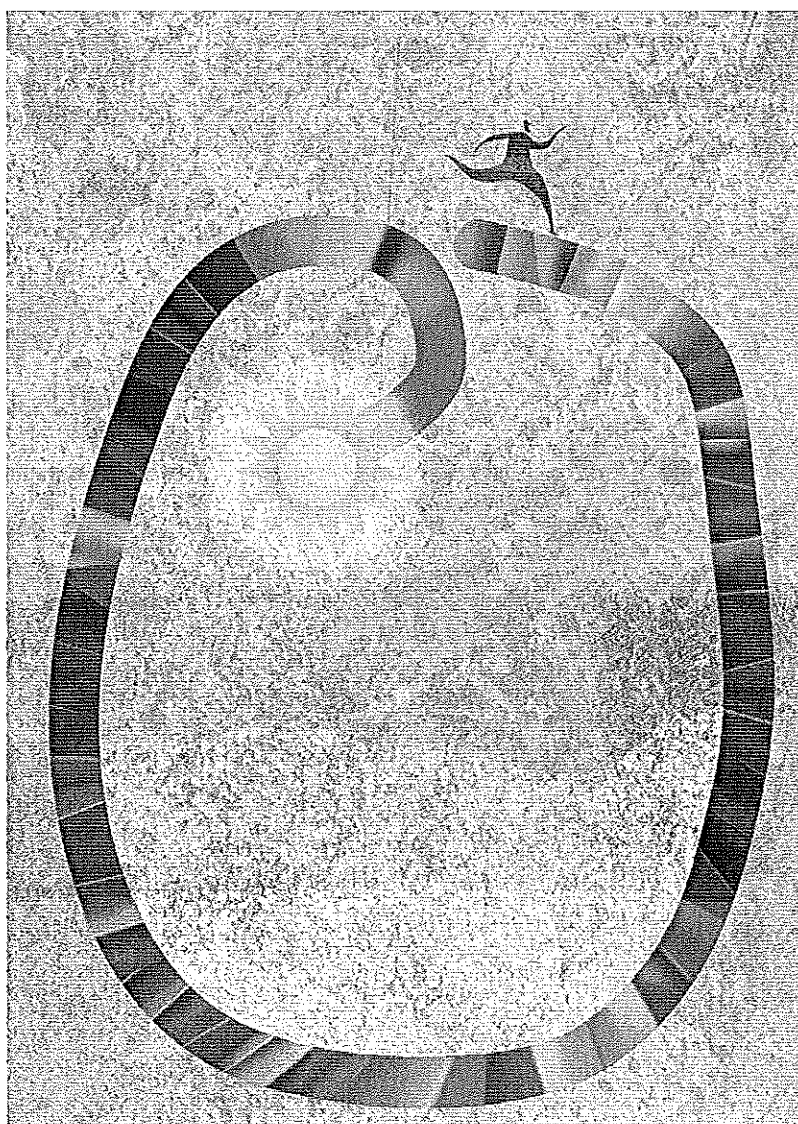




Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

Libro bianco sul futuro del modello sociale

La vita buona nella società attiva



Indice

Presentazione

1. Lo scenario attuale e le grandi tendenze.
2. I limiti e le potenzialità del modello sociale italiano.
3. I valori: persona, famiglia, comunità.
4. La visione: il nuovo modello delle opportunità e delle responsabilità.
5. Meriti e bisogni.
6. La sostenibilità del modello sociale.
7. Conclusioni.

Presentazione

La composizione in un unico Ministero delle funzioni di indirizzo politico in materia di lavoro, salute e inclusione sociale ha rappresentato una opportunità irripetibile per ricondurre a una visione integrata l'insieme di prestazioni e servizi – pubblici e privati – che devono concorrere alla vita buona dei cittadini nel contesto necessario di una società attiva.

È una strada già tracciata in ambito europeo. Il Libro Bianco della Commissione Europea sulla salute ha ampiamente evidenziato lo stretto legame tra salute e prosperità economica ⁽¹⁾. Mentre è nella Strategia di Lisbona che rinveniamo l'idea della società attiva che risulta funzionale a obiettivi tanto di competitività quanto di inclusione sociale.

Promuovere la salute consente di ridurre la povertà, l'emarginazione e il disagio sociale e anche di incrementare la produttività del lavoro, i tassi di occupazione, la crescita complessiva della economia. Allo stesso modo, un aumento della qualità del lavoro e delle occasioni di impiego per un arco di vita più lungo, così come un contesto favorevole alla occupabilità e alla mobilità sociale, qualunque sia il punto di partenza di ciascuno, si traducono in maggiore salute e benessere psico-fisico.

Nel coordinare il gruppo di lavoro che ha concorso alla redazione di questo Libro Bianco mi sono avvalso dei consistenti materiali prodotti dalla consultazione avviata lo scorso anno, con la pubblicazione del Libro Verde sul modello sociale, secondo una prassi ricorrente nella Unione ma nuova in Italia. Ad essa hanno preso parte oltre mille soggetti tra istituzioni, organizzazioni rappresentative di interessi e di valori, singoli cittadini che qui intendo ringraziare. Il testo prodotto è largamente debitore del loro prezioso contributo.

Come già il Libro Verde, anche il Libro Bianco è dedicato ai giovani e alle loro famiglie. La dedica vuole essere sostanziale, non formale, perché un rinnovato modello sociale orientato a promuovere l'autosufficienza di ciascuna persona, di tutte le persone, è essenziale per ricostruire la fiducia nel futuro.

Il primo valore che ci deve guidare in questa sfida è 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.

Da questo valore 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 prevalentemente risarcitorio. Un Welfare che interviene in anticipo, con una 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.

Un modello sociale così definito si realizza non solo attraverso le funzioni pubbliche, ma anche riconoscendo, in sussidiarietà, il valore della famiglia, della impresa profittevole e non, come di tutti i corpi intermedi che concorrono a fare comunità.

Esso potrà offrire migliori prospettive soprattutto ai giovani e alle donne, oggi penalizzati da una società bloccata e incapace di valorizzare tutto il proprio capitale umano. Così come sarà maggiormente idoneo a intervenire su situazioni di solitudine ed emarginazione, con particolare attenzione alle persone più anziane e ai diversamente abili.

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

¹ Un impegno comune per la salute: approccio strategico dell'UE per il 2008-2013, COM(2007), 630 def.

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 in modo da non trascurare i diversi aspetti costitutivi della esperienza elementare dell'uomo: la salute, il lavoro, gli affetti e il riposo.

Questa visione vuole essere la risposta a ogni forma di egoismo corporativo e alle ricorrenti propensioni a favorire il declino della società da parte di coloro che — viziosi da culture nichiliste — sembrano avere smarrito il senso stesso della vita. Il destino di un popolo è positivamente perseguito solo se nei più prevale l'idea vitale della ricerca della felicità e la coscienza che il desiderio di realizzazione di ciascuno si compie nella dimensione comunitaria.

L'attenzione ai meriti e ai bisogni delle persone potrà consentire di meglio coniugare le esigenze della sostenibilità con quelle della equità. Rinnovate politiche per lo sviluppo sociale non sono rivolte al solo obiettivo di una più equa distribuzione della ricchezza, ma risultano funzionali esse stesse a una maggiore capacità di crescita della nostra economia perché riducono il bisogno, alimentano la qualità del capitale umano, stimolano la mobilità sociale, determinano nuovi lavori.

Il territorio è la dimensione idonea per l'attuazione delle politiche coerenti con questo Libro Bianco 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.

La spesa sociale si dovrà confrontare con la ricchezza disponibile anche in relazione ai vincoli indotti dalle esigenze di stabilità della Unione e ai problemi connessi al collocamento del grande debito pubblico accumulato. La costruzione del nuovo modello dovrà pertanto proporsi la ricerca di percorsi virtuosi di protezione sociale idonei a garantirne, in termini di crescita e sviluppo, la piena sostenibilità.

Ciò appare tanto più necessario in un Paese come il nostro profondamente diviso tra Nord e Sud nei livelli di quantità e qualità delle prestazioni sociali come nei tassi di attività della sua popolazione.

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.

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.

Il programma di legislatura per la transizione dal vecchio al nuovo modello sarà successivo, e inevitabilmente espressione del Governo e della sua maggioranza parlamentare, ancorché aperto al dialogo sociale e al confronto costruttivo con l'opposizione.

Al rinnovamento interno deve peraltro corrispondere un convinto impegno nella dimensione internazionale. Il processo di liberalizzazione degli scambi commerciali deve essere accompagnato dal riconoscimento universale di alcuni diritti fondamentali della persona in modo che sviluppo economico e dimensione sociale procedano ovunque di pari passo.

La stessa ricostruzione delle condizioni di stabilità della economia globale non può non considerare l'evoluzione degli indicatori della sostenibilità sociale ai fini della ricostruzione del circolo della fiducia. Ovunque nel mondo si afferma ora la convinzione per cui una regolata economia di mercato si deve integrare con la migliore attenzione ai criteri della coesione sociale.

Si affermano diffusamente i criteri della economia sociale di mercato, quale sola prospettiva che consente di far coesistere, all'interno del medesimo sistema, efficienza e giustizia sociale.

Per questa ragione, i Ministri del Welfare dei quattordici Paesi industrializzati e delle economie emergenti, riuniti a Roma dalla Presidenza italiana della sessione G8 nel primo Social Summit dopo la tempesta finanziaria, hanno all'unisono affermato: People first!

Le persone prima di tutto, nei provvedimenti anticrisi e nella costruzione del nuovo Welfare. Le persone fine ultimo di ogni azione politica e valore fondamentale nella società che verrà dopo la crisi.

Maurizio Sacconi

1. Lo scenario attuale e le grandi tendenze.

Il contesto della grande crisi.

Da oltre un anno viviamo una autentica “tempesta perfetta”. La peggiore crisi finanziaria dell’ultimo mezzo secolo ha prodotto una profonda crisi della economia reale.

Il gioco delle aspettative negative ha paralizzato il mondo. La società si sta ripiegando su se stessa. Si affaccia il rischio di una de-globalizzazione, rivisitazione dell’isolazionismo e del protezionismo del secolo scorso.

La crisi è dovuta alla esplosione di una bolla finanziaria, fondata su un capitalismo che ha privilegiato le pratiche a breve termine e di indebitamento. L’estrema autoreferenzialità del *management* non ha trovato argine negli organi di controllo. Una eccessiva esposizione all’indebitamento, favorito da un regime espansivo di politica monetaria, ha portato a investimenti e consumi non del tutto razionali con ripercussioni negative sullo stato patrimoniale e finanziario delle famiglie.

La crisi è divenuta mondiale per l’interconnessione tra le economie nazionali. La globalizzazione ha accresciuto la ricchezza delle economie e delle società, ampliando le possibilità di commercio mondiale, aumentando i mercati di esportazione, moltiplicando le opportunità di investimento finanziario, ma ha anche dimostrato una estrema vulnerabilità al presentarsi di shock negativi.

L’estrema volatilità dei mercati genera insicurezze nelle persone e produce effetti evidenti sui sistemi di *Welfare* in termini di vincoli di finanza pubblica, precarietà delle imprese e della occupazione, domanda sociale, affidabilità degli investimenti disponibili per il risparmio privato, instabilità degli erogatori delle prestazioni e molto altro ancora.

La crisi economica ha messo in discussione il processo di globalizzazione. Ma è difficile immaginare che i flussi di beni, capitali, persone e informazioni che si sviluppano tra Paesi e Regioni si arrestino e si ritorni a un mondo di frontiere e di barriere commerciali.

Quando il mondo tornerà a crescere sarà necessario disporre di strumenti che possano valorizzare le opportunità e contenere i rischi. Maggiori saranno le pressioni su occupazione e salari derivanti dalla ulteriore integrazione nella economia mondiale dei Paesi un tempo periferici. Altrettanto importanti saranno le spinte per una continua rilocalizzazione dei processi produttivi.

Il rinnovamento delle istituzioni internazionali dedicate alla regolazione del commercio e alla stabilità dei mercati finanziari dovrà assicurare una ben maggiore considerazione della sostenibilità sociale quale necessaria componente dello sviluppo economico.

I cambiamenti demografici.

La demografia è il fattore di cambiamento più importante dei prossimi decenni. Saranno gli andamenti della natalità, il mutare della aspettativa di vita e i flussi migratori a determinare nuovi equilibri politici ed economici e a riorientare le caratteristiche del *Welfare* del futuro.

I già precari equilibri del sistema previdenziale e della assicurazione sanitaria obbligatoria saranno sempre più messi in discussione dall'invecchiamento della popolazione e dalla conseguente rivoluzione epidemiologica in ambito sanitario.

Diventeranno prioritarie le malattie cardiovascolari (prima causa di morte), i tumori (prima causa di anni di vita attiva persi), le patologie dell'invecchiamento e della infanzia, il diabete e le malattie metaboliche, gli incidenti e le violenze. Emergeranno fattori di rischio nuovi come pandemie, bioterrorismo, incidenti fisici e biologici.

L'aumento della popolazione e gli squilibri territoriali produrranno anche nei prossimi anni un aumento della pressione migratoria e un progressivo inurbamento.

Il calo delle nascite resterà un problema centrale, in Italia più che altrove. Una popolazione che invecchia tende a privilegiare la rendita e la sicurezza e vuol dire meno lavoro, meno consumi e meno investimenti. La questione demografica non può essere affrontata solo sul piano dei numeri, confidando unicamente nel contributo dei flussi migratori.

La crescita demografica dei prossimi anni a livello globale si scaricherà inevitabilmente sulle città, in particolare nei Paesi in via di sviluppo, ma anche nelle economie industrializzate. Registreremo una maggiore esposizione al disagio sociale e una maggiore complessità delle politiche per rimuoverlo e alleviarlo.

La concentrazione urbana è un fenomeno positivo per la crescita economica, lo sviluppo delle infrastrutture e il benessere delle persone, ma pone problemi rilevanti al sistema di *Welfare*. La vita nei grandi agglomerati segue necessariamente ritmi più impersonali, e può generare solitudine, privando molti delle reti di protezione informale a partire dalla famiglia.

Ricerca, ambiente, energia.

Le nuove tecnologie hanno migliorato la qualità della vita. Ancora non pienamente valutabili sono i progressi nei prossimi decenni nel campo della tecnologia della informazione e comunicazione, delle biotecnologie, della genomica, della ricerca biomedica, dei nuovi materiali. La diffusione delle tecnologie è favorita dalla crescente globalizzazione e dalla caduta dei loro costi e spinge alla adozione di nuovi modelli di organizzazione del lavoro.

La novità di questo tipo di cambiamenti, rispetto ai progressi registrati nei secoli scorsi, sta soprattutto nella velocità con cui si producono conseguenze sulla società. Un impatto che determina profonde trasformazioni della vita quotidiana non solo negli aspetti medici e tecnologici, ma anche in quelli delle relazioni sociali e familiari.

La rivoluzione digitale ha un carattere che inevitabilmente segna lo sviluppo delle relazioni umane e interpersonali. La rete internet non è solo un insieme di interconnessioni tra punti di accesso. È soprattutto una nuova forma di socialità attraverso cui diventa possibile formare nuove relazioni libere dal vincolo territoriale. Non possono tuttavia essere trascurati i comportamenti patologici che si manifestano soprattutto nei più giovani.

Anche la trasformazione dell'ecosistema incide sui sistemi di *Welfare*. I cambiamenti climatici possono avere pesanti conseguenze per gli equilibri mondiali. In assenza di una azione coordinata a livello internazionale si stima una perdita equivalente del 2 per cento del PIL mondiale.

Il controllo delle emissioni inquinanti è uno dei problemi più importanti legati al cambiamento climatico. Ciò determina l'insorgere di costi per le imprese, che possono essere asimmetrici poiché gli standard non vengono adottati in tutti i Paesi. Ne consegue un incentivo alla delocalizzazione per le imprese esposte alla concorrenza internazionale con possibili effetti sui livelli occupazionali e la qualità del lavoro.

Le politiche ambientali potranno tuttavia creare nuove opportunità per le imprese "verdi", sia quelle che commercializzano tecnologie esistenti sia quelle che hanno contenuto innovativo e, con esse, maggiori e più qualificate opportunità di lavoro.

Le biotecnologie.

L'innovazione nella ricerca scientifica ha prodotto effetti rilevanti sulla qualità della vita di moltitudini crescenti a partire dall'allungamento delle aspettative di vita.

La biotecnologia è oggi la frontiera più avanzata della rivoluzione tecnologica in campo sanitario. Essa offre nuove opportunità di lavoro e possibilità straordinarie di interazione con altri settori tecnologici e industriali quali le nanotecnologie, la bioinformatica/IT, l'agroalimentare, fino ad aree più lontane quali la chimica, l'elettronica, la microfluidica.

L'applicazione della biotecnologia alla scoperta di nuovi farmaci consente lo sviluppo delle cosiddette terapie mirate, a misura del singolo paziente, di derivazione biologica o chimica.

L'innovazione della terapia dipende principalmente dalla comprensione dei meccanismi biologici che stanno alla base della malattia e dalla identificazione di strutture molecolari, coinvolte in tali meccanismi, che possano rappresentare nuovi bersagli molecolari per nuovi approcci terapeutici. Anche la genomica può potenziare questa direzione, mediante un utilizzo prudente di test genetici predittivi di malattia e di risposta alla terapia.

È la grande promessa della personalizzazione della medicina, che però dovrà confrontarsi con il problema di equità di accesso alle nuove terapie. Occorre evitare che i costi elevati ne consentano la fruizione ai soli gruppi sociali più agiati, creando in tal modo fasce differenziate di pazienti.

Nuovi lavori e nuovi modelli organizzativi d'impresa.

Le grandi tendenze in atto hanno modificato radicalmente i processi produttivi e gli ambienti di lavoro contribuendo alla nascita di nuovi lavori e di nuove professioni. I modelli organizzativi d'impresa hanno conosciuto innovazioni radicali che segnano la definitiva transizione verso una economia della informazione e della conoscenza.

Le tecnologie del calcolo e della comunicazione hanno determinato il superamento di sistemi organizzativi rigidamente verticali dove i lavoratori sono stabilmente chiamati a svolgere mansioni predeterminate per uno stesso datore di lavoro. La rivoluzione digitale ha indotto la possibilità che imprese diverse operino in rete favorendo la specializzazione produttiva, le esternalizzazioni e anche fenomeni di delocalizzazione.

Risulta oggi più efficiente per ciascun operatore concentrarsi sulla propria attività principale e approvvigionarsi, in qualunque parte del mondo, da soggetti terzi dotati di un prezioso *know how* immateriale ed organizzativo. Ciò non soltanto per i servizi di logistica, il *facility management*, l'amministrazione, i sistemi informativi, la commercializzazione dei prodotti ma

anche per funzioni centrali e altamente specialistiche prossime al cuore del processo produttivo aziendale.

Anche per le piccole e medie imprese la logica di rete e il ricorso al *know how* organizzativo e gestionale di imprese specializzate risultano sempre più decisivi per sopravvivere nel medio e lungo periodo in un contesto economico e sociale in continua evoluzione. Si sono peraltro formate vere e proprie "multinazionali tascabili" che hanno consentito alle manifatture tradizionali di organizzarsi flessibilmente nella dimensione globale conservando e sviluppando nel territorio di origine le funzioni più intelligenti cui corrispondono professionalità non sempre immediatamente disponibili.

Aumenta l'autonomia del lavoratore nella realizzazione delle proprie mansioni e progressivamente si stemperano i rigidi vincoli di subordinazione gerarchica e funzionale. Il prototipo del lavoro subordinato standard non è più la fattispecie di riferimento, nella prassi operativa come nella legislazione sul lavoro. Emergono nuove forme e tipologie di lavoro a forte contenuto auto-imprenditoriale. Cresce la domanda di servizi di cura alla persona e la relativa offerta è spesso inadeguata per quantità e qualità esprimendosi ricorrentemente in forme irregolari.

I cambiamenti qui sommariamente descritti hanno un forte impatto non solo sul funzionamento dei sistemi di relazioni industriali ma, prima ancora, sulla composizione della forza lavoro, sulla qualità e sulla durata nel tempo dei rapporti di lavoro, sui rischi e la sicurezza negli ambienti di lavoro.

Sono trasformazioni che continueranno anche dopo la crisi economica in atto. L'elemento di costo e la qualità del capitale umano sono i fattori di produttività e di competitività che determinano le decisioni di organizzazione e di localizzazione delle imprese. E sono trasformazioni che investiranno anche i settori protetti dalla competizione, come quello dei servizi pubblici.

2. I limiti e le potenzialità del modello sociale italiano.

Le disfunzioni del modello tradizionale.

Le disfunzioni, gli sprechi e i costi dell'attuale modello, così come il quadro delle compatibilità macro-economiche, sono noti e ampiamente documentati. La crisi economico-finanziaria non sta facendo altro che mettere in maggiore evidenza l'inadeguatezza del nostro sistema di sicurezza sociale.

La libertà di scelta e di iniziativa delle persone è spesso compressa dalla invadenza di un attore pubblico che non sempre è in grado di garantire adeguati standard qualitativi dei servizi essenziali. Non di rado lo Stato si sostituisce al cittadino nelle sue decisioni con strutture viziate da ricorrente autoreferenzialità. Ciò diffonde una cultura assistenzialista che comprime il senso di autonomia e responsabilità.

Il risultato peggiore dell'assetto tradizionale è la frattura tra i buoni modelli di un Nord sviluppato e agganciato alle regioni più avanzate d'Europa e le inefficienze sistemiche di un Sud arretrato e carente di opportunità e tutele soprattutto per le persone più deboli, a partire dalle donne, dai giovani e dai disabili.

La spesa sociale è caratterizzata da un netto squilibrio verso la componente pensionistica che, al netto della spesa per l'istruzione, ne costituisce oltre il 60 per cento. Gli altri due ambiti di spesa più rilevanti sono la sanità (24 per cento) e l'assistenza (8,1 per cento).

L'eccessivo peso del capitolo pensionistico penalizza, in particolare, la spesa sanitaria che, in prospettiva, pone problemi di sostenibilità. Nel 2050, in assenza di politiche correttive e di riequilibrio, la spesa sanitaria potrebbe più che raddoppiare.

Le analisi che considerano la spesa sanitaria articolata per Regioni, sotto diversi parametri, confermano che le criticità non risiedono in una carenza di mezzi. Non di rado, anzi, a costi elevati corrisponde una bassa qualità dei servizi offerti.

Le misure, anche recenti, che sono state introdotte per controllare la spesa previdenziale non hanno generato una definitiva stabilità, essendo questa sottoposta alle pressioni di carattere demografico e alle incertezze della crescita. La piena applicazione dei coefficienti di trasformazione già previsti dalla «legge Dini» potrebbe risultare non sufficiente a riequilibrare la spesa.

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. Le varie forme di sostegno al reddito non seguono così un disegno di incentivazione per il rapido re-inserimento lavorativo e concorrono esse stesse ad alimentare una fiorente economia sommersa.

Il sistema sanitario e quello socio-assistenziale

Il sistema sanitario italiano è considerato dalla Organizzazione Mondiale della Sanità uno dei primi al mondo in base ai tre parametri di valutazione complessiva: miglioramento dello stato di salute della popolazione, risposta alle aspettative di salute e di assistenza sanitaria dei

cittadini, assicurazione delle cure sanitarie a tutta la popolazione. Non mancano tuttavia situazioni di estrema inefficienza soprattutto nelle aree del Mezzogiorno. Le disparità non sono dovute alla mancanza di mezzi, bensì a un differente impiego delle risorse.

Alcune Regioni hanno mantenuto o addirittura implementato modelli organizzativi obsoleti per cui a elevati livelli di spesa corrisponde una bassa qualità dei servizi erogati. Ne è riprova il fatto che sono sempre più consistenti i flussi di mobilità di pazienti dal Sud al Nord alla ricerca di prestazioni e livelli essenziali di qualità non erogati dalle Regioni di appartenenza, nonostante (e forse proprio a causa di) una capillare e abnorme diffusione di ospedali "generalisti". L'incremento esponenziale dei costi e il dispendio di risorse umane e professionali è l'ovvia conseguenza.

I fenomeni di bassa natalità e invecchiamento della popolazione obbligano a una ridefinizione delle priorità del sistema sanitario. Si stima che nel 2045 gli ultra sessantacinquenni saranno il 30 per cento della popolazione e gli ultra ottantenni il 12 per cento. Il peso delle malattie croniche, che già oggi colpiscono il 25 per cento della popolazione e rappresentano il 70 per cento della spesa, inciderà sempre di più sul bilancio del sistema di *Welfare*.

A un allungamento della aspettativa di vita non corrisponde la garanzia di una proporzionale vita attiva. Per gli ultra settantacinquenni è di quasi dieci anni la prospettiva di vita in condizioni di disabilità. Dei 2,5 milioni di disabili presenti in Italia, ben 900mila sono di fatto confinati in casa vivendo in strutture che, per le barriere architettoniche esistenti, non consentono il loro agevole spostamento.

Il governo della qualità e quantità della spesa sanitaria rappresenta una condizione necessaria anche per la applicazione della nuova legislazione sul federalismo fiscale se è vero che ben tredici Regioni registrano un disavanzo di gestione, mentre l'85 per cento del disavanzo complessivo si concentra in Lazio, Campania e Sicilia.

I costi operativi sono così profondamente diversificati nelle Regioni e il criterio della "spesa storica", che è ancora oggi alla base del riparto del Fondo sanitario nazionale, risulta sempre più insopportabile per i cittadini che vivono nelle aree caratterizzate da maggiore efficienza.

Gli stessi livelli essenziali di assistenza da assicurare su tutto il territorio nazionale, sono diventati talora l'alibi per coprire inefficienze e sprechi, anche perché privi di efficaci meccanismi di controllo e monitoraggio. La loro introduzione non ha generato il cambiamento auspicato. Mancano strumenti informativi e valutativi in grado di cogliere le asimmetrie tra domanda e offerta di salute per arrivare a un loro progressivo riallineamento.

Anche per la spesa socio-assistenziale si registra una profonda cesura tra le varie aree del Paese. Se nelle aree più efficienti si è realizzata una adeguata integrazione tra servizi sociali, sanitari e assistenziali, nel Centro-Sud essa è gestita prevalentemente dagli enti locali. Secondo dati ISTAT, si va dai 146 euro per abitante del Nord-Est ai 40 euro del Sud, spesso con scarsa capacità di monitoraggio dei risultati da parte degli organi amministrativi e politici.

Le azioni in questo campo sono frammentate territorialmente. Manca una integrazione con le politiche sanitarie. Sovrapposizioni e inefficienze delle istituzioni condizionano la qualità del servizio e non favoriscono lo sviluppo di sinergie con gli attori sociali e il volontariato.

Non mancano modelli di successo fondati sulla appropriatezza delle prestazioni, con

particolare riferimento alla loro erogazione nel luogo e con le modalità più idonee.

Accanto a Regioni nelle quali si riscontra un ricorso inappropriato al ricovero ospedaliero in conseguenza dell'eccesso di offerta vi sono altre Regioni ove l'assistenza ospedaliera è già concentrata e organizzata in network a elevata tecnologia e professionalità ed è in grado di garantire ai malati acuti le migliori opportunità di cura secondo costi compatibili.

Le relazioni di lavoro.

Marco Biagi considerava il nostro mercato del lavoro come il peggiore d'Europa. Con un tasso di disoccupazione a doppia cifra e percentuali troppo basse di partecipazione attiva al mercato del lavoro – soprattutto da parte di giovani, donne e ultracinquantenni – compensati da una attitudine diffusa alla informalità e al sommerso.

Dieci anni di riforme del mercato del lavoro – anche se non hanno sciolto il nodo di una più moderna regolazione della risoluzione individuale del rapporto di lavoro – non sono passati inutilmente e oggi iniziamo a raccogliere i primi risultati. Dal 1997 sono stati creati più di tre milioni di posti di lavoro due terzi dei quali rappresentati da contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato.

Il tasso di occupazione, così decisivo per la sostenibilità del sistema di *Welfare* e il radicamento di una società attiva, si è lentamente avvicinato alla media europea crescendo di quasi 10 punti percentuali. È aumentato sensibilmente il numero di donne presenti nel mercato del lavoro.

Grazie alle riforme introdotte si è diffuso – anche se in termini non ancora sufficienti – l'impiego del lavoro a tempo parziale e di quelle forme di lavoro a orario modulato che, consentendo una migliore conciliazione tra tempo di lavoro remunerato e lavoro di cura, offrono opportunità di inclusione sociale a persone altrimenti escluse dal mercato di lavoro.

Rimane tuttavia ancora insufficiente il livello complessivo di valorizzazione del capitale umano con particolare riferimento a Mezzogiorno e occupazione femminile.

I giovani entrano tardi e male – e cioè in età avanzata rispetto ai coetanei europei e con conoscenze poco spendibili – nel mercato del lavoro con la conseguenza di un frequente intrappolamento ai margini di esso e con lavori di bassa qualità.

Le donne sono costrette a percorsi discontinui per le persistenti difficoltà di conciliazione del tempo di lavoro con le cure domestiche. Subiscono discriminazioni nella carriera, nell'accesso al lavoro e nella remunerazione.

I lavoratori – e ancor più le lavoratrici – in età avanzata sono spesso indotti a un abbandono precoce del lavoro regolare anche in conseguenza della struttura rigida della retribuzione. Nel complesso, è diffusamente assente l'opportunità di percorsi di continuo apprendimento a causa delle caratteristiche autoreferenziali della offerta formativa e della insufficiente valorizzazione dell'impresa quale luogo più idoneo all'aggiornamento delle competenze.

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 contribuiscano a cementare rapporti fiduciari e collaborativi.

Il processo di semplificazione documentale nella gestione dei rapporti di lavoro, avviato nel corso della Legislatura, rappresenta un primo passo per liberare il lavoro dal peso, divenuto oramai insostenibile, di una regolazione di dettaglio che intralcia, in un formalismo giuridico fine a se stesso e fonte di uno smisurato contenzioso, la libertà di azione degli operatori economici senza portare alcun contributo alla tutela dei lavoratori.

Le storiche carenze del mercato del lavoro si combinano con una insufficiente disponibilità di servizi di accompagnamento al lavoro e con un sistema incompiuto di protezione del reddito dei disoccupati che necessita periodicamente di interventi straordinari.

L'apertura a operatori privati polifunzionali, che operano in 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. Ma siamo ancora lontani, per numero e qualità di operatori, dalle migliori esperienze internazionali.

Le potenzialità del nuovo apprendistato sono molte ma ancora largamente inesprese. Non solo nella versione tradizionale e di tipo professionalizzante, volta cioè a insegnare un mestiere. Ancor più innovativi e fondamentali, per l'investimento in capitale umano e la produttività del lavoro, sono i contratti di apprendistato che consentono il conseguimento di un titolo di studio. Come nel caso dell'apprendistato per l'esercizio del diritto dovere di istruzione e formazione, che consente l'acquisizione di una qualifica del secondo ciclo, e come nel caso dell'apprendistato di alta formazione che è indirizzato sia ai percorsi tecnico professionali sia alla acquisizione di un titolo universitario e persino di un dottorato di ricerca.

Il futuro occupazionale e previdenziale dei nostri giovani si costruisce qui. Lavorando sulla qualità del sistema educativo e sul quel gioco di anticipo che consenta, attraverso un effettivo raccordo tra scuola e impresa, un tempestivo ingresso nel mercato del lavoro. Sensibilizzando il sistema produttivo sulla valenza culturale e di prospettiva della accettazione delle generazioni in fase di apprendimento all'interno delle proprie strutture, per valorizzare al massimo la capacità formativa della impresa, sino a oggi sottovalutata da tutti gli attori del mercato.

Con le recenti riforme il quadro normativo si è collocato in questa direzione. Ma le molte previsioni di legge in materia sono rimaste disattese nella prassi operativa per il radicamento di una concezione assai vecchia dei modelli educativi e formativi. Una concezione lontana dalle logiche dei nuovi sistemi di produzione e organizzazione del lavoro che porta ancora a vedere nella scuola e nel lavoro due mondi inesorabilmente separati.

Il terzo settore.

Il terzo settore costituisce un punto di forza del modello sociale italiano e ancor più rilevanti sono le sue potenzialità. Non si tratta solo di un soggetto "terzo" – come suggerirebbe la stessa definizione – che si pone come erogatore di servizi tra Stato e mercato, in un ruolo di

supplenza, per coprire le insufficienze del pubblico e del privato. Si tratta piuttosto di un attore particolare, capace di produrre relazioni e di tessere i fili smarriti della comunità.

Il terzo settore è un soggetto flessibile e particolarmente adeguato a inserirsi nella nuova organizzazione dei servizi e del lavoro nell'era post-industriale, ma è soprattutto un patrimonio di esperienze e di partecipazione che non si può disperdere.

Enormi, e in parte non ancora esplorate, sono dunque le potenzialità del terzo settore nella rifondazione del nostro sistema sociale visto che già oggi associazioni, gruppi di volontariato, imprese sociali, fondazioni e corpi intermedi si caricano dei bisogni dei singoli e trovano soluzioni innovative a essi.

Altrettanto evidente è il ruolo strategico del mondo cooperativo, sintesi tra sviluppo imprenditoriale, economico e sociale che si pone quale protagonista dinamico di uno sviluppo inteso non esclusivamente in senso materialista, ma come accrescimento delle libertà di autodeterminazione e autorealizzazione delle persone.

Le cooperative – lo ha ricordato il Segretario Generale delle Nazioni Unite ⁽²⁾ – forniscono mezzi organizzativi tramite i quali una significativa parte della umanità è in grado di prendere nelle proprie mani il proprio destino in termini di occupazione, fuoriuscita dalla povertà e integrazione sociale.

Ritorna anche in questo decisivo ambito la lacerazione interna al Paese. La presenza nel Mezzogiorno di strutture pubbliche inefficienti e chiuse al contributo delle libere espressioni della generosità collettiva impedisce lo sviluppo di una diffusa cultura della responsabilità.

² Nel corso dei lavori della Assemblea Generale delle Nazioni Unite del luglio del 1994.

3. I valori: persona, famiglia, comunità.

Le politiche sociali possono essere ripensate partendo dalla idea, così antica eppure così moderna, che riconosce come primo fattore di costruzione sociale la responsabilità umana.

È una sfida che deve identificare con chiarezza i riferimenti e i valori intorno a cui orientare l'opera di ricostruzione del sistema di *Welfare*. Questo *Libro Bianco* vuole identificarli nell'insieme dei valori fondamentali della nostra Carta costituzionale, riscoprendoli nella loro originaria valenza di un patto fondamentale che è valso a riattivare il Paese nell'immane opera della ricostruzione dopo la guerra e la dittatura.

La persona.

Il primo tra questi valori è la centralità della persona. La Costituzione riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Non è l'uomo in funzione dello Stato, ma quest'ultimo in funzione dell'uomo: la tutela della inviolabilità di ogni vita umana costituisce il primo limite alla autorità pubblica e allo stesso tempo il suo fine ultimo. Tutto l'ordinamento deve conformarsi all'insieme delle esigenze (materiali, culturali, relazionali) della persona, posta al cuore dell'intero edificio costituzionale.

Ed è proprio il riconoscimento della dignità della vita e del valore di ogni singola persona che questo *Libro Bianco* vuole porre a fondamento della sua visione generale, prima di ogni altra considerazione relativa ai costi, alle risorse, ai calcoli, alle convenienze.

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 sociali. È stato un grave errore, che ha in parte compromesso l'eredità di una antica e consolidata tradizione di *Welfare Society* tipica della società europea e di quella italiana in modo particolare.

Oggi, è l'evidenza stessa della crisi che obbliga ad abbandonare le vecchie ideologie per ritornare al realismo di questa visione positiva dell'uomo e delle sue relazioni che suggerisce di cambiare alcune delle logiche cui si è ispirata l'azione pubblica nel campo delle politiche sociali.

Si è favorito l'assistenzialismo anziché la realizzazione di un *Welfare* delle opportunità diretto a sviluppare le potenzialità della persona, a promuovere le capacità umane. Si è privilegiato il controllo *ex ante* – realizzato attraverso fiumi di piccole regole complicate e minuziose che ostacolano, comprimono e snervano le potenzialità della cittadinanza attiva – rispetto al controllo *ex post*, basato invece su un ampio riconoscimento di libertà e fiducia e sul rigore nella repressione delle eventuali violazioni sostanziali.

La famiglia.

Nella Costituzione italiana la famiglia è riconosciuta come società naturale fondata sul matrimonio. Per effetto della assunzione di responsabilità pubblica che consegue al matrimonio, e della stabilità degli affetti, la famiglia genera un valore sociale aggiunto.

La famiglia non costituisce quindi una mera comunità di affetti libera da vincoli. Né può essere raffigurata quale cellula genetica dello Stato. Si configura, piuttosto, come il nucleo primario intorno al quale si addensa la vita sociale, capace di trasmettere al singolo il primo impulso al sentimento della solidarietà, secondo la concezione personalistica accolta dal Costituente.

La famiglia è un attore sociale. Anzi, è la relazione sorgiva del sociale, perché connette in modo unico generi e generazioni, attraverso la dimensione dell'amore come dono reciproco.

Nel riconoscere e promuovere la famiglia, la società gioca la sua stessa sopravvivenza. Esiste un legame inscindibile tra il benessere della famiglia e quello della società. La famiglia vuol dire tessitura di legami verticali, solidarietà intergenerazionale, relazioni che danno il senso della continuità temporale; vuol dire rapporti di prossimità, parentela e vicinanza orizzontale, che consentono la coesione comunitaria. Serve a trasmettere ai figli il patrimonio, ma anche la cultura, la fede religiosa, le tradizioni, la lingua, e crea quel senso profondo di appartenenza, di consapevolezza delle origini, così necessario alla identità di ciascuno.

La famiglia è anche una cellula economica fondamentale. Centro di redistribuzione del reddito e delle rendite. Ed è soprattutto il nucleo primario di qualunque *Welfare*, in grado di tutelare i deboli e di scambiare protezione e cura, perché sistema di relazioni, in cui i soggetti non sono solo portatori di bisogni, ma anche di soluzioni, stimoli e innovazioni.

La comunità.

Una idea di libertà assoluta, svincolata da ogni legame, identificata nella possibilità di attuare qualunque scelta purché ipotizzabile, ha condotto le persone a sperimentare la vertigine di una solitudine esistenziale sempre più isolante. Alla incapacità di aderire alla realtà è conseguita una maggiore fragilità esistenziale e morale. Un individuo isolato e inerme di fronte alla realtà è l'esito ultimo di un certo nichilismo moderno.

Le società intermedie costituiscono un antidoto a questa deriva. Un principio sociale in grado di originare un *Welfare* comunitario. Una rete fatta di persone, famiglie, piccole comunità, associazioni, imprese profittevoli e non, volontariato, cooperative che alimenta il senso di responsabilità civile, la fiducia e la solidarietà reciproca.

I corpi sociali e le comunità intermedie non sono entità da sospettare. Non sono elementi espropriativi della individualità, ma luoghi in cui la dinamica delle relazioni aiuta ciascuna persona a crescere e a maturare coscienza di sé e delle proprie potenzialità.

Il principio di sussidiarietà trova oggi un esplicito riconoscimento nella Costituzione. Non si è trattato di una semplice novella, quanto piuttosto di una riconsiderazione complessiva del nostro stare insieme, che esplicita con chiarezza quanto si poteva già ritenere racchiuso nella Carta costituzionale, ma che la prassi attuativa aveva sistematicamente disconosciuto.

I modelli sociali basati sul solo *Welfare State*, oltre a non fornire incentivi alla efficienza e alla innovazione, sono anche inadeguati ai bisogni della persona. Peccano di paternalismo, perché guardano al bisogno, ma non alla persona che ne è portatrice. E sono spesso anche iniqui, perché 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.

Occorre rivisitare, attraverso la formula della sussidiarietà, quella forma di *governance* per cui il monopolio statale sulla decisione di spesa sui servizi sociali ha spesso favorito gli interessi dei fornitori anziché quelli dei destinatari.

Ciò non implica costruire un sistema di *Welfare* rinunciatario rispetto alle esigenze di universalità e che non tenga conto della necessità di assicurare l'uguaglianza di trattamento, soprattutto verso i meno abbienti. Più semplicemente deve cambiare il ruolo dell'attore pubblico. Invece di essere il monopolista della erogazione è chiamato a determinare le linee guida degli interventi e assicurare il controllo sulla qualità dei servizi.

Le asimmetrie informative per cui non vengono scelti gli agenti migliori da parte degli utenti possono essere superate introducendo sistemi di valutazione e accreditamento degli operatori, attuati anche mediante l'aiuto di organismi centrali indipendenti.

La salute.

La salute è l'unico diritto che la Costituzione qualifica espressamente come fondamentale. È questo un altro aspetto della centralità della persona.

Questo *Libro Bianco* vuole riaffermare l'assoluta primarietà di questo diritto e nello stesso tempo precisare che il suo soddisfacimento non può avvenire considerando i bisogni delle persone in modo anonimo, prescindendo dalle preferenze delle persone e dalla trama delle relazioni, come avveniva nel vecchio modello di *Welfare*.

Si deve tuttavia tenere conto dell'irrompere delle nuove tecnologie nei momenti fondamentali della vita di ogni singola persona, come quelli di inizio e fine vita, ma anche nel concetto stesso di famiglia, e rende necessario un adattamento della idea di sussidiarietà.

Se la scelta del paziente diventa un diritto esigibile, e coincide ad esempio con il "diritto" al figlio sano o con il "diritto" a morire, o anche con la richiesta di conservare per sé le proprie cellule e tessuti, abbandonando la tradizione solidaristica su cui si basa la donazione del sangue, degli organi e dei tessuti per trapianti, allora il principio secondo cui le risorse seguono la scelta del paziente non risponde più a un concetto di sussidiarietà, ma seguirà inevitabilmente i criteri di un nuovo mercato dei desideri che si costruisce intorno al corpo umano.

In una condizione simile è più facile enfatizzare la dimensione del "consumo" della offerta di salute e inserire elementi propagandistici che non obbediscono a principi di appropriatezza, utilità, e bene comune. Se non è più possibile né utile distribuire ai cittadini beni e servizi in forma assistenziale e paternalistica, è però necessario saper individuare i bisogni e le modalità appropriate per rispondervi, tenendo sempre presente il bene comune.

Il lavoro e l'impresa.

Il lavoro rappresenta un caposaldo della democrazia del nostro Paese. Si evince con chiarezza dal primo articolo della Costituzione che fonda la Repubblica proprio sul lavoro.

Riportato nei veri termini con i quali i Costituenti lo intesero, il lavoro torna a essere l'ambito nel quale si misura la riuscita della integrazione sociale. È nel lavoro che l'uomo scopre la sua dignità, sviluppa relazioni sociali ed esercita il proprio desiderio di costruire.

La Carta costituzionale esprime la necessità che ciascuno si impegni in una opera con la quale contribuire attivamente alla costruzione della vita buona.

Non si tratta, per il singolo, di remunerare la società, con il proprio lavoro. La Costituzione si pone ben oltre una logica utilitarista o contrattualistica. L'affermazione che ciascuno è impegnato nel progresso sociale implica, infatti, la presenza di un ideale e di un progetto comune, alla cui edificazione ciascuno è personalmente chiamato a contribuire.

Questa concezione del lavoro vede nelle attività che ciascuno è chiamato a svolgere una sfida innanzitutto a sé, a superare i propri limiti e i propri egoismi, e anche una possibilità di intraprendere, di imparare, di migliorarsi. Di partecipare, insomma, in modo attivo alla società e al suo sviluppo, quale che sia il lavoro o il mestiere che si fa. Perché ogni lavoro e ogni mestiere – e ciò vale per quei giovani italiani che oggi rifiutano sistematicamente certe occupazioni – ha la sua importanza e la sua dignità.

La Costituzione tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni. In particolare tre diritti appaiono fondamentali per la piena espressione della persona attraverso il lavoro in condizioni di parità delle opportunità e indipendentemente da formalismi e qualificazioni giuridiche.

Il diritto ad ambienti di lavoro sicuri, innanzitutto. E il diritto a un compenso equo non solo in quanto idoneo a garantire una esistenza libera e dignitosa ma anche perché proporzionato ai risultati dell'impresa. A questi si deve aggiungere un diritto di nuova generazione, ancora poco effettivo nel nostro Paese, quello all'incremento delle conoscenze e delle competenze lungo tutto l'arco della vita quale vera garanzia di stabilità occupazionale e di espressione delle proprie potenzialità.

La Costituzione riconosce il diritto di sciopero e la libertà di organizzazione sindacale. Ma riconosce anche, ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro in armonia con le esigenze della produzione, il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende in una logica di democrazia economica ancora poco esplorata nel nostro Paese.

La priorità assegnata al lavoro non deve peraltro far dimenticare la tutela costituzionale della libertà di iniziativa economia privata e dunque di impresa. Il fatto che l'impresa debba essere, il più possibile, libera nel suo agire e nel suo sviluppo s'impone dalla sua stessa natura: la libera iniziativa. Senza questa libertà non è possibile intraprendere le attività necessarie per presentarsi a lungo termine sul mercato e vivere in modo creativo il rapporto con la concorrenza.

Un moderno sistema di *Welfare* non può del resto manifestarsi unicamente nella tutela e nella promozione del lavoro dipendente. Anche le professioni, il lavoro autonomo, il lavoro in forma cooperativa e associata, l'autoimprenditorialità e la connessa cultura del rischio di impresa devono essere riconosciuti come valori che meritano apprezzamento sociale e sostegno istituzionale.

Dei diritti e dei doveri.

L'atteggiamento delle giovani generazioni nei confronti della società e del contesto nel quale vivono rappresenta una vera e propria emergenza educativa.

Deresponsabilizzazione, incapacità a mettere in relazione le proprie aspirazioni con le esigenze sociali del momento e profondo senso di distacco dalla collettività colpiscono al contempo i giovani e la società: generano frustrazione nei primi e nelle loro famiglie e privano il Paese della inventiva e delle energie proprie delle nuove generazioni.

La parabola della condizione giovanile sembra seguire quella della società intera. Una enorme insistenza sui diritti e uno scollamento con i doveri che normalmente derivano dalla convivenza sociale. La moltiplicazione di diritti "insaziabili" determina la perdita del senso del bene comune che non è certamente la mera sommatoria del bene dei singoli individui.

Il precariato diffuso, la mancanza di un lavoro, il difficile accesso alla casa, la crisi delle sedi della educazione e della formazione non sono le cause, ma semmai le inevitabili conseguenze di un silenzioso mutamento sociale che ha fatto dell'Italia un Paese bloccato.

Occorre pertanto 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 primo luogo quella di essere utili a sé e agli altri, sostenendolo con forme di protezione che, in un opportuno bilanciamento di diritti e doveri, garantiscano non gratuite e deresponsabilizzanti sicurezze ma ricorrenti opportunità di inclusione e di crescita.

Anche le delicate problematiche attinenti alla immigrazione sono spesso affrontate separando la prospettiva della cittadinanza da quella del lavoro. In tal modo, non si fa un favore né all'immigrato, né alla Costituzione. Cittadinanza e lavoro erano per il Costituente concetti quasi inseparabili. Ragione per cui 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 artificiosamente 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.

Le regole della integrazione vanno declinate oltre l'emergenza. Innanzitutto definendo quale sia l'effettiva capacità ricettiva del nostro Paese, stabilendo una precisa strategia degli ingressi, a partire dalle attività di formazione nei paesi di origine. Questo per tutelare la coesione sociale e per non illudere chi desidera entrare a far parte della nostra comunità di avere garantita una protezione sociale che poi effettivamente potrebbe non realizzarsi.

E' necessario creare un sistema per il quale chi arriva in Italia può paragonarsi con una identità fondata sul rispetto e la dignità della vita, una società aperta e una popolazione unita sulla propria tradizione.

La conoscenza della lingua e della nostra cultura, il rispetto per i valori fondanti del nostro Paese e l'osservanza delle leggi vigenti sono i requisiti minimi perché avvenga una sana inclusione sociale, senza ambiguità e moralismi. A questo scopo la scuola ricopre un ruolo decisivo.

Appare necessaria una politica che rispetti il principio di sussidiarietà e sappia riconoscere le differenze. La categoria "immigrati" è ormai inadeguata per comprendere uomini provenienti dall'Est e donne dei Paesi islamici, minori non accompagnati e persone in cerca di asilo, gruppi difficilmente permeabili e altri che spontaneamente tendono a mescolarsi.

Per immaginare politiche di vera inclusione sociale è necessario introdurre fondamentali distinzioni: tra prima e seconda accoglienza, tra migrazione residenziale e rotazionale, tra le diverse etnie, tra i generi, le età, la prima e seconda generazione, in particolare la tutela dei minori deve essere piena e indipendente dalle modalità di ingresso.

Bisogna soprattutto affrontare in modo diversificato il problema di chi, provenendo da altri Paesi, vuole restare in Italia e chi, invece, vuole tornare nella terra d'origine.

La sussidiarietà verticale: il federalismo fiscale.

La mancata attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, con la sua previsione di una finanza regionale e locale autonoma, pesa sul sistema italiano perché dissocia gravemente la responsabilità impositiva da quella di spesa.

Lo Stato rimane il "pagatore di ultima istanza" di una spesa che avviene ormai, senza adeguati meccanismi di responsabilizzazione, in gran parte a livello regionale e locale. Il tutto ha favorito la duplicazione di strutture, l'esplosione dei costi, la mancanza di trasparenza e ha reso difficile il controllo democratico degli elettori.

Soprattutto nel settore della sanità e delle politiche sociali esistono nel nostro Paese aree geografiche dall'inaccettabile livello di inefficienza, con creazione di veri e propri "buchi neri" per il bilancio dello Stato, ove ingentissime risorse dei contribuenti nazionali sono dissipate senza minimamente creare servizi adeguati alla popolazione di riferimento.

Molti di questi effetti perversi sono l'esito di una situazione istituzionale che ha interrotto il centralismo, ma non ha ancora creato il federalismo.

Il passaggio dal finanziamento dalla 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.

La trasformazione in autonomia impositiva regionale e locale degli attuali trasferimenti statali, con conseguente riduzione della pressione fiscale statale, rende tracciabili i tributi: i cittadini entrano nella condizione di potere giudicare effettivamente con il voto l'operato delle amministrazioni regionali e locali senza confusione delle responsabilità e facili assoluzioni.

Il "fallimento" politico, conseguenza automatica di definiti indicatori di bilancio, produce il commissariamento dell'ente, il ritorno alle urne e la inevitabile ineleggibilità di quegli amministratori che hanno prodotto il dissesto finanziario.