

CAPITOLO 5. IL SOSTEGNO ALLA DOMANDA DI SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA FAMIGLIA

DI SIMONE CERLINI E ALESSANDRO VENTURI¹

1. PREMessa

Negli ultimi trent'anni, per sostenere i costi fissi del welfare, non più assorbibili dalla crescita reale dell'economia, si sono dovute raddoppiare le imposte sul Pil e si è conseguentemente ridotto il potere di acquisto consegnando alle nuove generazioni una società atrofizzata e agonizzante. Ci dobbiamo seriamente domandare, al di là di ogni ideologia, se il sistema di welfare universalistico che fino a oggi abbiamo contribuito ad alimentare, incentrato sul principio «tutto a tutti» sia realmente un sistema «equo», specie in una società in rapida e profonda trasformazione (Esping-Andersen 2010, Venturi 2012). Consapevoli che un welfare che non sia equo è mal sopportato e diviene nel tempo insostenibile.

Per ripensare il nostro modello di welfare in una prospettiva di sostenibilità non possiamo e non dobbiamo compiere l'irrimediabile errore di limitarci a una risposta contingente. La controversa storia dell'Isola di Pasqua ne è la testimonianza (Diamond 2004)². Un'isola, situata a 3700 km dal Cile, che per lunghi secoli fu sempre

¹ Il §4.2 è stato redatto da Simone Cerlini; i §§3.1, 3.2, 3.3 e 3.4 sono frutto della collaborazione dei due Autori; i restanti sono stati redatti da Alessandro Venturi.

² La storia, descritta in J. Diamond, *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*, Torino, Einaudi, 2004, è stata recentemente ripresa da G. Zagrebelsky, *Se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, in *la Repubblica*, 2 dicembre 2011, ove si osserva: « Il costituzionalismo può ignorare questioni di questo genere? Se il suo nucleo minimo essenziale e la sua ragion d'essere sono – secondo la sintesi di Ronald Dworkin – la protezione del diritto di tutti all'uguale rispetto, la risposta, risolutamente, è no, non può ignorarle. Fino al tempo nostro non c'era ragione di affrontarle. Ogni generazione compariva sulla scena della storia in un ambiente naturale e umano che, se pure non era stato migliorato dai padri, certamente non ne era stato compromesso. Il costituzionalismo non ha avuto finora ragioni per occuparsi delle prevaricazioni intergenerazionali. Ma molte ragioni ha oggi, e drammatiche. Per quale ragione la cerchia de "i tutti" che hanno il diritto all'uguale rispetto dovrebbe essere limitata ai viventi e non comprendere anche i nascituri? Basta porre la domanda per rispondere che non c'è alcuna ragione: gli uomini di oggi e di domani hanno lo stesso diritto all'uguale rispetto, perché uguale è la loro dignità. Ma oggi assistiamo alla separazione nel tempo dei benefici – anticipati – rispetto ai costi – posticipati –: la felicità, il benessere, la potenza delle generazioni attuali al prezzo dell'infelicità, del malessere, dell'impotenza, perfino dell'estinzione o dell'impossibilità di venire al mondo, di quelle future. La rottura della contestualità temporale segna una svolta che non può lasciare indifferenti la morale e il diritto».

rigogliosa e in cui ogni abitante poteva godere della sua abbondanza. Un luogo pieno di ricchezze che agli inizi del Settecento – quando fu scoperta dagli europei – si rivelò desertificato perché ogni generazione della popolazione locale si era comportata come fosse stata l'ultima. L'enigma dell'Isola di Pasqua, per com'è stato sciolto dagli studiosi, è un grandioso e minaccioso apologo su come le società possono distruggere da sé il proprio futuro per gigantismo e imprevidenza. La causa prima del collasso sarebbe stata la deforestazione, cioè la dissipazione della principale risorsa naturale su cui la vita dell'isola si basava. Nell'Isola di Pasqua l'uomo ha agito libero da ogni debito nei confronti della generazione successiva e alla fine ha autodistrutto la sua stessa società (Zagrebel'sky 2011).

La crisi finanziaria internazionale che si è innestata sulla ben più grave e duratura crisi dello stato-nazione, ha rimesso in discussione la stessa capacità di autodeterminazione degli stati sovrani: l'unica possibilità, per non cedere definitivamente il passo al diritto dei più forti, è quella di promuovere un processo di *empowerment* di tutte le persone, indipendentemente dalla loro provenienza e dal contesto in cui sono cresciute, che con le loro domande e i loro bisogni devono diventare i protagonisti del nuovo welfare. Si tratta di un obiettivo ambizioso, e siccome i risultati sono destinati a manifestarsi nel tempo, nel breve periodo il cambiamento dello *status quo* potrebbe incontrare non poche resistenze. Occorre procedere per gradi, ma occorre procedere. Le soluzioni sono il frutto di un inevitabile bilanciamento degli interessi, e come tale, nel tempo, sempre perfezionabile.

Le politiche per sostenere la crescita e la tenuta dei conti pubblici passano dalla porta stretta delle sfide che il nuovo millennio sta ponendo ai governi di tutti i paesi avanzati, nessuno escluso. In Italia la situazione è aggravata dal peso del suo enorme debito pubblico. Le istituzioni internazionali e quelle comunitarie da anni chiedono liberalizzazioni, riforma della Pubblica Amministrazione, diffusione delle *best practices* a tutti i livelli, investimenti nelle infrastrutture strategiche, riforme nel mercato del lavoro, investimenti nel capitale umano e in generale nel sistema di *welfare state*. Separare la spesa improduttiva da quella produttiva, far emergere l'evazione fiscale e introdurre un modello federale dello stato basato sulla trasparenza e la responsabilità dei governi centrali, regionali e locali, è la strada da imboccare con decisione.

La pressione per cambiare la struttura su cui per secoli è stato fondato il modello di welfare europeo (Esping-Andersen 1990), sta crescendo anche perché la situazione non è ancora tornata normale, esistendo ancora alcune preoccupazioni sulla tenuta delle economie a livello internazionale. L'esigenza di trovare nuovi equilibri è del resto acuita dal fatto che siamo in presenza di una estensione dei bisogni di cura e di presa in carico. L'invecchiamento della popolazione porta con sé l'aumento di casi di malati cronici, con patologie multiple (ipertensione, disturbi cognitivi, poliartriosi, diabete). Tale fenomeno già oggi concentra la spesa sanitaria e socio-assistenziale su una minoranza di popolazione con patologie croniche e solleva problemi di

sostenibilità dei modelli universalistici di finanziamento della sanità e dell'assistenza. I fenomeni delle nuove e vecchie povertà pongono il problema di quale possa essere il modello di finanziamento delle politiche di coesione sociale sinora praticate. La permanenza di tassi di disoccupazione a due cifre e il basso tasso di popolazione attiva frenano la produttività e conseguentemente la competitività, la crescita e il potenziale di entrate tributarie.

I sistemi della formazione, i sistemi sanitari, i sistemi di protezione, di integrazione e di assistenza sociale, la ricerca e una buona rete di Università rappresentano forse le principali fonti su cui si basa il vantaggio competitivo del futuro. Sistemi del mercato del lavoro efficienti, buone regole di diritto del lavoro insieme a affidabili sistemi di relazioni industriali sono elementi sui quali si calcola la capacità di attrazione di un paese per gli investimenti dall'estero. La previdenza, gli ammortizzatori sociali e i servizi per le persone non autosufficienti sono variabili che determinano la coesione sociale. Nella società della conoscenza un sistema scolastico competitivo è fondamentale per guidare i processi di innovazione nelle imprese e nella società. I sistemi sanitari più avanzati oltre a essere delle componenti essenziali per la ricerca nei più disparati settori industriali, generano ricchezza e sono alla base della qualità della vita delle comunità. I servizi di assistenza all'infanzia e agli anziani garantiscono sicurezza alle famiglie, consentono forme più avanzate di conciliazione tra famiglia e lavoro, oltre che incrementare la produttività dei sistemi-paese. Nelle esperienze più avanzate consentono l'incremento dei tassi di popolazione attiva, che è alla base della sostenibilità dei sistemi di protezione sociale nel loro complesso.

È in atto una «mutazione» sistemica che si riflette direttamente sul sistema di welfare tradizionale. A partire dagli anni Ottanta si sono fatti più vigorosi i processi di trasformazione non lineari delle innovazioni, causati dalla introduzione massiccia di nuove tecnologie guidate dall'industria dell'Ict. Ciò ha prodotto ovunque fenomeni di spiazzamento della gran parte delle professioni, delle imprese e dei settori maggiormente investiti da queste trasformazioni. Sta mutando radicalmente la composizione del mercato del lavoro, della struttura occupazionale e del sistema delle imprese. Tale trasformazione ancora non ha mostrato i suoi esiti più rilevanti. Sembra ragionevole pensare che la rivoluzione informatica avrà impatto non solo sui profili meno qualificati, ma coinvolgerà l'universo delle professioni con elaborazioni di sistemi di auditing automatici, analisi semantiche di testi a uso legale, sistemi di diagnosi mediche. Nasceranno nuovi mestieri e saranno automatizzate mansioni anche specialistiche che oggi richiedono l'intervento umano. Già oggi è osservabile la polarizzazione della ricchezza in esito all'introduzione di innovazioni per aumentare la produttività. I sistemi scolastici, i modelli di relazioni industriali, i sistemi delle politiche del lavoro e di protezione sociale devono progressivamente mutare il loro modo di interpretare queste trasformazioni, abilitando le innovazioni e sostenendo chi rimane ai margini. La capacità di apprendere e adattarsi ai continui mutamenti i cui cicli sono diventati sempre più brevi ha fatto saltare i concetti di

stabilità a cui ci eravamo abituati. L'innovazione tecnologica si è inserita di prepotenza modificando le precedenti logiche del mercato del lavoro. Al concetto del posto fisso e stabile si sono sostituiti modelli più flessibili di relazioni di lavoro. Ma la domanda di stabilità da parte delle persone rimane la stessa di sempre e per i giovani molto spesso si profila un lungo periodo di instabilità che impedisce di fare progetti di lungo periodo. Tutto questo produce insicurezza e senso di precarietà. Mentre i lavoratori anziani sono investiti da un senso di obsolescenza precoce, a cui si accompagnano fenomeni di lunga disoccupazione.

La famiglia è il luogo in cui si accumulano queste tensioni. Troppo spesso è lasciata sola e le politiche di sostegno non adeguano sufficientemente. Mai come oggi si avverte l'esigenza di una politica per la famiglia scevra da barriere ideologiche, laiche o confessionali. L'elaborazione di un'autentica politica di sostegno è forse la priorità principale; la sua mancanza concorre a rinviare la decisione di formarne una propria e avere dei figli. Contemporaneamente le famiglie si accollano sempre più anche le difficoltà connesse all'assistenza degli anziani non autosufficienti.

Bisogna considerare poi le nuove povertà e l'intensificarsi dei processi migratori. In questi anni di crisi si è assistito al manifestarsi di due fenomeni: il primo costituito dalla disoccupazione di lunga durata che era sparito negli anni di crescita stabile; il secondo rappresentato dall'intensificarsi dell'immigrazione in tutti i paesi europei. Entrambi questi fenomeni rappresentano fattori di sollecitazione e stress dei sistemi di welfare: l'uno richiede di governare la dinamica della spesa pensionistica, quella del sostegno ai redditi e delle misure per ovviare alla obsolescenza delle competenze; l'altro investe invece la nostra capacità di governare i flussi migratori, selezionare i loro arrivi e costruire dei modelli socialmente accettabili per la loro integrazione nel tessuto sociale di arrivo.

L'Italia si posiziona ottava in Europa per spesa per protezione sociale in rapporto al Pil (26,5 per cento); tuttavia la composizione della spesa è decisamente spostata verso la previdenza, che assorbe il 16,1 per cento del Pil contro una media europea inferiore al 12 per cento. Questo significa che per le altre funzioni, che comprendono malattia, invalidità, famiglia e minori, disoccupazione, housing, esclusione sociale, l'Italia spende meno che altrove: col 10,4 per cento del Pil, scende dall'ottavo al ventesimo posto in Europa, ben al di sotto della media UE-27 (13,8 per cento), collocandosi dopo Slovenia e Portogallo (Fosti e Notarnicola, 2014). In sintesi il welfare italiano è essenzialmente fondato su trasferimenti monetari e appare definitorio in termini di erogazione di servizi. Ad aggravare la situazione concorre infine la *governance* degli interventi: la composizione della spesa per la protezione sociale è caratterizzata, come noto, da interventi in denaro (un esempio tra tutti: le indennità di accompagnamento) e interventi in natura (servizi); a tali misure si aggiunge poi il sistema di detrazioni fiscali. Le tre componenti obbediscono a discipline differenti e a differenti competenze istituzionali. Il complesso di tali misure si sovrappone quindi in molte situazioni, creando bisogni più o meno coperti, duplicazioni, inefficienze, dispersioni di risorse

di per loro scarse. Una necessaria razionalizzazione verticale (tra detrazioni fiscali, trasferimenti in denaro e interventi in natura) e orizzontale (tra prestazioni previdenziali, sanitarie e assistenziali) sarebbe in grado di apportare importanti economie nonché un sistema più equo.

Nella *welfare society*, le risorse pubbliche saranno sempre più orientate a garantire l'indispensabile a chi ne ha strettamente bisogno, poiché le altre necessità saranno soddisfatte autonomamente – come ben documentano i «percorsi» di secondo welfare – dai soggetti stessi che li esprimono e dai corpi intermedi della società.

2. LA SFIDA DELLA SUSSIDIARIETÀ

2.1 *All'origine del principio di sussidiarietà*

Fino a oggi rispondere alla domanda «chi finanzia l'assistenza?» era facile: stato, regioni, comuni, aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere e tutto un insieme di altri soggetti pubblici. Attualmente si è tentata una scorciatoia: si affida interamente questo compito alle istituzioni pubbliche.

Le cose stanno cambiando ed è tempo di coinvolgere più soggetti sia nella produzione che nel finanziamento del welfare. Ciò significa che i decisori pubblici devono rinunciare alla completa autosufficienza decisionale, sperimentando nuovi strumenti e istituti giuridici che consentano una *governance* partecipata e condivisa. Se le risorse provengono da una molteplicità di parti, diviene inevitabile condividere gli obiettivi per il loro utilizzo.

La base giuridica per sperimentare nuove forme di welfare è il principio di sussidiarietà. Tuttavia quando si parla di sussidiarietà, ancora oggi nel nostro paese, il dibattito scivola sempre sul tema pubblico-privato. In altri termini, come rilevato da Violini (2004), si tende a equiparare la sussidiarietà all'introduzione indiscriminata delle logiche di mercato nella fornitura dei servizi, al disimpegno dello stato verso le classi meno abbienti, alla mercificazione di ogni valore o bisogno, senza tener conto del fatto che il problema non è pubblico *sì* o pubblico *no*, ma pubblico *come*. Non v'è dubbio che, specie nell'ultimo decennio, il dibattito giuridico-politico si sia più volte soffermato sulle origini e sulle implicazioni del principio di sussidiarietà, sovente senza coglierne il significato originario. Se certamente la nozione giuridica di sussidiarietà ha assunto contorni precisi e definiti in epoche e contesti recenti – specie dopo l'adozione da parte dell'Unione europea del principio come uno dei suoi cardini costituzionali –, essa affonda le sue radici in un *humus* antico nel quale ritrova le proprie premesse essenziali (Duret 2000), le sole capaci di rivelarne le reali implicazioni sul modo di intendere i rapporti tra il potere pubblico, la persona e la società (Millon-Delsol 1992).

Già Aristotele nella *Politica* riteneva che l'individuo, e quindi la sua libertà, sono il fulcro del sistema politico, e per questo lo stato, la *polis*, deve agire in funzione del suo bene garantendone la libertà e conservandone la diversità nell'armonia; è

poi con la riflessione scolastica di Tommaso d'Aquino che si giunge a riconoscere qui legami sociali in cui l'individuo nasce e si sviluppa. Nel corso del XIX secolo il dibattito sul principio di sussidiarietà si intensifica sulla scorta della costituzione dei grandi stati moderni, e tende sempre più a riferirsi alle relazioni tra le istanze sociali e lo stato inteso come autorità assoluta. Due i modelli che si fronteggiavano, da un lato la Francia del XIX secolo che Tocqueville (1963) descrisse come «formidabile apparato amministrativo, che pretendeva di controllare e dirigere tutto, approfittando dei vizi e delle debolezze dei poteri locali», dall'altro la Germania, quale esempio supremo dello stato assente, caratterizzato, secondo Hegel, da una sorta di anarchia frutto della secolare tradizione tedesca di autoorganizzazione, di autonomia e di indipendenza. In questo dibattito l'idea stessa di sussidiarietà sembrò suggerire il punto d'incontro di due visioni contrapposte. La riflessione sul principio di sussidiarietà giunge a maturazione nell'alveo della dottrina sociale cattolica e viene codificato nell'enciclica papale *Rerum Novarum* di Papa Leone XIII del 1891 e nuovamente rafforzato nell'enciclica *Quadragesimo Anno* in cui Pio XI riformulò il principio dell'«intervento, ma non interferenza» contenuto nella *Rerum Novarum*, accentuando e definendo i limiti dell'autorità pubblica.

Il principio è stato poi positivizzato solo negli anni Ottanta dello scorso secolo, a livello comunitario, dapprima nella *Carta europea delle autonomie locali* e in seguito nell'art. 5, c. 2 del Trattato. A livello nazionale esso è stato recepito, anche nella sua declinazione orizzontale, nella *Carta costituzionale* in occasione della riforma del Titolo V del 2001 all'art. 118 (Longo 2014).

2.2 Un nuovo paradigma pubblico-privato

Da queste fondamenta ha preso le mosse il dibattito sul ruolo della società e del pubblico potere, sovente appiattito sul binomio pubblico-privato. In altri termini, lungi dal mettere in discussione la necessità di interventi del pubblico potere, il principio di sussidiarietà mira a dare indicazioni perché si realizzi un ripensamento delle modalità di intervento dell'amministrazione da cui possa discendere un rinnovato impegno che superi i due noti fallimenti tipici dello scorso secolo, quello del mercato e quello dello stato. Alla base del principio di sussidiarietà v'è dunque una concezione positiva della persona e della sua capacità di risposta ai bisogni, della sua dignità e dei suoi diritti. È solo a partire da una tale concezione della persona che si possono rifondare sistemi di welfare capaci di accogliere le sfide globali, in cui la domanda di beni e servizi (soprattutto nei settori di sanità, istruzione, assistenza e tempo libero) aumenta sempre più per quantità e qualità. Il successo delle politiche di welfare tradizionale ha contribuito ad allungare l'aspettativa di vita (e quindi la popolazione invecchia e si ammala di più), ha più necessità, vuole una più alta qualità dei servizi e investe maggiormente in capitale umano. Questo meccanismo, che è tutto basato sulla spesa pubblica e sul drenaggio di denaro attraverso le tasse, è in crisi: aumentano le inefficienze perché non si riesce più a rispondere alla crescita quantitativa e qualitativa della domanda.

L'alternativa, sotto gli occhi di tutti, è che si finisca per perdere nei fatti le più grandi conquiste tipiche dei sistemi di welfare di stampo europeo: l'universalità, il rispetto del singolo uomo, l'uguaglianza di trattamento in termini di livelli essenziali di assistenza, di quantità e qualità del servizio. È quanto mai urgente, quindi, concentrare la riflessione non già sulla sussidiarietà in quanto tale, quanto piuttosto sulla sua concreta attuazione. Senza una precisa verifica di come si attua la sussidiarietà nel contesto dei processi di governo e di come se ne valutano gli esiti, essa può essere letta o come una sorta di controideologia conservatrice volta a screditare il valore degli interventi pubblici o come un principio inutile e privo di contenuto (Violini 2004). A tal fine è necessario «ripensare gli strumenti concreti di attuazione della sussidiarietà: dai criteri di selezione dei soggetti privati che perseguono fini di interesse generale chiamati a partecipare allo svolgimento di attività amministrative, alla previsione di regole che garantiscano il rispetto dei destinatari delle prestazioni erogate dai soggetti privati (anche attraverso la possibilità di scelta tra più erogatori), alla previsione di modi di definizione dei contenuti delle prestazioni da erogare che rispettino e valorizzino le capacità progettuali e organizzative dei soggetti privati che partecipano all'attività amministrativa» (Albanese 2001).

2.3 I modelli di attuazione del principio di sussidiarietà

Un rapido sguardo ai modelli di attuazione del principio di sussidiarietà (Violini 2004) ci consente di individuare strumenti operativi immediatamente applicabili. L'esternalizzazione dei servizi rappresenta, tra i modelli, quello a un tempo più diffuso e meno convincente in quanto poco rispettoso dei principi sui quali si fonda la sussidiarietà. La sussidiarietà per progetti ricorre laddove i bisogni sono standardizzati e i servizi che vi rispondono sono differenti e sperimentati; l'ente pubblico, vedendo e constatando un'insufficiente capacità di risposta dello Stato, stimola la capacità di risposta delle organizzazioni private. Attraverso la valorizzazione delle iniziative dei privati l'ente pubblico non stimola nuove iniziative, ma sostiene in via legislativa o amministrativa, a posteriori, quelle iniziative già in atto e ritenute particolarmente meritevoli per la società. Tale modello presenta ancora numerosi rischi legati ai criteri di selezione, chiari e oggettivi, così come ai criteri per i controlli e la valutazione dei risultati. La redistribuzione delle risorse senza apparato istituzionale rappresenta certamente il modello normativo più evoluto ed efficace attraverso il quale l'ente pubblico fa un passo indietro limitandosi a funzioni di regolazione. Tra gli strumenti operativi, come avremo modo di vedere nei paragrafi che seguono, si fa ricorso a buoni e voucher che garantiscano la finalizzazione della spesa, sempre più frequentemente supportati da strumenti di deduzione o detrazione fiscale. L'incentivazione pubblica dell'uso dei voucher nell'ambito dei rapporti tra privati rappresenta, infine, la prospettiva più interessante e promettente in un momento storico che deve necessariamente fare i conti con la drastica riduzione della spesa corrente da trasferire per le *policy*. L'esborso di risorse pubbliche sotto forma di incentivi fi-

scali e/o di compartecipazione al costo viene condizionato all'attivazione di risorse private finalizzate a specifici obiettivi e nell'ambito di una cornice istituzionale pre-stabilita (erogatori accreditati).

I primi passi, dunque, si muovono laddove l'ente pubblico inizia ad abbandonare la gestione di un servizio in regime di monopolio per lasciarlo in mano a espressioni organizzate della società civile – o quantomeno consentendo alle medesime di svolgerlo in regime di (leale) concorrenza con il sistema pubblico – con conseguenze positive per l'utenza in termini di diversificazione dell'offerta e libertà di scelta dell'erogatore del servizio. Si tratta di separare la sfera del finanziamento del servizio, pubblica o privata che sia, che può avvenire attraverso l'assegnazione di buoni e voucher ai beneficiari, dalla sfera della gestione, dalla quale l'ente pubblico dovrebbe fare in modo di astenersi ogni qual volta ciò si riveli possibile e non comprometta l'esistenza stessa dell'intervento o del servizio. Anzi oggi la prospettiva appare ancora più radicale se si considera che la funzione di finanziamento e di erogazione coinvolge gli attori in gioco in modo nuovo. Alcune sperimentazioni territoriali, spesso sostenute da *hub* privati, come le Fondazioni di origine bancaria (Welfare di Comunità, Fondazione Cariplo), hanno evidenziato la sostenibilità di modelli fondati sul principio di responsabilità, per il quale ogni cittadino contribuisce insieme all'ente pubblico con beni di natura economica, tempo e sistemi di relazioni, sviluppando reti anche di natura micro (il quartiere, il condominio) e creando un nuovo welfare vicino al modello della comunità (Maino, Del Gobbo in questo rapporto, 2015). In definitiva la sostenibilità dei servizi per le non autosufficienze si appoggia anche a sistemi strutturati di donazioni private, in un flusso diretto tra chi ha le risorse e chi non le ha, non mediato dalla fiscalità generale.

L'Europa, valorizzando la sua organizzazione fondata sul pluralismo istituzionale e sulla sussidiarietà ha assunto un ruolo di laboratorio d'avanguardia, facendo proprie e sperimentando soluzioni innovative, frutto anche di idee nate oltreoceano, ma destinate a produrre soluzioni più fertili nel contesto sociale nostrano. I nuovi paradigmi di competizione – immuni da cedimenti a una visione mercantile dell'erogazione di prestazioni – evidenziano chiaramente come questi si collochino perfettamente nel solco della tradizione sussidiaria e solidale che rappresenta il comune denominatore del nostro continente. Nonostante il dibattito abbia superato gli steccati ideologici che confinavano l'apertura a nuove forme di welfare, rispetto ai modelli europei – come si avrà modo di descriverli in seguito – il sistema di welfare italiano, salvo talune eccezioni per vero incompiute a livello regionale³, è ancora prigioniero della vecchia logica in cui il soggetto che finanzia è anche il medesimo che eroga le prestazioni.

³ L'unica eccezione nel panorama regionale italiano pare essere rappresentata dal sistema di welfare della Regione Lombardia. Da ultimo si veda la Legge regionale 11 agosto 2015 n. 23.

3. LE ESPERIENZE INTERNAZIONALI IN PROSPETTIVA COMPARATA

In alcuni paesi europei, quali Regno Unito, Francia e Belgio, già da diversi anni è stato invertito il paradigma tradizionale delle *policy* di welfare attraverso modalità innovative e immediatamente trasferibili anche nel nostro contesto. I punti di maggiore interesse di tali esperienze possono essere sintetizzati in alcuni elementi chiave, che producono un processo nel quale tutti gli attori coinvolti ne hanno un vantaggio (in particolare nel caso del Cesu – il *Chèque Emploi Service Universel* francese):

- cofinanziamento di privati e imprese;
- credito di imposta per persone e imprese che aderiscono al servizio (ugualmente lo Stato trae vantaggio dall'emersione di lavoro nero).

Le parti sociali sono libere di utilizzare tale strumento nell'ambito della contrattazione complessiva sul salario e sulla flessibilità del lavoro. Al fine di comprenderne lo spirito di fondo appare opportuno illustrare in particolare brevemente tre esperienze rilevanti in ambito europeo, ossia il *Titre Service* in Belgio, il *Cesu* in Francia, il *Childcare voucher* nel Regno Unito e l'approccio adottato nei paesi scandinavi (Finlandia, Norvegia e Svezia) nel sostegno all'infanzia.

3.1 Il *Titre Service* in Belgio

Il *Titre Service* belga, introdotto nel 2001 (Gilain e Nyssens 2001) è entrato in vigore nel 2004 su iniziativa del Governo federale⁴ per favorire *in primis* la creazione di posti di lavoro attraverso l'emersione di lavoro nero che caratterizza fortemente il settore dei servizi (Laville e Nyssens 2006), nello specifico le attività di cura della casa, e in secondo luogo per facilitare la conciliazione tra la vita familiare e quella lavorativa (Conter e Zachary 2002, Defourny *et al.* 2008). Tra le finalità del Regio decreto l'incremento dell'erogazione di servizi di sostegno, dell'accessibilità e il contenimento dei costi, dell'occupazione, la riduzione delle disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro e la promozione dello sviluppo locale.

Tale dispositivo si basa sull'interrelazione di cinque parti: la società che rilascia i *Titre Service*, gli utenti, i datori di lavoro, i lavoratori e lo Stato federale, che cofinanzia il programma (Barbier 2006). Per datori di lavoro si intendono quelle imprese che tramite accreditamento entrano nel programma e impiegano i lavoratori che prestano i suddetti servizi: la relazione di lavoro tripartita che ne scaturisce quindi può essere assimilata alle forme di contrattazione interinale che sono presenti nel contesto italiano. Nella pratica ogni cittadino belga può comprare *Titre Services*, di-

⁴ Si veda la Legge 20 luglio 2001 per favorire e promuovere lo sviluppo dei servizi e degli impieghi di prossimità e il Regio decreto 12 dicembre 2001 che ha introdotto i *Titres services*. Il programma federale si innestava su una pregressa esperienza regionale, preservando tuttavia ampi margini di autonomia a livello territoriale nel rispetto di regole minime stabilite dal Governo federale.

spontibili sia in formato elettronico che cartaceo, fino a un massimo di 750 voucher; il costo unitario ammonta a 7,50 euro ed è spendibile negli otto mesi successivi; il 30 per cento del costo di questi titoli è deducibile dall'imponibile fiscale. Alla fine della prestazione, quando il lavoratore consegna all'impresa che lo impiega il voucher ricevuto dall'utilizzatore, riceve in realtà la somma di 20 euro, in quanto lo Stato versa un sussidio pari a 13 euro per ogni buono. Una peculiarità è rappresentata dal fatto che sia prevista l'erogazione gratuita fino a 105 voucher alle lavoratrici che riprendono dopo la maternità l'attività lavorativa; la *ratio* di tale intervento è evidentemente quella di supportare le donne in un momento in cui è particolarmente alto il rischio che queste fuoriescano dal mercato del lavoro (Peeters, Van Pelt e Sanders 2007).

3.2 // Chèque emploi service universel *in Francia*

La Francia vanta una lunga tradizione nell'ambito dei servizi di prossimità (Laville e Nyssens 2006), e invero fin dalla seconda metà degli anni Novanta i servizi per le attività domestiche e di cura della persona (Shapiro, 2005) (*emplois familiaux*) sono stati considerati un elemento strategico ed essenziale non solo per generare nuova occupazione, ma anche per promuovere la coesione sociale. Come noto infatti lo sviluppo dei servizi di prossimità favorisce l'inserimento lavorativo di persone scarsamente qualificate e favorisce al contempo un aiuto alle persone per le attività domestiche e i compiti di cura di minori e anziani non autosufficienti. Fin da subito dunque lo Stato ha favorito e incentivato il ricorso a tali figure attraverso procedure amministrative semplificate e significativi sgravi fiscali. Con la legge Borloo del 26 luglio 2005 n. 841 il Governo francese ha sviluppato ulteriormente l'ambito di intervento ampliandolo a tutti i servizi alla persona (*Services à la personne*). Il Piano Borloo fissava quattro obiettivi strategici: la promozione dei servizi alla persona, l'incremento della convenienza economica dei servizi stimolando la domanda ad avvalersene mediante un solido pacchetto di incentivi fiscali, esenzione da oneri per il datore di lavoro e riduzione dell'Iva; la semplificazione amministrativa attraverso l'acquisto di un voucher onnicomprensivo (retribuzione del lavoratore e contributi di previdenza sociale); l'accrescimento qualitativo dell'offerta di servizi e dei posti di lavoro creati anche attraverso un moderno sistema di accreditamento.

A partire dal 2006, dunque, è stato introdotto il Cesu, *Chèque emploi service universel*, che ha raggruppato sotto un unico programma tutti gli strumenti precedentemente utilizzati per assistere persone non autonome. Scopo esplicito di tale strumento è stato quello di sviluppare un sistema efficiente di servizi alla persona, facenti parte a loro volta di una serie di misure che promuovessero la coesione sociale. Nella pratica, i servizi messi a disposizione da questo programma includono una gamma molto più ampia di quella prevista in Belgio e comprendono l'assistenza ad anziani, disabili e persone in stato di dipendenza, la cura dei bambini, sia in ambiente domestico e non, piccoli lavori domestici intesi in senso piuttosto ampio (per esempio è compreso in questa voce anche il disbrigo di pratiche amministrative che hanno a

che fare con la gestione domestica). Gli occupati nell'intero settore dei servizi alla persona sono stati nel 2011 oltre due milioni che prestano servizi a oltre quattro milioni di famiglie.

L'introduzione del Cesu in Francia è parte di un programma più ampio che ha previsto tra le altre cose, la creazione di un'agenzia nazionale per i servizi alla persona, l'Ansp, incaricata di coordinare e incentivare gli sforzi per sviluppare il settore dei servizi, e di un robusto piano di finanziamenti per le *enseignes*, agenzie nazionali il cui compito è quello di fornire e semplificare l'accesso ai servizi sull'intero territorio nazionale e garantirne un certo standard.

A differenza del caso belga in cui i voucher costituiscono solamente un titolo di pagamento, in Francia il Cesu può essere a un tempo assegno, *Cesu Bancaire*, oppure titolo prefinanziato, *Cesu Préfinancé*. Il primo funziona come un vero e proprio assegno, il cui importo può quindi essere variabile e risulta costituito da due parti: la prima va a remunerare direttamente il lavoratore, mentre la seconda permette di segnalare il lavoratore al *National du Chèque Emploi Service Universel* in modo che il datore di lavoro sia informato dell'ammontare dei relativi contributi assicurativi e contributivi da versare. Al contrario il secondo tipo di voucher ha un ammontare predefinito e viene finanziato totalmente o in parte dai datori di lavoro. Il vantaggio di utilizzare questo tipo di strumenti nel remunerare le prestazioni dei lavoratori si sostanzia nel consistente credito di imposta, 50 per cento minimo, di cui si beneficia.

3.3 Il Childcare voucher nel Regno Unito

L'attenzione del Regno Unito verso l'infanzia affonda le sue radici nel passato, da sempre attento al miglioramento delle condizioni di vita dei bambini come fonte di vantaggi diretti e indiretti sia nell'immediato che nel lungo periodo, il Governo inglese ha attuato una serie di programmi che a partire dal 1998 incrementassero la qualità e l'accessibilità dell'assistenza ai bambini sia mediante l'aumento del numero dei fornitori sia rendendo disponibili le informazioni essenziali secondo la tradizione anglosassone della *regulation by information*.

A partire dal 2003, matura nell'esperienza inglese l'idea di coinvolgere il datore di lavoro nell'assistenza ai minori. Il Governo incentiva fiscalmente l'impresa che assegna un voucher per la cura dei bambini al lavoratore (Viitanen 2005). Da ultimo con il programma *Choice for Parents, the best start for children: a ten-year strategy for childcare* sono stati differenziati gli interventi a favore dell'infanzia attraverso l'erogazione di buoni per l'assistenza ai bambini, contratti per l'assistenza ai bambini stipulati direttamente dal datore di lavoro ovvero asili aziendali. Il *Childcare voucher* possiede molte similitudini con il Cesu francese in quanto i datori di lavoro possono attraverso questo strumento trasferire somme di denaro destinate all'acquisto di servizi di cura per bambini presso strutture private che però siano accreditate dall'autorità pubblica. I servizi di cui è possibile usufruire vanno dal baby-sitting,

all'iscrizione ad asili nido e corsi prescolastici, fino alla partecipazione a colonie/vacanze. Questo tipo di trasferimenti effettuati dall'impresa è totalmente esentasse e privo di oneri contributivi se non si supera la somma di 55 sterline. La scelta a disposizione del datore di lavoro si sostanzia nel poter considerare o meno tali buoni un'integrazione al salario: nel primo caso il dipendente usufruisce anche di un risparmio fiscale annuale in quanto il voucher è esentasse. Nel secondo caso, e quindi nel considerare i voucher una aggiunta, è il datore di lavoro a sopportarne per intero i costi. Inoltre l'autorità pubblica inglese, nel cofinanziare una parte, piuttosto che l'intero programma, a livello di ogni singola azienda, lascia liberi i datori di lavoro e i lavoratori circa la determinazione del carico da attribuire a ogni singola parte coinvolta.

3.4 Il sostegno all'infanzia nei paesi scandinavi

Finlandia, Norvegia e Svezia hanno adottato, in tempi diversi, sistemi di sostegno alla prima infanzia (bambini sotto ai 3 anni) attraverso trasferimenti cash (Ellinsaeter 2012). Le politiche sono state introdotte in tempi diversi; in Finlandia già nel 1985, in Norvegia nel 1998 e in Svezia, molto più recentemente, nel 2008. Si tratta di trasferimenti cash che possono dipendere (o non dipendere) anche dalla fruizione di servizi. La politica fa parte del sistema statale di previdenza in Finlandia e Norvegia, mentre è competenza delle municipalità in Svezia decidere l'attivazione del sostegno. L'elemento interessante per Norvegia e Svezia è la possibilità della politica di non escludere un'eventuale custodia dei bambini, attivando quindi un sistema *blended* di assistenza (trasferimenti in denaro e servizi). Gli importi nei tre paesi sono simili, attestandosi al 10 per cento circa dello stipendio medio mensile. Il sistema di benefici finlandese incoraggia anche la presa in carico da parte della famiglia dei ragazzi più grandi, in un approccio molto orientata a un *favor* verso la cura parentale, nonostante alcune preoccupazioni per la sostenibilità economica abbiano incoraggiato maggiori investimenti verso i servizi per quel genere di target. La percentuale di genitori di bambini sotto i tre anni in Finlandia è stabilmente sopra al 50 per cento da più di un decennio. In Norvegia e Svezia le cose stanno diversamente. Dopo il successo iniziale conseguente all'introduzione della politica, in Norvegia sono solo il 25 per cento le famiglie beneficiarie. In Svezia non tutte le municipalità hanno attivato la politica e dunque solo il 5 per cento risulta destinatario del beneficio. Anche se la copertura dei destinatari varia, le caratteristiche sono simili: si tratta soprattutto di madri in famiglie a basso reddito, con basso titolo di studio e una percentuale significativa di immigrati. La differenza dipende probabilmente dalla maggiore incidenza del lavoro part-time in Norvegia e Svezia. In Finlandia invece il ritorno al lavoro è scoraggiato dalla necessaria scelta tra un lavoro full time fuori di casa e un impegno full time nel lavoro di cura. Bisogna considerare che la Norvegia ha fortemente concentrato investimenti in asili nido a partire dalla metà degli anni 2000, aumentando i posti disponibili e riducendo

le rette, dunque promuovendo di fatto il lavoro delle donne. Le valutazioni sulle politiche scandinave non sono incoraggianti. I trasferimenti cash disincentivano il lavoro delle donne dove il mercato del lavoro mostra delle barriere in ingresso e non diminuisce la richiesta di servizi di cura per la prima infanzia dove il mercato del lavoro funziona. In sintesi nelle politiche per la prima infanzia i trasferimenti monetari diretti si mostrano meno performanti rispetto ai sistemi fondati sul modello voucher/accreditamento e portano con sé esternalità negative non sempre preventivabili.

3.5 Alcune considerazioni

Ciò che accomuna gli interventi posti in essere nei primi tre casi sopra citati è soprattutto una logica riconducibile a interventi di carattere sistemico che vedono il coinvolgimento di tutti gli attori: ente pubblico, istituzioni, imprese e persone. E invero ciò ha favorito la presenza di una rete efficiente di servizi sul territorio che possano ragionevolmente soddisfare le richieste che si presentano. I programmi descritti hanno mostrato la propria efficacia nel promuovere l'offerta trasparente di servizi, creando un vero e proprio «quasi mercato», che fa emergere anche attività tipicamente carsiche. L'investimento nei titoli da parte di privati e imprese aumenta le risorse a disposizione per l'acquisto dei servizi e l'utente è responsabilizzato nell'utilizzo del titolo, e dunque acquista preferibilmente proprio i servizi di cui ha effettivamente bisogno. Dal punto di vista delle modalità di erogazione le esperienze citate sono paradigmatiche di soluzioni che, partendo dalla semplice somma di denaro trasferita sul conto corrente della famiglia beneficiaria, si sono evolute verso sistemi di voucher cartacei, e voucher digitali gestiti da una piattaforma web, più efficienti. L'esperienza più significativa delle Carte di credito sociali è certamente l'esperienza statunitense del Snap (Supplemental Nutrition Assistance Program), fondata su *debit cards* elettroniche con Pin personale sulla quale viene mensilmente accreditata una somma valida per acquistare prodotti specifici in centri convenzionati. In Gran Bretagna è attiva una sperimentazione per sussidi mediante carte prepagate per attività culturali e sportive, in Francia cinque Regioni finanziano una Carta elettronica per gli acquisti dei libri scolastici e l'accesso agli strumenti culturali e sportivi del territorio. Da ultimo, un ulteriore elemento che contraddistingue l'uso dei voucher all'interno dei tre contesti sopra citati consiste nel fatto che la concezione, l'implementazione e il supporto dello strumento abbiano avuto carattere programmatico e sistemico favorendo la nascita di un insieme di organismi e figure specifiche di supporto funzionali al consolidamento delle procedure e della messa a regime degli interventi: tutto ciò risulta essenziale in un'ottica di lungo periodo, tesa a far sì che il singolo intervento non resti un'iniziativa isolata e sporadica, ma una vera *policy* che diviene prassi.

4. DALL'OFFERTA ALLA DOMANDA: IL VOUCHER UNIVERSALE IN ITALIA

Le esperienze internazionali ci consegnano modelli e strumenti che hanno dimostrato, nel tempo, efficacia nella risposta ai bisogni, sostenibilità della spesa ed *empowerment* dei beneficiari; allo stesso tempo hanno favorito la crescita di un «mercato» di servizi alla persona, ivi compresi quelli erogati direttamente dal *caregiver* familiare, che non ha eguali nei sistemi di welfare tradizionale.

4.1 *Autonomia, libertà e responsabilità*

Ma come si favoriscono tali iniziative? È possibile conservare al sistema di welfare il suo impianto universalistico eliminando però i suoi tratti di impersonalità, cioè di asocialità? Come si reinventa un welfare di comunità nell'epoca dei diritti sanciti, a parole, dallo Stato?

Famiglie, mercato e terzo settore diventano al tempo stesso consumatori, produttori e finanziatori del welfare, dove il ruolo del pubblico è solo quello di coordinare e facilitare questo sistema di scambio. Le fonti di finanziamento sono sì private, ma non nell'ottica dell'*«out-of-pocket»*, che accollerebbe rischi insostenibili sulle spalle di molte famiglie. Al contrario bisogna promuovere e facilitare la creazione di un sistema complementare e diffuso in grado da un lato di responsabilizzare maggiormente le persone che molto spesso non si rendono conto di quanto costa una prestazione, dall'altro di distribuire i rischi tra la popolazione o sottogruppi della stessa secondo i principi della mutualità.

Il primo passo per riportare al centro la persona, con la sua autonomia e la sua libertà, è lo spostamento del finanziamento dei servizi dall'*«offerta»* alla *«domanda»*, come ben hanno documentato le esperienze di Belgio, Francia e Regno Unito, rendendo il cittadino consapevole e responsabile dell'effettivo valore dei servizi di cui usufruisce e restituendogli piena libertà di scelta. È questa l'unica strada per trasformare i percettori di servizi di welfare da *«pedoni»* in *«regine»*, richiamando la querelle tra gli illustri studiosi (Risse 2005, Le Grand 2003). Non si può pensare, per esempio, che il ricovero degli anziani non autosufficienti in residenze sanitarie assistenziali sia in buona parte coperto dall'intervento pubblico a carico del fondo sanitario, mentre chi sceglie di curare in casa i propri cari è lasciato solo e senza alcun sostegno (Venturi e Corvetta 2013).

È la domanda che deve orientare i servizi, non il contrario, come troppo spesso avviene nel nostro paese ove pubblico e privato vivono indistintamente di rendite di posizione che nel tempo si sono consolidate perdendo di vista la loro intrinseca funzione sociale e il bene comune. Solo restituendo piena libertà alla persona possiamo trasformare in *«effettiva»* una domanda che altrimenti resterebbe solo *«virtuale»*, cioè non pagante. È dunque la persona che paga direttamente il servizio, non più l'ente pubblico sulla base di una spesa storicizzata e finanziata indistintamente con la fiscalità generale. Sul lato della domanda ciò contribuisce a una maggiore

responsabilizzazione in ordine al consumo di prestazioni, alla qualità delle stesse e non ultimo al prezzo, selezionando i migliori operatori o autoproducendo il servizio laddove possibile. Questa strada consente altresì di superare l'obiezione di chi ritiene esclusa una reale libertà di scelta da parte della fascia di persone fiscalmente incapienti. Chiunque può concorrere direttamente al proprio welfare.

Sul lato dell'offerta, per superare le rendite di posizione acquisite negli anni dal «sistema» è necessario intervenire sia sul fronte legislativo sia su quello amministrativo, come avviene in Francia per esempio, con la revisione dei sistemi di accreditamento, per garantire la più ampia apertura del mercato dei servizi e per assicurare l'esistenza di un'offerta plurale, che renda effettiva la libertà di scelta da parte dei cittadini. Su questo fronte, a parte l'esperienza della Regione Lombardia (si veda da ultimo la D.g.r. 2989/2014⁵), il percorso è ancora lungo. La rigidità dei sistemi di autorizzazione, accreditamento e contrattualizzazione e l'assenza di sistemi di valutazione delle performance continua ad appiattare verso il basso il livello medio dell'offerta e impedisce alle persone di fruire di servizi all'avanguardia e soprattutto di negoziare le migliori condizioni economiche.

Se riconosciamo un ruolo attivo al destinatario della prestazione, e a chi gli sta attorno questo deve comprendere una compartecipazione nella decisione su quale prestazione attivare e unitamente a ciò una compartecipazione al suo finanziamento secondo uno schema progressivo: chi più ha più partecipa. Ma ancora più importante nella formazione di questa decisione è la parte riservata alla compartecipazione nell'erogazione della prestazione stessa: si deve decidere quanto viene acquistato su un mercato e quanto viene fornito invece direttamente da familiari o chiunque ne assuma il ruolo. È solo perseguendo questa strada che le persone conseguono un più elevato grado di soddisfazione, perché con le proprie scelte esercitano un controllo diffuso sulla qualità delle prestazioni di cui sono destinatari, premessa indispensabile alla richiesta di contribuire corresponsabilmente al pagamento del welfare (persone e imprese).

Quali sono, in sintesi, le caratteristiche e gli strumenti propri di un sistema di welfare realmente sussidiario? Un sistema di welfare sussidiario si fonda sulla libera scelta e sulla concorrenza tra più soggetti erogatori: l'accesso al servizio in quanto

⁵ La D.g.r. X/2989/2014 (regole di sistema 2015) della Giunta regionale della Lombardia introduce due importanti novità nell'ambito della gestione del servizio socio-sanitario regionale e segnatamente la liberalizzazione dell'accreditamento, consentendo a tutti gli enti gestori che hanno i requisiti strutturali e qualitativi stabiliti dalla Giunta di conseguire l'accreditamento, prerequisito per accedere al contratto con risorse a carico del Fondo sanitario regionale; il *vendor rating*, ossia un sistema oggettivo e imparziale di valutazione delle performance degli enti gestori accreditati che erogano prestazioni in nome e per conto della Regione. Attraverso il *vendor rating* la Regione supera il criterio della spesa storica e introduce un nuovo criterio di assegnazione del budget alle strutture accreditate e contrattualizzate fondato sulla valutazione dei risultati conseguiti. È evidente che dalla sua implementazione possono derivare significativi benefici al sistema, sia in chiave di innalzamento del livello qualitativo dell'offerta, sia in chiave di abbattimento dei costi.

tale continua a essere garantito all'universalità dei cittadini, ma ciascuno è libero di scegliere se e a chi rivolgersi tra più soggetti, pubblici e privati, profit e non profit, che, accreditati dall'ente pubblico per un periodo determinato e sulla base di requisiti minimi di qualità, competono tra loro per fornire servizi e prestazioni (Le Grand e Bartlett 1993). Per il corretto funzionamento devono essere soddisfatte alcune condizioni preliminari (Le Grand 1991). Dal lato dell'offerta un'effettiva libertà di scelta sarà assicurata solo a condizione che vi sia una pluralità di soggetti erogatori, una concorrenzialità tra loro e una reale sostenibilità economica. Dal lato della domanda la libertà di scelta sarà assicurata a condizione che il potere d'acquisto assegnato dall'ente pubblico sia utilizzato in maniera razionale. In tale prospettiva avviene, quindi, fondamentale assicurare che vi siano costi di transizione minimi, una prevenzione delle asimmetrie informative, una definizione degli standard di servizio e di prestazione, un'attenta valutazione quali-quantitativa delle prestazioni erogate, cui subordinare l'accreditamento, unitamente alla misurazione delle performance dei soggetti erogatori. Perché un moderno sistema di welfare deve essere giudicato non in base al numero di persone che ci finiscono dentro, ma di quelle che riescono a uscirne (Grubb 2006).

Le risorse seguono la persona e le sue necessità lungo tutto l'arco della vita in modo da supportare la sua libertà di scelta, allo stesso tempo legittimano la presenza di tutte quelle realtà espressione della società civile che si autoorganizzano per erogare servizi assegnando alle stesse una funzione pubblica primaria e inserendole stabilmente nell'ordinamento⁶. In questo processo l'ente pubblico ne esce rafforzato nei suoi compiti di programmazione e regolazione del sistema (Violini e Venturi 2015).

4.2 *Voucher: inquadramento teorico ed esperienze*

Come noto il voucher è un titolo di accesso a beni o servizi, che viene erogato da un soggetto pubblico o privato, eventualmente assegnato a un soggetto gestore, e che serve per acquistare beni e servizi presso un circuito più o meno ampio di enti erogatori «accreditati» precedentemente coinvolti dal gestore (attraverso opportune logiche di coinvolgimento). Il titolo di accesso alle prestazioni di servizio viene emesso da parte di un ente pubblico o privato e consegnato a un utente (solitamente una persona o una famiglia), che può scegliere l'ente erogatore che preferisce, consegnandogli il titolo e ottenendo in cambio il servizio richiesto (Cave 2001, Beltrametti 2004, Martignani 2007).

L'introduzione del «voucher» nei sistemi di welfare assume tra i propri obiettivi di *policy* declinazioni diverse, per comprendere le quali è utile fare riferimento in

⁶ Significativa al riguardo è l'esperienza della Dote maturata in Regione Lombardia quale strumento per l'attuazione delle politiche di istruzione, formazione e lavoro discendenti dalle Leggi regionali 22/2006 e 19/2007. La Dote è un insieme di risorse e servizi riservato alla persona perché stabilisca, mantenga e rafforzi le relazioni che tengono vivo, sviluppano e valorizzano al meglio il suo capitale umano.

ultima analisi agli obiettivi strategici e politici, a elementi organizzativo-gestionali e a elementi valoriali. La combinazione di tali elementi ha al suo interno una più complessa articolazione, che ha a che fare con le modalità di accreditamento e affiliazione degli erogatori, con la natura fisica del voucher (titolo cartaceo, elettronico, credito di imposta, moneta digitale), con la tipologia dei servizi a cui il titolo dà accesso (assistenza sanitaria, servizi scolastici, servizi formativi e di politica attiva del lavoro, servizi di conciliazione), con l'importo corrispettivo, con la durata temporale, ecc. Tali possibilità connaturano il voucher come uno strumento attraverso il quale ancora l'ente pubblico ha la possibilità di orientare, attraverso le proprie scelte, i comportamenti del sistema complessivo interessato dagli interventi (ente gestore, destinatari dei servizi, operatori erogatori). Il punto fondamentale dunque è l'individuazione degli obiettivi strategici, in coerenza alle opzioni valoriali, attraverso i quali poi scegliere quando non concepire/implementare l'assetto organizzativo e la struttura dello strumento.

Assegni di cura e voucher sono utilizzati in particolare per l'assistenza agli anziani non autosufficienti, ma esistono esperienze anche per bambini in età prescolare e per i disabili. Tra gli esempi più significativi di *policy* attraverso il voucher non può non essere citata l'esperienza «Obiettivo conciliazione» che presenta tratti simili ai modelli stranieri sopra considerati, attivata da Regione Lombardia nell'anno 2010 e realizzata da un organismo intermedio che vedeva in raggruppamento temporaneo di impresa due importanti multinazionali: Edenred (già Accor Services) e Deloitte.

Il voucher «Obiettivo conciliazione», come si evince dal Rapporto di valutazione (Cerlini, Martignani e Cerciello 2011), si è connotato per la presenza dei seguenti elementi essenziali:

- predeterminazione del destinatario, elemento che assicura la non trasferibilità ad altri soggetti e dunque l'impossibilità / non convenienza di scambiare titoli con denaro;
- predeterminazione del bene/servizio, attraverso un elenco definito di servizi e di operatori presso i quali rivolgersi, elemento che assicura la non equivalenza e non fungibilità con il denaro;
- predeterminazione dell'importo del voucher: il voucher copre, parzialmente o totalmente, il valore del servizio erogato;
- sistema «aperto» di operatori affiliati, che permette a organizzazioni erogatrici di servizi di affiliarsi «in corsa» e dunque di potere ricevere voucher come pagamento della prestazione dei servizi (che saranno poi rimborsati dall'ente gestore);
- sistema «chiuso» dei servizi eligibili, che definisce a priori e dall'alto i servizi acquistabili attraverso il voucher. In realtà durante il progetto sono state realizzate iniziative per «allargare» il paniere dei servizi, ma sempre attraverso decisioni per le quali i destinatari non avevano reale impatto.

«Obiettivo conciliazione», in particolare per la sua componente servizi, a sua volta integrata anche da un buono spesa a integrazione del reddito per il tempo in

cui il lavoratore o la lavoratrice erano sospesi dall'attività lavorativa ovvero durante il momento formativo per la riqualificazione professionale, si prefiggeva di promuovere un sistema inclusivo attraverso il lavoro (dunque in ottica *workfare*), cercando di facilitare la permanenza o il reinserimento di persone in cassa integrazione o in mobilità. Tale obiettivo è particolarmente rilevante in quanto singolare rispetto alla letteratura in merito alle politiche di conciliazione e promozione del lavoro femminile. Le politiche di conciliazione, come noto, rivestono un ruolo fondamentale all'interno delle politiche attive per il lavoro, e quindi delle strategie dell'Unione europea, finalizzate ad assicurare e concretizzare sul piano sostanziale il raggiungimento di uno dei *core principle* della rinnovata strategia di Lisbona, Europa 2020, ossia l'aumento del tasso di occupazione femminile e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In particolare il Fse 2007-2013 riguardo all'Obiettivo «Convergenza» e «Competitività regionale occupazionale», nell'intento di «migliorare l'accesso all'occupazione e l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro, prevenire la disoccupazione, incoraggiare l'invecchiamento attivo e accrescere la partecipazione al mercato del lavoro», prevedeva esplicitamente «misure per conciliare vita professionale e privata, migliorando per esempio i servizi di assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti»⁷. I paesi UE che hanno le migliori performance in termini di occupazione femminile e insieme di natalità, come l'Olanda, ottengono questi risultati soprattutto con il successo di contratti di lavoro a tempo parziale e sistemi organizzativi e aziendali *family-friendly*: agendo di fatto soprattutto sul lato «organizzativo», più che «sociale» della conciliazione (Martignani 2009).

Proprio il voucher di conciliazione, inteso come titolo di accesso a servizi alla persona «esplicitamente volto alla rimozione di ostacoli riconducibili alla gestione familiare» (Isfol e Cles 2002), dovrebbe rappresentare quindi uno strumento a integrazione di diverse iniziative e azioni sul versante organizzativo, quali per esempio contratti di lavoro part-time, telelavoro, forme di flessibilità in entrata e uscita, *job sharing*, congedi parentali, volto a calibrare e migliorare il rapporto tra il tempo dedicato al lavoro e quello dedicato alla famiglia.

Tuttavia, secondo Cerlini, Martignani e Cerciello (2011), l'attuale utilizzo dello strumento del voucher all'interno del contesto italiano presenta alcune peculiarità che indicano un'evoluzione verso un modello che si discosta non poco dalle esperienze analizzate in ambito europeo, e in particolare in Francia, Belgio e Regno Unito. Una prima riflessione riguarda la tipologia di servizi di cui è possibile usufruire; come abbiamo visto generalmente il contenuto delle prestazioni erogate attraverso tale tipologia di voucher può essere riferito al concetto di *family-care* in senso lato: attività di cura, custodia, accompagnamento, assistenza a persone non autosufficienti, anziani, bambini, disabili, o alla famiglia nel suo complesso. Appare evidente, come con tale

⁷ Art. 3, c. 1, lett. b del Reg. (Ce) 5 luglio 2006 n. 1081/2006.

definizione non si esauriscono le possibilità applicative della categoria di interventi definibili come «voucher di conciliazione». Ci riferiamo, in particolare, all'utilizzo dei voucher di conciliazione nella prospettiva del ciclo di vita⁸, attraverso cui si può contribuire a favorire scelte procreative e impegni di cura nei confronti della famiglia, attuando condizioni di contesto più favorevoli alle scelte di maternità delle donne che lavorano, ma anche dei padri, o di ritorno al mercato del lavoro dopo interruzioni dovute alla nascita di un figlio o a seguito di fattori connessi a dinamiche familiari.

In questo senso le esperienze in atto in Italia non posseggono nemmeno quei caratteri di sistematicità e universalità che potrebbero fare dello strumento del voucher una misura di accompagnamento permanentemente a disposizione di quei soggetti, in particolare donne, che necessitano senza dubbio alcuno, in determinati periodi del ciclo di vita, di un sostegno che ne permetta l'integrazione o il consolidamento della propria presenza in tutti i settori della società, e in particolare nel mercato del lavoro: infatti la sporadicità, che si concretizza nella modalità di erogazione attraverso la pubblicazione di bandi che utilizzano fondi europei e in particolare quelli del Fondo sociale europeo, è ulteriore elemento che corrobora la tesi di uno strumento in un certo senso «parziale». Tale parzialità è legata molto probabilmente anche alla particolare congiuntura economica che caratterizza l'Italia, e in particolare alle criticità che presenta il mercato del lavoro da cui fuoriescono per primi i soggetti storicamente più deboli, e quindi *in primis* donne e giovani.

Proprio al fine di superare queste difficoltà, in parte congiunturali ma sicuramente presenti nel contesto italiano sebbene in misura minore rispetto al momento attuale, il voucher è stato utilizzato come «misura tampone», che invero affronta la conciliazione come problema fin troppo circoscritto nel tempo e nello spazio, mentre per sua natura questa occupa spazi e tempi ben più ampi (Cerlini, Martignani e Cerciello 2011). Tale riflessione nasce dalla constatazione che, se da un lato è vero che il voucher rappresenta uno strumento di notevole importanza a sostegno dell'inclusione lavorativa delle donne facilitando la partecipazione a percorsi di politica attiva del lavoro, dall'altro il suo carattere «eventuale» circoscritto a fasi critiche (disoccupazione, cassa integrazione, mobilità) ne depotenzia la percezione, la conoscenza e l'utilizzo. Come altrove sottolineato, la conciliazione si pone come banco di prova per un welfare non solo emergenziale – a sostegno delle persone marginali, escluse, improvvisamente esposte a un rischio – ma «ordinario», necessario per fronteggiare la «vulnerabilità quotidiana» che può derivare persino dalla scelta di mettere al mondo un figlio (Lodigiani e Riva 2010).

⁸ Ci riferiamo per esempio a tipologie di voucher che considerano la problematica della conciliazione in connessione con particolari fasi del ciclo di vita tra cui segnaliamo i voucher di sostegno alla fruizione dei congedi parentali, quelli a favore di lavoratrici atipiche scarsamente tutelate dal sistema di welfare, o a sostegno del part-time, o quelli per favorire il rientro nel mercato del lavoro a seguito di interruzioni per servizi di cura.

Tabella 1. Fattori chiave del Voucher «Obiettivo conciliazione»

<p><i>Strumento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Voucher di servizio (finanziato con Fse) • Paniere di servizi eligibili ristretto a servizi particolari (accoglimento in strutture educative; servizi educativi domiciliari; accoglimento in strutture residenziali per anziani e disabili; assistenza domiciliare per anziani e disabili; lavori domestici) 	<p><i>Obiettivi strategici</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tutelare il tasso di attività in situazioni di crisi (evitando il fenomeno della fuoriuscita dal MdL per scoraggiamento) • Facilitare la fruizione di politiche attive ai destinatari in situazioni di crisi (disoccupazione, cassa integrazione, mobilità)
<p><i>Elementi organizzativo-gestionali</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Eventualità dell'iniziativa (circoscritta temporalmente e nelle tipologie di destinatari) • Finanziamento diretto della domanda e non necessariamente dell'offerta • Promozione di «quasi mercati» di servizi di conciliazione • Pagamenti a rimborso 	<p><i>Elementi valoriali</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Libertà di scelta dell'individuo • Valore inclusivo del lavoro in ottica di <i>workfare</i> • (Lavoro di cura inteso come impedimento alla crescita professionale e al lavoro)

Fonte: elaborazione dell'autore

Appare evidente come la torsione strategica, dovuta certo a vincoli stabiliti dal regolamento n. 1083/2006 del Fondo sociale europeo, orienti anche tutto l'impianto dei voucher italiani, rendendoli come detto strumento «tampon», ma soprattutto inefficace sul versante «pari opportunità», sul cambiamento organizzativo e dei tempi di lavoro e sulla redistribuzione più equa del lavoro di cura.

Limiti questi ultimi che riflettono una situazione di fatto in Italia, dove si assiste per esempio al boom dell'assistenza domiciliare per gli anziani e della cura della casa affidata a lavoratrici straniere e italiane non regolarizzate da contratto di lavoro. In questo senso allora l'avvento di una nuova generazione di voucher dovrebbe concepirsi come strumento di emersione del lavoro nero e innalzamento del livello qualitativo dell'offerta di servizi alla persona. L'incentivazione pubblica nel nostro paese ha spesso messo in evidenza un sistema farraginoso e burocratico, che non mette al centro della prestazione la persona, ma al contrario tutto il sistema, pubblico e privato che sia, necessario a erogare la prestazione stessa: il voucher invece, se opportunamente concepito e gestito, può rappresentare uno strumento capace di attivare un sistema di erogazione di servizi direttamente fruibile e con un elevato grado di

accountability attraverso la definizione di procedure standard a tutela dei beneficiari. Le conseguenze sono ottimizzare i costi di gestione e al tempo stesso fornire servizi che siano più vicini alle aspettative e quindi alle esigenze del cittadino, in quanto da esso direttamente indicate e scelte. Non da ultimo, svincolare il finanziamento di tali iniziative dal solo contributo dei Fondi europei, incentivando una compartecipazione sia del pubblico che del privato, potrebbe garantire una sostenibilità di lungo periodo e favorire una maggiore disponibilità dei servizi alla persona e una spinta alla loro diffusione capillare sul territorio. L'assunzione di responsabilità attraverso una scelta «vera», testimoniata dall'impegno a investire capitale proprio potrebbe inoltre contribuire a un cambiamento culturale, e promuovere processi per facilitare il coinvolgimento del mondo dell'impresa, magari inserendo la disponibilità dei servizi nelle proprie contrattazioni aziendali di secondo livello. In questa prospettiva, le imprese vanno considerate come veri e propri *stakeholder* delle nuove politiche di welfare e andrebbero maggiormente coinvolte nella loro attuazione.

Si deve tuttavia riconoscere l'importanza delle sperimentazioni in atto, pur parziali e frammentarie, banco di prova essenziale per future progettazioni che abbiano carattere di interventi sistemici e imprescindibile grimaldello per stimolare il dibattito politico e investire Governo e Parlamento dell'urgenza di ammodernare il nostro sistema di welfare.

5. PROPOSTE E CONTROPROPOSTE AL LEGISLATORE

Il lungo cammino delle riforme si connota per luci e ombre, per rapide accelerate e improvvise battute d'arresto, eppure anno dopo anno il sistema silenziosamente evolve alla ricerca di un equilibrio che supera la longevità del Governo in carica. Da oltre un decennio si parla dell'urgenza di riformare quel Testo unico delle Imposte sui Redditi così come adottato dalla legge 22 dicembre 1986, n. 917 e annualmente modificato, così come della necessità di riqualificare la spesa sociale dell'Inps e più in generale di riformare il sistema di welfare nel suo complesso. Difficile negare che si tratti degli interventi più complessi, insieme alla riforma della giustizia, tuttavia qualunque altro intervento risulta nel tempo poco credibile, ivi compreso lo stesso Job Act che pure ha innovato non poco il mercato del lavoro, se non si mette mano alla disparità del nostro sistema di welfare. Non è solo una questione di equità contingente o di insostenibilità, ma di sopravvivenza di un popolo e di una storia. Come recentemente appreso dai dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità l'Italia è il secondo paese più vecchio al mondo e il primo in Europa.

We need more babies if we're to bounce back, con questo titolo il quotidiano britannico *The Telegraph* presenta al grande pubblico uno dei volumi più lucidi scritti sulla crisi economica che da anni attaglia l'Occidente. Sarà forse un caso, ma in Italia *When the Money Runs Out: The End of Western Affluence* di Stephen D. King non è stato recensito e sembra non influenzare il dibattito in uno dei paesi più colpiti dalla crisi. La

lucida lettura di King riporta all'attenzione una tema centrale nella lettura della crisi dell'Occidente, una crisi antropologica e quindi economica. I fattori di crisi secondo King «corroborate our collective gloom... This gloom feels justified by factors that are longer-term than current policy errors. Perhaps the most important of these is the refusal of the West to breed». I costi sociali del disinvestimento in natalità sono divenuti insopportabili e hanno condotto l'Occidente al collasso.

Sul fronte parlamentare alcuni passi si muovono, anche alimentati da un dibattito pubblico promosso da studiosi (tra gli altri si veda Ferrera 2013, Maino e Ferrera 2013, Maino 2012) con il coinvolgimento di imprese, mezzi di informazione e *influencer*, nella prospettiva di introdurre anche in Italia strumenti efficaci per rispondere a una domanda di servizi in continua mutazione sia per quantità che per qualità.

5.1 Il progetto di legge «Istituzione del voucher universale per i servizi alla persona e alla famiglia»

L'Istituto Sturzo e il Censis hanno dato vita a un gruppo di lavoro che ha definito le linee essenziali di una proposta di legge che introduca anche nel nostro paese un voucher universale sul modello di quelli già sperimentati in altri stati. La proposta depositata al Senato (As 1535) a firma del senatore Giorgio Santini non è ancora stata assegnata alla commissione competente, tuttavia, almeno per ora, ha il pregio di aver avviato, sulla base di un testo, una riflessione per ora limitata agli addetti ai lavori. La proposta di legge istituisce il voucher universale per i servizi alla persona e alla famiglia, ricalcando l'esempio francese, con lo scopo di migliorare la conciliazione tra la vita lavorativa e quella familiare, di innalzare i livelli di qualità delle prestazioni a favore dell'infanzia, delle persone con disabilità e non autosufficienti e di favorire l'occupazione e l'emersione del lavoro sommerso nel settore dei servizi di cura alla persona e alla casa.

I beneficiari dei voucher sono una pluralità di soggetti, pubblici e privati, che attraverso questo strumento posso acquistare direttamente o far acquistare i servizi per la persona e la famiglia a condizioni agevolate. Possono erogare i servizi: i lavoratori dipendenti, anche in regime di somministrazione, e occasionali; i servizi per l'infanzia e per le persone non autosufficienti, le imprese, le organizzazioni non profit accreditati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali se aventi sedi operative in più regioni, ovvero dalla Regione qualora aventi sedi in una sola regione. L'emissione dei titoli è affidata a società di capitale specializzate nell'attività di emissione, rimborso, monitoraggio e rendicontazione dei voucher.

Il sistema di incentivazione si basa essenzialmente sullo strumento della detrazione fiscale stabilendo percentuali e valori soglia che tengano conto degli effettivi carichi di cura. Per esempio la soglia di euro 5000 è innalzata in presenza di figli o anziani ultrasessantacinquenni a carico del contribuente. Infine qualora il contribuente non possa beneficiare della detrazione per incapienza è corrisposto allo stesso un assegno di importo corrispondente, ovvero viene utilizzata in compensazione

di altre imposte o contributi. L'agevolazione fiscale prevista tiene conto del fatto che in Italia il costo del lavoro per un collaboratore familiare assunto regolarmente è superiore di circa un terzo a quello assunto in nero perché alla retribuzione netta occorre aggiungere la tredicesima, i contributi sociali, il Tfr e le ferie. Si propone sia per le colf che per le badanti, così come per l'acquisto di servizi erogati da strutture pubbliche o private, solo se pagati con il voucher, una detrazione fiscale pari al 33 per cento degli oneri sostenuti dal contribuente, per un importo massimo che va da 6000 a 8000 euro all'anno. Per quanto riguarda i voucher erogati dalle imprese a favore dei propri dipendenti, non si prevede alcuna norma aggiuntiva, ma s'interviene semplicemente stabilendo che le agevolazioni fiscali già previste a favore delle misure di welfare aziendale si applicano anche quando i benefit sono erogati dal datore di lavoro attraverso il *voucher universale per i servizi alla persona e alla famiglia* secondo le modalità stabilite dall'art. 51 c. 2 lett. f) e f-bis) del Tuir.

La proposta di legge si sofferma infine su alcuni aspetti legati all'implementazione del modello e segnatamente: la predeterminazione del beneficiario del voucher attraverso la sua nominatività; la finalizzazione della spesa nell'ambito del circuito di servizi accreditati ovvero di lavoratori dipendenti iscritti all'albo e in possesso della certificazione delle competenze acquisite, la creazione di un apposito sportello presso i servizi per il lavoro al quale possano rivolgersi sia i collaboratori disoccupati sia le famiglie che cercano personale domestico e la certificazione della qualità dei servizi offerti dalle imprese, organizzazioni non a scopo di lucro e associazioni abilitate a erogare servizi alla persona e alla famiglia, attraverso il riconoscimento di un marchio di qualità.

L'avvio della proposta, che a regime dovrebbe autofinanziarsi attraverso un'accisa sugli alcolici e le maggiori entrate derivanti dall'emersione del lavoro sommerso, è finanziato attraverso l'istituzione di un fondo per la promozione del voucher per i servizi alla persona e alla famiglia con una dotazione pari a 300 milioni di euro.

È una proposta e come tale suscettibile di miglioramento (Pasquinelli e Ranci Ortigosa 2014). Essa ha certamente il pregio di innestare, in uno stratificato sistema di welfare, uno strumento di *policy* innovativo che come nessun altro è in grado di far dialogare una pluralità di attori sociali e istituzionali valorizzando il ruolo di ciascuno, mobilitando risorse per l'innalzamento del livello qualitativo dell'offerta di servizi e rendendo effettiva la libera scelta della persona. Vi sono tuttavia alcuni aspetti che andrebbero ripensati anche facendo tesoro delle esperienze che sono maturate a livello territoriale. Tra questi due meritano di essere menzionati: la scarsa integrazione con le *policy* di comuni e regioni e la reale portata sostitutiva del voucher universale di tutti gli altri interventi di spesa «monetizzati». Se davvero il voucher universale ambisce a diventare uno dei pilastri del nostro sistema di welfare è imprescindibile che assuma una forma a geometria variabile in relazione ai contesti territoriali e ai bisogni della persona, consentendo alle Regioni e ai Comuni la «scalabilità» dello strumento secondo una logica di leale collaborazione. Parimenti è

necessario riflettere e insistere affinché lo strumento integri tutte le provvidenze in natura e monetarie che oggi sono erogate dall'Inps e dai servizi pubblici. Indennità di accompagnamento, assegno sociale, assegno per il nucleo familiare, assegni familiari, indennità di maternità, bonus famiglia sono solo alcune delle voci di spesa, per complessivi 22 miliardi di euro, a oggi monetizzate che, integrate in uno strumento flessibile come il voucher, ma con una reale finalizzazione della spesa, consentirebbero di rendere la misura proposta efficace. In via sperimentale, cogliendo l'occasione della legge di stabilità, si potrebbe prevedere la modifica del Testo unico delle imposte sui redditi (art. 51) agendo sia sull'ampliamento della gamma dei servizi «ammissibili» sia sull'innalzamento delle soglie di deducibilità.

5.2 Big data, moneta digitale e Internet of Things: dal «sistema» alla «personalizzazione» del welfare

Uno dei paradigmi del welfare europeo, quale diretta espressione dei diritti sociali costituzionalizzati nel Novecento, è rappresentato dall'essere un «sistema» ovvero di presentarsi come tale. La crisi dello stato sociale è la crisi di un sistema. Forse la sfida maggiore che deve fronteggiare il welfare del Terzo Millennio è proprio il superamento di questo paradigma. Di seguito si propongono solo alcune suggestioni, per vero solo accennate in questa sede, che lasciano intravedere la portata «distruttiva» delle nuove tecnologie applicate al welfare.

Oltreoceano la *precision medicine* sta guadagnando strada divenendo una priorità nell'agenda politica del Governo federale. La medicina di precisione è un modello che propone la personalizzazione delle cure sanitarie. Le decisioni mediche, le pratiche utilizzate e i prodotti sono definiti su misura per il singolo paziente sulla base di una attività diagnostica che si avvale in modo avanzato delle nuove tecnologie e dei dati disponibili attraverso diagnostica molecolare, *imaging* e analisi predittive effettuate su immense moli di dati secondo correlazioni non strutturate.

La *precision medicine* è destinata a influire positivamente sul welfare favorendo anche in tale ambito una sua personalizzazione. Un welfare personalizzato che responsabilizza il beneficiario, dal quale apprende in tempo reale l'evoluzione dei suoi bisogni anche in relazione a comportamenti e stili di vita. I *big data* rappresentano in questo contesto evoluto una base informativa imprescindibile. Cosa siano è stato efficacemente rappresentato da Alexander Jaimes, ricercatore presso Yahoo Research, «i dati siamo noi»: siamo noi ad alimentare i social network che costituiscono oggi i *big data* più interessanti per tutti gli analisti, oltre a tutti i dati e le informazioni che possono essere raccolte dalla sempre più diffusa tecnologia *wearable*. Il compito e la funzione dell'ente pubblico non è più la gestione di programmi di welfare ideati e concepiti sulla base di una domanda «virtuale», ma una sapiente attività di *data discovery* che permetta di orientare gli interventi, incentivare o disincentivare determinati comportamenti, elevare l'*accountability* degli erogatori e regolamentare l'offerta.

Un welfare personalizzato richiede strumenti gestionali flessibili e «scalabili», fa-

cilmente integrabili con la pluralità di interventi previsti dai diversi livelli di governo, dalle imprese e da tutte le organizzazioni profit e non profit che concorrono al benessere collettivo. La creazione di una moneta digitale (*social coin*) per il welfare potrebbe divenire una vera e propria unità monetaria emessa dallo Stato che ne decide il valore e la quantità in un dato tempo, assicurandone l'approvvigionamento mediante piattaforme tecnologiche comuni che vedono il coinvolgimento degli operatori telefonici per le operazioni di trasferimento. Per esemplificare, la diffusione di *wallet* digitali delle prestazioni su cui caricare *social coin* per acquistare prestazioni oltre a consentire ingenti risparmi sull'intera filiera finalizzando la spesa, favorisce l'integrazione delle fonti di finanziamento (pubbliche, private e di terze parti) marginalizza le rendite di posizione e assicura una piena trasparenza del sistema.

A prescindere dalle suggestioni che possono derivare dalla creazione di una moneta digitale e dall'evoluzione dei sistemi di pagamento, è innegabile che un sistema incentrato sul finanziamento, sia esso pubblico o privato, della domanda di servizi alla persona sia più rispondente alle esigenze di un welfare personalizzato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Albanese A. (2001), «Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomie sociali e compiti pubblici», in *Diritto pubblico*, 84
- Barbier J.C. (2006), *The service voucher in Belgium, statements and comments*, peer review from France, mutual learning programme of the European employment strategy, European Commission
- Beltrametti L. (2004), *Voucher. Presupposti, usi ed abusi*, Bologna, il Mulino
- Cave, M. (2001), «Voucher programmes and their role in distributing public services», in *OECD Journal Budgeting*, vol. 1, n. 1, pp. 59-88
- Cerlini S., Martignani L., Cerciello F. (2011), «Obiettivo conciliazione. Valutazione e obiettivi di *policy*», working paper, Regione Lombardia
- Conter B., Zachary M.D. (2002), «Services de proximité: activer le chômeurs ou soutenir la demande?», in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n. 4, pp. 783 ss
- Defourny J. *et al.* (2008), «Enjeux d'une coesistenza de prestataires à finalité sociale et lucrative, suite a l'introducion, en Belgique, d'un quasi-marche dans le champ des services de proximité», *Impresa sociale*

- Diamond, J. (2004), *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*, Torino, Einaudi
- Duret P. (2000), «La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto», *Jus*, n. 96
- Ellingsæter A.L. (2012), *Cash for Childcare*, Stockholm, Friedrich-Ebert-Stiftung
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press
- Esping-Andersen G. (2010), *Oltre lo stato assistenziale. Per un nuovo patto tra generazioni*, Milano, Garzanti
- Ferrera M. (2013), «Secondo Welfare perchè? Una introduzione», in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Fosti G., Notarnicola E. (2014), *Il welfare e la long term care in Europa. Modelli istituzionali e percorsi degli utenti*, Milano, Egea
- Gilain B., Nyssens M. (2001), «Les services d'aide à domicile aux personnes âgées en Belgique», in J.L. Laville, M. Nyssens, *Les services sociaux entre associations. Etat et marché, l'aide aux personnes âgées*, Paris, La Découverte, pp. 47-65
- Grubb D. (2006), *Le quasi-marché des services de gestion individualisée. Atelier international d'experts de la commission technique sur l'assurance chômage et du maintien à l'emploi: le case management vers un emploi durable?*, Bruxelles, Association internationale de la sécurité sociale, 10-11 avril 2006
- Isfol-Cles (2002), «Il Voucher per la conciliazione del Fse. Ipotesi di sviluppo di uno strumento mainstreaming oriented», disponibile al sito www.isfol.it
- Laville J.L., Nyssens M. (2006), «Services de proximité», in J.L. Laville, A.D. Cattani (eds), *Dictionnaire de l'Autre Economie*, collection folio actuel, Paris, Desclée de Brouwer, pp. 561-571
- Le Grand J. (1991), «Quasi-Markets and Social Policy», *The Economic Journal*, vol. 101, n. 408, pp. 1256-1267
- Le Grand J. (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford, Oxford University Press
- Le Grand J., Bartlett W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, MacMillan, London
- Lodigiani R., Riva E. (2010), *Senza Welfare? Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo*, paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPANet Italia 2010, Napoli
- Longo E. (2014), «Sussidiarietà orizzontale», in A. Morelli e L. Trucco (eds) (2014), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli
- Maino F. (2012), «Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative», *La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, n. 4, pp. 167-182
- Maino F., Ferrera M. (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, <http://www.secondowelfare.it/primo-rapporto-2w/primo-rapporto-sul-secondo-welfare.html>

- Martignani L. (2007), «Il ruolo del voucher nella ricerca di buone pratiche di conciliazione», in P. Donati (a cura di), *Famiglia e bisogni sociali. La frontiera delle buone prassi*, Milano, Franco Angeli, pp. 366 ss
- (2009), «I dispositivi di conciliazione in atto: risposte informali e problemi di strutturazione», in P. Donati, R. Prandini, *La conciliazione famiglia-lavoro nelle piccole e medie imprese*, Milano, Franco Angeli, pp. 195 ss
- Millon-Delsol C. (1992), *L'état subsidiaire, ingérence et non-ingérence de l'état: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, Presses Universitaires de France
- Pasquinelli S., Ranci Ortigosa E. (2014), «Il sociale in attesa», *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 2.2
- Peeters A., Van Pelt A., Sanders D. (2007), *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005*, Rapport final, Bruxelles, Idea Consult
- Risse M. (2005), «Should citizens of welfare state be transformed into queens?», *Economics and Philosophy*, n. 21, 291-303
- Shapiro J. (2005), *Measuring and Understanding Social Services Outputs*, Personal Social Services Research Unit Discussion Paper, n. 2132/3
- Toqueville A. (1963), *De la Démocratie en Amérique*, Paris
- Venturi A. (2012), «Per un welfare plurale», in *Urbanistica Dossier*, pp. 17 ss
- Venturi A., Corvetta G. (2013), «Regioni e servizi sociali: la Consulta legittima i “modelli regionali” fondati sulla partecipazione degli utenti (ma non solo) al costo delle prestazioni», *Le Regioni*, n. 2
- Viitanen T. (2005), «Cost of Child Care and Female Employment in England», in *Labour*, n. 19, pp. 149 ss
- Violini L. (2004), *Teorie e tecniche della sussidiarietà*, in Id. (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano, Giuffrè, pp. 16-17
- Violini L., Venturi A. (2015), «La riorganizzazione dei servizi al lavoro in prospettiva comparata», in L. Melica, L. Mezzetti, V. Piergigli (eds), *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Padova, Cedam
- Zagrebelsky G. (2011), «Se il diritto ha il dovere di pensare al futuro», *la Repubblica*, 2 dicembre