal sistema sanitario, peggiorando la sua sostenibilità macroeconomica.

Anche in questo campo la strada è un'altra: migliorare i meccanismi allocativi dei sistemi sanitari, in particolare, come mostrano le esperienze di riforma di altri paesi e delle regioni italiane più avanzate, costruendo un sistema di regolazione dei rapporti contrattuali tra soggetti di governo del sistema ed erogatori dei servizi che valorizzi le migliori *performance* in termini di efficacia e di efficienza. In questo quadro di governo pubblico del sistema c'è ampio spazio per il ruolo che possono giocare anche soggetti privati – *for profit* e *non profit* - di erogazione dei servizi sanitari: si tratta di attivare una competizione sui risultati tra i soggetti di offerta pubblici (cui comunque spetta di garantire la presenza equilibrata di presidi ospedalieri di qualità sul territorio), i soggetti privati e tra gli uni e gli altri, dove le regole del gioco e la valutazione dei risultati devono essere nelle mani delle autorità di governo del sistema. Tutto ciò nell'ambito di una programmazione pubblica della rete dei presidi e delle strutture sanitarie in rapporto ai bisogni della popolazione. Dal punto di vista dell'efficienza dei meccanismi allocativi, anche i fondi sanitari integrativi – ma appunto integrativi rispetto a una copertura pubblica che deve rimanere universale – possono giocare un ruolo utile 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). I fondi, cioè, possono rafforzare il lato della domanda di prestazioni sanitarie nei confronti degli erogatori, migliorando così la sostenibilità della spesa privata.

I guadagni di efficacia e di efficienza che deriverebbero dalla riforma dei meccanismi allocativi del sistema sanitario consentirebbero di offrire più servizi a parità di spesa pubblica, migliorando la sostenibilità macroeconomica del sistema. Uno sviluppo ancora più consistente dell'offerta è quello che può determinarsi nel campo dei servizi alla persona: la domanda potenziale, specie per i servizi all'infanzia e per quelli di assistenza domiciliare agli anziani non autosufficienti, è molto elevata ma, fino a questo momento, gli alti costi dell'offerta pubblica hanno imposto il razionamento nei confronti degli utenti, mentre sul mercato l'insufficiente capacità di acquisto delle famiglie ha frenato lo sviluppo di strutture di offerta imprenditoriali, confinando la produzione di servizi a prestazioni di lavoro individuali e spesso irregolari. Si tratta qui di intervenire su due piani, come mostrano diverse esperienze locali in alcune regioni del nostro paese: modificare l'uso delle risorse pubbliche destinandole a finanziare schemi di compartecipazione alla spesa basati sulla "prova dei mezzi" che riducano il prezzo del servizio a carico del cittadino in misura differenziata – più basso per i cittadini in condizioni economiche svantaggiate e più alto per i cittadini più abbienti – e quindi allarghino la quantità di servizi a

disposizione della popolazione a parità di risorse pubbliche impegnate; costruire un mercato dei servizi, regolato dall'autorità pubblica nei prezzi e nella qualità, dove i cittadini possano acquistare col sostegno pubblico differenziato i servizi da imprese – pubbliche, cooperative sociali, *non profit* – in grado di organizzare il lavoro in modo più efficiente rispetto alle prestazioni individuali e in forme regolari, migliorando costi e qualità dei servizi. L'aumentata offerta di servizi porta con sé un aumento di produzione aggregata che consentirebbe di ampliare il sostegno pubblico alla loro domanda a parità di incidenza della spesa sociale sul Pil.

Nel nostro paese, lo spazio per una crescita complessiva della produzione aggregata è fornito dalla presenza di forze di lavoro sottoutilizzate, specie tra i giovani ma anche tra gli anziani. In un contesto di sviluppo dei servizi di *welfare* si può allora proporre un "patto" ai lavoratori anziani, e in particolare alle lavoratrici, che preveda contestualmente un innalzamento dell'età pensionabile e la destinazione delle risorse di bilancio così risparmiate al sostegno della domanda di servizi di *welfare* da parte delle famiglie che apra prospettive di occupazione per i giovani.

La realizzazione di un più avanzato sistema di *welfare* implica insomma la riallocazione delle risorse del paese e il loro pieno utilizzo: il tema oggi al centro delle politiche sociali in Europa e in Italia non è quello del ridimensionamento del *welfare* ma, al contrario, quello di una sua riforma che ne faccia l'asse portante di una nuova fase di crescita economica.

Sviluppo economico e sviluppo sociale, diritti e crescita, competitività e giustizia vanno resi *sinergici*. Alla crisi economica esplosa nel 2008 non si risponde accantonando questo problema: piuttosto, solo affrontandolo di petto si può impostare una strategia di crescita che porti le economie avanzate stabilmente fuori dalla crisi.