



DAL VECCHIO AL NUOVO WELFARE

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.



I FATTORI DI CRISI DEL WELFARE STATE

- La crisi dello stato sociale è il risultato di pressioni interne ed esterne alle singole economie nazionali, riconducibili a:
 - - **pressioni endogene**
 - - cultura delle aspettative crescenti
 - - invecchiamento demografico,
 - - trasformazioni e crisi del mercato del lavoro,
 - **pressioni esogene**
 - - globalizzazione
 - - processo di integrazione europea



MUTAMENTI CULTURALI

- Negli anni Settanta, si è affermata la tendenza che Bell definisce «rivoluzione delle crescenti aspettative egualitarie (*entitlements*)».
- I governi hanno risposto con un costante aumento delle prestazioni, che ha messo in crisi la capacità fiscale dello Stato, già indebolita dal declino di produttività e redditività dell'industria dovuta al brusco aumento del prezzo del petrolio e delle altre materie prime.



L'INVECCHIAMENTO DEMOGRAFICO

- I dati forniti dall'Eurostat nella ricerca *Active Ageing and Solidarity between Generations* mostrano chiaramente che dal 1985 al 2010 la quota di anziani nell'EU-27 è passata rispettivamente dal 12,8 al 17,4 % della popolazione totale.
- 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).



- In Italia, l'indice di vecchiaia (rapporto % tra over 65 e under 15) è salito di oltre 30 punti, da 126,6 del 2000 a 157,3 nel 2014. (ISTAT)
- Ogni 100 giovani ci sono quasi 160 anziani.
- L'indice di dipendenza, che rapporta la popolazione in età non attiva (under 15 e over 65) a quella in età lavorativa (15-64 anni) in 15 anni è salito da 48 a 55,2.
- Inoltre, nel 2014 si è registrato il numero di nascite più basso dall'Unità di Italia (- 5000 rispetto al 2013).



- Parallelamamente all'invecchiamento crescono sia il numero di persone che si dichiarano affette da malattie croniche (dal 35,9 per cento del 2001 al 38,4 del 2011, secondo un recente rapporto di Confartigianato) sia la domanda di assistenza (la quota di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata è passata dal 2 per cento nel 2001 al 4,1 nel 2010, come mostrano i dati Istat).



- Se si pensa che i consumi sanitari di un settantenne sono circa il doppio di quelli di un quarantenne, e quelli di un novantenne addirittura il triplo, il fatto che nel 2025 in Italia avremo 2 milioni di anziani in più di oggi e che il tasso di non autosufficienza nella popolazione totale aumenterà dal 4 al 6 % circa è destinato a creare enormi problemi finanziari, organizzativi e sociali.



TRASFORMAZIONI E CRISI DEL MERCATO DEL LAVORO

- Veri 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.



- Secondo i dati ISTAT, a gennaio 2015 gli occupati sono 22 milioni 320 mila (tasso di occupazione 55,8%)
- Il numero di disoccupati è pari a 3 milioni 221 mila (il tasso di disoccupazione è pari al 12,6%).
- Il tasso di inattività si attesta al 36,0%.
- A dicembre 2014 erano occupati 918 mila giovani tra i 15 e i 24 anni (tasso di occupazione giovanile 15,4%)
- Il numero di giovani disoccupati era pari a 664 mila.
- L'incidenza dei giovani disoccupati tra 15 e 24 anni sul totale dei giovani della stessa classe di età è pari all'11,1% (cioè più di un giovane su 10 è disoccupato).
- Il tasso di disoccupazione dei 15-24enni, cioè la quota di giovani disoccupati sul totale di quelli attivi (occupati o disoccupati), era pari al 42,0%.
- Il numero di giovani inattivi è pari a 4 milioni 382 mila
- Il tasso di inattività dei giovani tra 15 e 24 anni, era pari al 73,5%.



- Se la crisi 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 la non autosufficienza e la povertà tra i minori, o 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 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, infatti, 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 può diventare un soggetto produttore di welfare.



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?
- Accennerò a tre proposte, che in questo momento mi sembrano le più seguite.
- -il secondo welfare
- - il welfare come investimento sociale
- -il welfare generativo.



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 a 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.
- Anziché 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.



WEFARE 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 lo attenuano, 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 agli aiutati 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.



- Riferimenti biblio-sitografici
- F. Maino, M. Ferrera, Primo rapporto sul Secondo Welfare in Italia, in <http://www.secondowelfare.it/primo-rapporto-2w/primo-rapporto-sul-secondo-welfare.html>
- Welfare generativo, in <http://www.welfaregenerativo.it/>
- I. Colozzi (a cura di), Dal vecchio al nuovo welfare, FrancoAngeli, Milano 2012
- Dati Istat reperibili su <http://www.istat.it/it/>

