



Elementi per una riflessione sul
modello di welfare metropolitano.

Prof. Ivo Colozzi
Università di Bologna



Il vecchio welfare o welfare state

- Caratteristiche del modello tradizionale di welfare state
- - attori: Stato e mercato
- - il mercato deve produrre ricchezza, ma produce anche diseguaglianza ed esclusione sociale
- - lo Stato preleva parte della ricchezza prodotta dal mercato (imposizione progressiva) e la utilizza per la redistribuzione (riduzione delle diseguaglianze ed inclusione sociale)
- -criterio per la titolarità: cittadinanza.



Perché bisogna andare oltre il welfare state

- Il welfare state ha funzionato bene (più o meno a seconda dei paesi e dei territori) per circa 30 anni (anni 50-80 del '900).
- Da allora sono avvenuti enormi cambiamenti
- I cambiamenti più significativi:
 - - la transizione demografica
 - - la cultura delle aspettative crescenti
 - - la globalizzazione economica
 - - le trasformazioni e crisi del mercato del lavoro



La transizione demografica

- A livello di struttura sociale il cambiamento più significativo degli ultimi decenni è stata la transizione demografica (da alta natalità e alta mortalità a bassa natalità e bassa mortalità).
- Le previsioni OECD mostrano che nell'Europa del 2030 il numero di individui in età avanzata aumenterà del 37% rispetto a oggi, mentre la quota delle persone molto anziane subirà un incremento del 54 % rispetto al 2008 (cfr. OECD 2011).
- L'Eurostat prevede che nel 2060 in Europa gli over 65 saranno 151 milioni, rispetto agli 85 milioni del 2008, mentre gli over 80 quasi triplicheranno, dai 22 milioni del 2008 a 61 milioni nel 2060 (cfr. Database Eurostat).



Mutamenti culturali

- Negli anni Settanta, si è affermata la tendenza che Bell definisce «rivoluzione delle crescenti aspettative egualitarie (*entitlements*)». Castel sostiene che: “la sicurezza non è mai data, e neppure conquistata, poiché l’aspirazione ad essere protetti si sposta come un cursore e pone nuove esigenze, man mano che i suoi obiettivi precedenti stanno per essere raggiunti.”
- Chiediamo al welfare sempre di più in termini non solo quantitativi ma anche qualitativi (dalla redistribuzione alla qualità della vita).



La globalizzazione

La globalizzazione ha aumentato le possibilità di sviluppo per i paesi arretrati, ma contemporaneamente ha ridotto i ritmi di crescita dei paesi avanzati, specie di quelli come l' Italia la cui economia è basata soprattutto sull' esportazione e su prodotti a contenuto tecnologico non molto elevato. Produrre meno ricchezza, significa ridurre quanto si può redistribuire, a meno di aumentare il prelievo fiscale o di finanziare la spesa sociale in deficit.



Trasformazioni e crisi del mercato del lavoro

- Quando il W.S. è nato, il lavoro era prevalentemente maschile, operaio e a tempo indeterminato.
- Lo sviluppo tecnologico e la globalizzazione della concorrenza hanno ridotto la domanda di occupazione manuale e l' hanno resa più instabile e legata all'andamento del mercato.
- Vari fattori hanno portato ad un forte aumento della presenza femminile nel mercato del lavoro determinando significativi mutamenti negli equilibri familiari e, insieme, conseguenze sul sistema di protezioni del welfare state tradizionale.



- Un sistema studiato per la tutela del *male breadwinner* non si adatta più alla configurazione occupazionale attuale e all'odierna struttura delle famiglie.
- L'immagine di nuclei familiari stabili retti da un unico lavoratore non è più rappresentativa.
- Le criticità del vecchio modello sono riguardano particolarmente le donne con un basso livello di professionalità e che fanno difficoltà a conciliare gli impegni del lavoro retribuito con il lavoro di cura che continuano a svolgere e che ricade prevalentemente su di loro.



I tentativi di riforma del welfare

- Se la trasformazione è di tipo strutturale, le numerose riforme dei sistemi di welfare e dei mercati del lavoro europei negli ultimi due decenni non hanno saputo fornire le giuste risposte, finendo in alcuni casi per aumentare la frammentazione dei sistemi di sicurezza sociale.
- I programmi di welfare hanno continuato a erogare prestazioni molto generose per la tutela di rischi già largamente coperti, mentre hanno trascurato nuove situazioni di rischio come i bisogni di conciliazione tra famiglia e lavoro, ma anche il potenziamento di competenze lavorative scarse o obsolete e gli interventi rivolti a situazioni di insufficiente copertura previdenziale.



- I dati sulla spesa sociale italiana attuale, infatti, fotografano una situazione che si discosta molto poco da quella degli anni Novanta, quando la crisi economico-finanziaria e quella politico-istituzionale avevano condotto all'approvazione di riforme del sistema pensionistico, sanitario, del mercato del lavoro e, nel 2000, dell'assistenza.



- Oggi, se la spesa sociale pubblica italiana (pari a circa il 29 per cento del PIL) è sostanzialmente in linea con la media UE, una spesa previdenziale ipertrofica (intorno al 17 per cento) si contrappone ancora agli scarsi investimenti nelle politiche del «nuovo welfare» (disoccupazione, famiglia, invalidità, politiche abitative ed esclusione sociale pesano tutte meno del 2 per cento).



- Ciò significa che il tentativo di rinnovare il welfare migliorando la sua capacità di ridurre l'impatto dei nuovi rischi sociali, senza trascurare i vecchi, non è sostanzialmente riuscito.
- Quali i motivi del fallimento?
- Per Ferrera, ad es., la strategia di modernizzazione dello Stato sociale sin qui seguita si è basata su una premessa troppo ambiziosa e forse irrealistica sul piano politico. Prendendo atto dei vincoli finanziari, si era dato per scontato che le riforme potessero avvenire principalmente tramite «ricalibrature» interne al welfare pubblico: meno pensioni, più servizi sociali; meno ai padri, più ai figli; meno risarcimenti, più opportunità.



- Inoltre, nell'ottica del new public management, si è creduto che bastasse migliorare la gestione del sistema introducendo nella P.A. elementi di “efficienza” propri del mercato. E' in quest'ottica che si è realizzata, ad es., l'esternalizzazione tramite affidamento o appalto della maggior parte dei servizi socio-assistenziali.
- Infine, non si è tenuto conto a sufficienza della forza di resistenza degli interessi costituiti intorno ai cosiddetti *entitlement programmes*, ossia gli schemi assicurativi basati su spettanze e diritti acquisiti.



La riforma del Titolo V

- Anche se insufficienti, i tentativi di riforma o rifondazione del welfare hanno introdotto un elemento nuovo fondamentale che cambia la configurazione del modello.
- L' art. 118, afferma: “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.
- Come è evidente, questo articolo afferma il concetto molto importante che l'interesse generale non è monopolio dei poteri pubblici. Oltre che di questi ultimi, può essere ‘affare’ dei cittadini, singoli o associati.



- Ciò significa concretamente che:
- - aumentano gli attori del welfare (non più solo stato e mercato, ma anche società civile/ Terzo settore, famiglie)
- - cambia il ruolo del mercato: in quanto soggetto di società civile anche il mercato (le aziende) può diventare un soggetto produttore di welfare (welfare aziendale).



Le proposte di un nuovo welfare

- Ci sono strategie alternative, o almeno complementari rispetto alla ricalibratura e alle ristrutturazioni gestionali e organizzative, che consentano di accelerare i tempi della transizione verso un nuovo, più efficace modello di welfare?
- A questa domanda ha inteso rispondere il corso di quest'anno, che ha presentato le proposte/ idee più accreditate a livello nazionale ed europeo.
- Le ricordo brevemente.



Il secondo welfare (M. Ferrera, F. Maino)

○ Il secondo welfare non propone la sostituzione di spesa pubblica con spesa privata. Si tratta piuttosto di mobilitare e usare in modo razionale ed efficiente risorse aggiuntive per bisogni e aspettative crescenti, in un contesto di finanza pubblica fortemente vincolato e di resistenze politiche (oltre che controindicazioni economiche) a un aumento della pressione fiscale, almeno sui redditi da lavoro. Il primo welfare (in particolare i suoi standard di prestazione) non viene messo in discussione nella sua funzione redistributiva e produttiva di base, ma solo integrato dall'esterno laddove vi siano domande non soddisfatte.



- Quali sono le possibili fonti di finanziamento aggiuntivo e di innovazione organizzativa capaci di alimentare il secondo welfare?
- Un primo inventario comprende: assicurazioni private e fondi di categoria, fondazioni bancarie e altri soggetti filantropici, il sistema delle imprese e gli stessi sindacati, associazioni ed enti locali, anche per il tramite di eventuali imposte di scopo (più accettabili politicamente delle «tasse»). In una qualche misura, il secondo welfare può anche essere alimentato dal sistema delle compartecipazioni degli utenti: la quota di spesa sociale pubblica finanziata da ticket o contributi delle famiglie è pari al 16 per cento del totale in media Ocse, ma è meno del 4% in Italia.



○ Più flessibile e più ritagliato sui profili di specifiche persone, categorie, territori, il secondo welfare dovrebbe svilupparsi su un pavimento regolativo definito a livello locale, ma anche nazionale e comunitario. Le migliori esperienze europee di *welfare mix* sono quelle che hanno saputo intrecciare in modo virtuoso l'iniziativa privata e associativa con opportunità e incentivi pubblici, anche di fonte comunitaria. Per evitare forme inique di «chiusura» di gruppo, lo Stato dovrebbe poi continuare a svolgere un ruolo di monitoraggio, valutazione e, se necessario, sanzione: ma senza burocratismi e regolazioni intrusive. Uno Stato più leggero in termini di strutture e funzioni (e dunque costi), ma più equipaggiato in termini di capacità istituzionali.



L'approccio dell' investimento sociale

○L'approccio dell'investimento sociale è stato proposto da Giddens nel 1998. Secondo il sociologo inglese, lo Stato deve svolgere una funzione preventiva, non limitandosi a posteriori a correggere o limitare eventi negativi già accaduti; deve offrire un servizio il più possibile adeguato al bisogno, riducendo gli spazi per interventi standardizzati e impersonali; e soprattutto deve occuparsi di promuovere stili di vita positivi, sostenere la formazione di capitale umano e sociale, coinvolgere e valorizzare le organizzazioni della società civile, del Terzo settore, della filantropia.



○ Lo stato sociale richiede quindi di essere riformato in termini di investimento sociale, promuovendo lo sviluppo delle capacità individuali, l'istruzione e la formazione permanente di ogni cittadino. Il welfare state organizzato secondo la logica dell'investimento sociale deve prendere avvio da politiche per l'istruzione e per l'infanzia, in modo da rafforzare le basi del futuro stato sociale. Occorre indirizzare molti dei programmi sociali che oggi seguono ancora il canale preferenziale dei rischi della vecchiaia verso le politiche per la famiglia e per i bambini, a cui ancora troppo spesso viene assegnata un'importanza marginale.



- La necessità di investimenti sociali in favore dei bambini piccoli comporta una grande sfida all'interno dei sistemi di welfare esistenti, dovendo ridefinire gli equilibri allocativi e redistributivi del budget disponibile.
- Aniché al lavoratore standard, il nuovo approccio si rivolge a tutti gli individui, dando però priorità alle donne e ai bambini per evitare il rischio di esclusione sociale, a partire proprio dall'infanzia. Lo strumento di cui ci si serve per tale scopo è l'erogazione di servizi mirati, anziché quello dei trasferimenti in denaro.



Welfare generativo

- Il termine e l'idea che esprime sono stati proposti dalla Fondazione Zancan.
- «Raccogliere e redistribuire», le idee guida che hanno ispirato il welfare redistributivo, cioè le politiche pubbliche di inclusione sociale da Bismarck a Beveridge, sono state innovative nei contesti storici e sociali in cui sono nate e in cui sono state implementate. In una realtà complessa come quella attuale sono inadeguate e superate. Come cambiare strategia, passando da un welfare redistributivo a un welfare generativo?



- Si tratta di passare dal welfare attuale che raccoglie e redistribuisce [$W=f(r_1, r_2)$] a un welfare che, oltre a raccogliere e a redistribuire, rigenera le risorse, facendole rendere, grazie alla responsabilizzazione legata a un nuovo modo di intendere i diritti e doveri sociali [$W=f(r_1, r_2, r_3, r_4, r_5)$].
- Lo scenario del WG prevede un incontro tra diritti e doveri. Le attuali forme di protezione sono “a riscossione individuale”: la persona, a fronte di una situazione di bisogno, usufruisce di prestazioni sociali che attenuano il bisogno, ma senza che ciò comporti ricadute positive oltre il beneficio individuale.



○ È possibile che a fronte di tali diritti individuali corrispondano, in capo agli stessi beneficiari, dei doveri di solidarietà? Se così fosse i diritti individuali si trasformerebbero in diritti a corrispettivo sociale: quello che la persona riceve è per aiutarla e per metterla in condizione di aiutare altri. Così facendo si ottengono ricadute positive per il beneficiario e per la comunità. Si tratta di chiedere a chi viene aiutato di responsabilizzarsi, valorizzando le proprie capacità ed evitando la dipendenza assistenziale. In questo modo vengono incentivate la solidarietà e la responsabilizzazione sociale.



- Ad esempio, i lavoratori in cassa integrazione potrebbero restituire alla società, sotto forma di attività a favore della comunità, quello che dalla società ricevono, per la loro giusta sopravvivenza, nei momenti di forzata inattività.
- Analogo discorso andrebbe sviluppato anche nei confronti di chi riceve aiuti economici di sostegno al reddito. La parte di essi che, per l'età avanzata o per malattia, sono impediti dallo svolgere un impegno "lavorativo", sono a carico della società. Coloro i quali hanno energie adeguate e salute sufficiente dovrebbero però essere aiutati ad inserirsi nel processo lavorativo e produttivo e, in attesa di questo, a contribuire essi stessi alla creazione di valore sociale.



Tenendo conto dei suggerimenti che possiamo trarre dai modelli citati, la proposta che il corso del prossimo anno intende cominciare ad approfondire è quella del welfare di comunità.

Con questo termine intendiamo suggerire un rinnovamento del welfare locale che si realizzi attraverso:



l'innovazione di servizi, processi e modelli per rispondere ai bisogni sociali in un'ottica di co-programmazione e co-produzione di risposte flessibili, personalizzate e multidimensionali, che superino l'appiattimento dei servizi sulle prestazioni, aprano a nuove forme di socialità e mutualità investendo sull'aggregazione della domanda e promuovano prevenzione del disagio e processi di autonomia e di inclusione sociale;



la valorizzazione e la connessione delle risorse delle persone, delle famiglie e del territorio in una prospettiva comunitaria, attraverso il rafforzamento e la ritessitura dei legami e delle relazioni, anche con iniziative generative di responsabilizzazione e di restituzione alla comunità dei benefici ottenuti;



lo sviluppo e il potenziamento di sistemi di governance territoriale aperti a nuovi soggetti anche non convenzionali e alla partecipazione dei cittadini, in modo da produrre una lettura approfondita, più integrata e condivisa dei bisogni - che sia in grado di andare oltre la lettura delle esigenze assistenziali per arrivare a comprendere anche le fragilità più immateriali delle persone - una ricomposizione e un miglior utilizzo delle risorse pubbliche e private e una maggiore corrispondenza tra problemi e soluzioni.

