

# Verso un welfare generativo, da costo a investimento

Fondazione Emanuela Zancan onlus<sup>1</sup>

## Innovazioni sociali

I sistemi di welfare hanno un carattere comune e originario che ci aiuta a capire il loro sviluppo nel passaggio «da carità a giustizia». Gli innovatori tra l'800 e la prima metà del 900 hanno fatto della carità una strategia per cercare nuove risposte per curare e prendersi cura, insegnando, assistendo, dando speranza, riabilitando, formando a nuovi lavori, accogliendo bambini, adulti, anziani, a cui nessuno dedicava attenzione. Gran parte delle innovazioni di welfare sono nate da questo sforzo che ha trasformato la socialità, a partire dagli ultimi, con risultati che hanno travalicato le aspettative.

Le soluzioni non sono state progettate e finanziate preventivamente. Si sono autofinanziate, creando nuovi lavori, investendo, con soluzioni che poi si sono rivelate generative di beni comuni. È uno sforzo che non ha avuto conseguenze solo per i servizi alle persone o, come molti li definiscono, «di welfare», visto che ha facilitato e accompagnato anche il passaggio dagli assolutismi alle democrazie. Dare valore alle persone, a ogni persona, ha significato contribuire a liberarle, creando società

<sup>1</sup> Questo documento sintetizza le proposte formulate dalla Fondazione Zancan nel volume «*Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*» (Il Mulino 2012) e propone alle forze politiche, sociali, imprenditoriali e della solidarietà organizzata nuovi scenari di welfare su cui investire.

fatte da cittadini e non da sudditi. Gli stati moderni hanno capitalizzato questi risultati, trasformandoli in diritti e in giustizia distributiva, da garantire a tutti, a partire dai più deboli. Alcuni risultati oggi consentono a molte persone di ottenere aiuto per diritto, mentre prima lo ricevevano per bontà e carità nelle forme della beneficenza privata e pubblica e con modalità di mutuo aiuto di tipo discrezionale. Si è pensato che non bastasse dare per carità quello che doveva essere dato per giustizia. In passato ha rappresentato una condizione necessaria per moltiplicare le risorse e le capacità. Le soluzioni sono state poi stabilizzate nei diritti e nei livelli di assistenza. Senza carità non sarebbero diventati diritti, a disposizione di ogni persona, anche di quelle più deboli. Gli «incubatori di innovazione», hanno così abbattuto i muri degli egoismi, collaudando nuove forme di socialità, per una cittadinanza più solidale.

## Dai pionieri ai colonizzatori

Le rivoluzioni liberale e socialista hanno valorizzato questo capitale sociale ed economico, assumendolo giuridicamente. La tecnica è stata: riconoscere diritti agli individui, perché possano beneficiare dei proventi della solidarietà che, attraverso lo strumento fiscale, si trasforma in capacità di far incontrare bisogni e diritti.

È un percorso che ha bisogno di ulteriori innovazioni. La domanda di aiuto non è infatti disposta a decrescere. Non tenerne conto significa accettare che la sofferenza diventi disperazione, abbandono, conflittualità, crisi di fiducia.

Ma come reggere l'onda dei bisogni delle persone che, anche a causa della crisi, non possono farcela da sole? L'incapacità di accogliere le loro domande travolgerà i sistemi attuali di welfare e anche i sistemi di fiducia necessari per la vita democratica. La Costituzione aveva prefigurato il contrario, investendo nell'incontro tra diritti e doveri.

Negli ultimi 30 anni ci si è invece limitati ad amministrare «giuridicamente» il capitale a disposizione con poche innovazioni. Si è puntato sul «raccolgere e redistribuire», identificando nei proventi della solidarietà fiscale la condizione necessaria e sufficiente per operare. Non si è investito sul loro rendimento. Non sono state cercate soluzioni più capaci di affrontare il rapporto tra bisogni e risorse. In questo modo le «strategie per prendersi cura» sono diventate sistemi assistenziali gestiti a costo e non a investimento, senza cercare forme più efficaci di aiuto e sviluppo umano e sociale.

## Diritti sociali cioè da socializzare

Al traguardo dei diritti va certamente riconosciuto un valore di civiltà, grazie a un salto di paradigma: «non solo per carità ma per giustizia». Non è un punto di arrivo, a cui adattarsi e a cui affidare la gestione del capitale a disposizione. È un punto di ripartenza, per costruire una socialità migliore. L'incontro tra diritti e doveri dovrà garantire un maggiore rendimento delle risorse a disposizione. Ma non sarà possibile in un mondo in cui diritti e doveri non si parlano.

È un effetto indesiderato a cui hanno contribuito le forme di protezione a «riscossione individuale». Non chiedono e non incentivano solidarietà e responsabilizzazione sociale. È giusto riscuotere diritti individuali a cui non corrispondono doveri di solidarietà? È giusto consumare risorse «in privato» senza rigenerarle per altri? Ha senso consumare diritti senza metterli a disposizione di chi ne avrà bisogno dopo di me?

Ogni volta che i diritti sociali vengono considerati «solo individuali» mortificano la propria natura. Riconoscere «diritti sociali» significa diritti a corrispettivo sociale. Quello che ricevo è per aiutarmi e per mettermi in condizione di aiutare. Sono diritti condizionati, ma non dai limiti delle risorse a disposizione ma dalla mia e nostra capacità di rigenerare le risorse «a vantaggio di tutti».

È la condizione necessaria perché ogni persona possa rivendicare il diritto alla libertà dalla dipendenza assistenziale, dall'aiuto che non riconosce dignità e capacità. Dignità e capacità sono libertà necessarie per una socialità moltiplicativa di responsabilità. Le istituzioni, dopo aver raccolto risorse con la solidarietà fiscale, devono evitare che siano consumate da «aventi diritti senza doveri». È un costo e una perdita per tutti. La Costituzione non lo prevede. Quando guarda al «prendersi cura dei più deboli e fragili» lo fa in termini di promozione, di attivazione, chiedendo a tutti, anche agli aiutati, di rivendicare le proprie responsabilità, di valorizzare le proprie capacità, evitando la dipendenza assistenziale, perché il welfare non diventi il contrario di sé stesso: costo e non investimento per generare bene comune.

## Perché il welfare oggi è un problema?

Perché le ragioni di necessità e giustizia sono messe in dubbio da quanti ritengono che la solidarietà «civile», cioè basata su diritti e doveri

regolati per tutti, non sia più un bene sostenibile e su cui investire. La sostenibilità del nostro sistema di protezione sociale è stata fino ad ora affidata alla raccolta fondi basata sulla solidarietà fiscale, sulla solidarietà tra lavoratori, sul concorso alla spesa da parte degli aiutati, sulle imposte sui consumi.

In questo modo poveri, esclusi, disoccupati, ammalati, bambini, non autosufficienti... , ricevono aiuto con soluzioni alimentate da questi proventi. La logica è riduttiva in quanto fondamentalmente amministrativa: «raccolgere e redistribuire». I tassi di povertà persistenti condannano l'Italia tra i paesi europei meno capaci di trasformare in valore sociale le risorse a disposizione. Il problema non è quindi: «ce la faremo a reggere la sfida mantenendo gli attuali livelli di risposta», ma «i mezzi e le strategie adottati e il tipo di relazioni sociali valorizzate fino ad ora sono adeguati per affrontare questa sfida?». La Costituzione non limita i potenziali della solidarietà al solo «raccolgere e redistribuire», con il risultato di deresponsabilizzare gli individui, anche perché ingiustizie e disuguaglianze vanno ben oltre la capacità redistributiva dei fondi a disposizione.

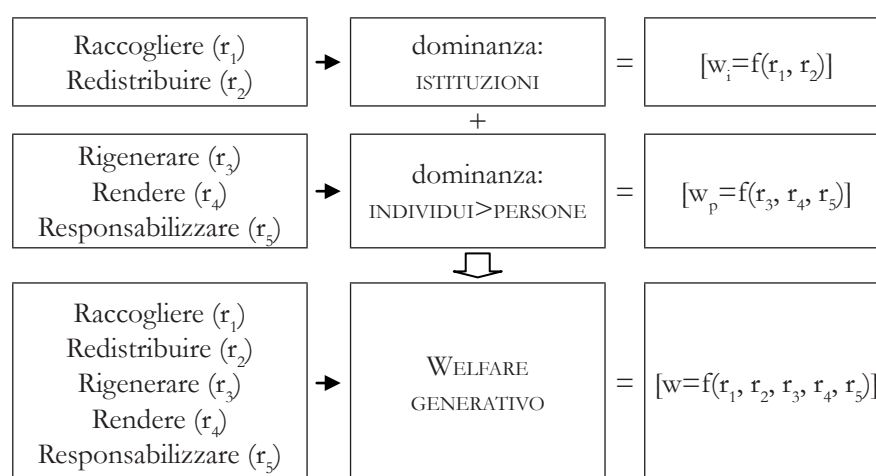
La conseguenza non è dove e come disinvestire e ridurre, ma come far fruttare il capitale sociale e la fiscalità a disposizione. È un capitale gestito a costo e non a investimento: non fa fruttare le risorse, non cerca il loro rendimento, non valorizza le capacità, non incentiva le trasformazioni necessarie per rigenerarle. Si limita ad amministrare molti diritti con pochi doveri. A queste condizioni un salto di civiltà sociale non è possibile. L'alternativa è ridursi a giustificare la recessione di welfare in corso. È regressione di umanità.

## Il passaggio da costo a investimento sociale

In natura ogni organismo vivente non si limita a raccogliere e consumare. Fa di più: alimenta la vita, la promuove, la rigenera, mette a disposizione i propri frutti. Il suo contrario è la dissipazione di energie, la morte, cioè l'impossibilità di tutto questo. Coloro che governano i sistemi di welfare non hanno ancora abbastanza compreso questa possibilità. Non hanno considerato la sfida del rigenerare, far rendere, responsabilizzare quanti hanno interesse a moltiplicare le risorse, per dare di più. È una sfida che può e deve essere affrontata in condizioni difficili come quelle attuali e anche grazie ad esse.

Le potenzialità di un welfare generativo possono favorire il passaggio dai diritti soltanto individuali ai diritti realmente sociali. Non è diminuzione, ma potenziamento, anzi condizione perché gli individui diventino persone più responsabili di sé e degli altri. Sul piano tecnico i fattori in gioco possono essere identificati a partire dallo schema successivo, dove pubblico e istituzionale, solidale e sociale devono poter incontrarsi in modi nuovi, generativi di valore.

Fig. 1 – Da welfare redistributivo a welfare generativo



Ogni aiutato che valorizza le proprie capacità è anche moltiplicatore di valore. È un'opzione etica, visto che anche agli ultimi va riconosciuto il diritto di contribuire ad una socialità che si rinnova, nel momento in cui diventa più capace di essere solidale. Da dove partire: dal lavoro a rendimento sociale.

Si tratta di lavoro in senso ampio del termine, finalizzato a produrre capitale sociale. Gli esempi non mancano: il lavoro socialmente utile delle persone anziane autosufficienti, il servizio civile, le molteplici forme di lavoro per utilità sociale. Possono farlo tutti, non solo i motivati e i volontari, ma tutti gli aiutati, trasformando gli ammortizzatori sociali, i sussidi, i trasferimenti monetari in altrettanto lavoro a rendimento sociale. Non si tratta di chiedere lavoro socialmente utile (già sperimentato e non senza distorsioni) o volontariato, ma di trasformare i valori degli aiuti a disposizione, destinandoli a totale dividendo sociale. È già remunerato dagli aiuti ricevuti. Proprio per questo può diventare generativo di ulteriore aiuto, grazie al valore economico e relazionale che produce

e mette a disposizione. Non si tratta di far leva sulla generosità e l'altruismo, ma prima ancora di portare a sistema la capacità generativa del lavoro di ogni aiutato, «per giustizia e solidarietà». Insieme possono garantire e rigenerare non solo le risorse personali e istituzionali ma anche una socialità più capace di investire nel proprio futuro. La fondazione giuridica dei diritti sociali a corrispettivo sociale potrà facilitare il loro sviluppo, così che chi è aiutato possa salvaguardare la propria dignità senza essere ridotto ad assistito, ma vivendo responsabilmente l'aiuto che aiuta. È passaggio dai diritti individuali ai diritti sociali, capaci di corrispettivo e di dividendo sociale, come vorrebbe la Costituzione.

## Numeri di una deriva evitabile

La spesa per assistenza sociale nel 2007 valeva circa 47 miliardi, nel 2011 è passata a quasi 51 miliardi. Le analisi che guardano al piccolo sottoinsieme del fondo sociale nazionale non tengono conto di questo andamento. Tra il 2008 e il 2009 la spesa assistenziale dei comuni è aumentata del 4,7%, 0,7 punti percentuali in più dell'incremento registrato tra il 2007 e il 2008. La spesa per la povertà è aumentata del 7,4% (5 volte in più dell'aumento registrato tra il 2007 e il 2008) e quella per il disagio economico del 13,3% (era stato del 18% nel biennio precedente).

Nel quinquennio 2005-2009 la spesa per assistenza sociale, in termini nominali, è passata da 5.741 milioni di euro a 6.979 milioni di euro, con un aumento del 22%. Contemporaneamente, la spesa destinata a sostegno delle persone con disagio economico è aumentata del 42% (da 1.164 a 1.656 milioni di euro) e quella destinata alla povertà del 37% (da 423 a 579 milioni di euro).

Dei 115,94 euro pro capite destinati alla realizzazione del sistema dei servizi sociali locali, quasi un terzo (32%) nel 2009 è stato destinato a persone povere o con disagio economico. Cinque anni prima la quota era del 28%.

Nel 2009 il divario di spesa pro capite tra i comuni che spendono di più e di meno è stata di: 1 a 12 per la spesa sociale complessiva (nel 2008 era di 1 a 9), di 1 a 17 per quella destinata alle persone con disagio economico (il linea con il 2008) e 1 a 11 per la spesa destinata a contrastare la povertà (l'anno prima era di 1 a 9).

Un terzo della spesa dei comuni è destinato a supportare il disagio economico dei minori e delle famiglie (12,05 euro per abitante nel 2009,

erano 11,11 euro nel 2008). Circa un quarto è destinato alle persone in condizione di povertà estrema (9,61 euro pro capite nel 2009, 8,53 euro nel 2008) e poco più di un quinto alle persone anziane (7,83 euro nel 2009, 7,50 euro nel 2008). Il campo di variazione della spesa per assistenza sociale per gli stessi bisogni è incredibilmente lontana da parametri di equità: da 5,79 a 61,54 euro la spesa a sostegno delle persone in disagio economico; da 1,77 a 30,64 euro la spesa per la povertà; da 7,66 a 92,18 euro la spesa per il disagio economico e la povertà; da -71% a +181% la variazione della spesa per il disagio economico e la povertà tra il 2005 e il 2009; da 1,94 a 17,77 euro la spesa per il disagio economico dei bambini e dello loro famiglie; da 30 centesimi a 20,08 euro la spesa per il disagio economico delle persone anziane.

Limitarsi a quantificare le risorse assegnate al welfare può però diventare riduttivo, se il teorema poi utilizzato per togliere speranza è «le risorse sono finite» e, potremmo aggiungere, sono utilizzate in modi inefficienti e lontani dai principi di equità e giustizia.

Un diritto diventa a pieno titolo sociale quando genera benefici per la persona e contemporaneamente per la comunità. Richiede l'esercizio di responsabilità personale e sociale. Quando non rigenera, chi ne beneficia di fatto sottrae bene pubblico a fini individuali. Oggi può farlo senza problemi, visto che si può ottenere per diritto anche senza aver bisogno e senza che questo comporti sanzioni morali e materiali. Non potrebbe essere diversamente, se si continua a pensare le risorse come fonte da consumare, come costo, e non anche come capitale da far fruttare e rigenerare.

La spesa pubblica per interessi passivi, che era di poco più di 71 miliardi nel 2010, è passata a 78 miliardi nel 2011 e a oltre 86 miliardi nel 2012. Nei prossimi anni le previsioni sono di 89 miliardi nel 2013, di 96 miliardi nel 2014 e di 105 miliardi nel 2015. Questi incrementi descrivono quanto il sistema pubblico abbia poca capacità di dare servizi ai propri finanziatori (i contribuenti), che pagano senza vedersi restituito il capitale investito: in servizi di pubblica utilità, in risposte di welfare, in amministrazioni a loro servizio. Buona parte delle risorse sono infatti attribuite ai costi di funzionamento generale e a interessi sul debito. Le risorse cioè non sono «finite», ma semplicemente destinate altrove, a pagare le conseguenze di precedenti irresponsabilità.

## Trasferimenti e servizi

I servizi di assistenza sanitaria, sociale, educativa, di sostegno abitativo in Europa riducono le disuguaglianze di un terzo. Nella competizione finalizzata al maggiore rendimento possibile delle risorse i fanalini di coda sono Italia, Polonia e Austria. L'Italia in particolare è penalizzata dalla carenza di risposte di edilizia sociale, di servizi per la prima infanzia, di servizi per la non autosufficienza.

Il beneficio di questi servizi non riguarda soltanto i poveri ma tutta la popolazione. Quella povera ne ha un beneficio maggiore, visto che il vantaggio misurato in termini di incremento del reddito disponibile è del 76% per i più poveri e del 14% per il 20% più ricco della popolazione, cioè idealmente 5 volte di più in termini redistributivi a vantaggio dei più deboli, non escludendo dai frutti della solidarietà tutti gli altri.

Un dato importante è che le risposte garantite da servizi accessibili anche alle fasce più deboli della popolazione, riducono dell'80% il rischio di povertà assoluta e del 40% il rischio di povertà relativa. Benefici considerevoli sono resi possibili dai servizi per cure di lungo termine (Ltc) per persone anziane non autosufficienti. In Islanda, Danimarca, Svezia, Norvegia e altri paesi è evidente questo effetto in termini di maggiore aiuto al quintile di reddito più povero. L'Italia è all'estremo opposto della distribuzione. Si caratterizza per assenza di effetti redistributivi a vantaggio, in questo esempio, della popolazione anziana: i quintili di popolazione ricevono in modo quasi uguale, senza dare di più ai più deboli e di meno ai più ricchi.

Nei paesi Ocse, nel 2000 e nel 2007, i servizi sanitari, educativi, abitativi hanno contribuito a ridurre di quasi un quinto l'indice di disuguaglianza dei redditi monetari espresso con l'indice di Gini (-19,3% nel 2000 e -18,8% nel 2007). In Italia l'impatto si è ridotto da quasi un quarto nel 2000 (-24,1% di riduzione della disuguaglianza) a meno di un quinto (-18,4%) nel 2007. L'indice di disuguaglianza è aumentato da 0,295 a 0,320. Nei paesi Ocse si è passati da 0,291 a 0,301, con una forte relazione tra spesa per servizi ed efficacia in termini di riduzione della disuguaglianza. Il risultato negativo dell'Italia tra il 2000 e il 2007 accade in un paese in cui è diminuita più di tutti la spesa per servizi. I tagli del 2012 l'hanno ulteriormente ridotta.



## Da dove partire

Se il principio attivatore è «non posso aiutarti senza di te», la conseguenza è «cosa puoi fare con l'aiuto messo a tua disposizione?», «come rigenerare le risorse, mettendole a disposizione di altri adesso come te, che ne avranno bisogno dopo di te?».

Se ci sono potenzialità ci sono anche rischi. I rischi di una simile prospettiva sono intuibili: anzitutto la difficile gestione di un potenziale umano ed economico di grandi proporzioni, che non può essere trattato in termini assistenziali, ma solo come fonte di dignità e valore. I gestori di una simile impresa possono essere pubblici, privati non-profit e profit. La natura giuridica dei gestori non dovrebbe essere discriminante. La differenza può farla la capacità di gestione e il rendimento etico del capitale sociale. Chi in passato ha promosso «nuovi» sistemi di sicurezza sociale non potrebbe che essere soddisfatto per quattro ragioni: a) che ci sia voluto così tanto tempo per andare oltre loro; b) che sia stato possibile mettere in discussione una idea di stato sociale intesa come costo; c) che possano essere praticate soluzioni di welfare liberate da una concezione assistenziale, difensiva, solo redistributiva; d) che lentamente e finalmente si possano discutere soluzioni ulteriori.

Significa passare dal welfare attuale  $[W=f(r_1, r_2)]$  ad un welfare a maggiore capacità e potenza  $[W=f(r_1, r_2, r_3, r_4, r_5)]$  che non si limita a raccogliere e a redistribuire, perché diventa promotore di capacità di fare di più, a livello micro nell'incontro con la persona, e a livello meso promuovendo corresponsabilità locali, tra prossimi, a livello macro, rigenerando le risorse, senza consumarle, anzi facendole rendere, grazie alla responsabilizzazione resa possibile da un nuovo modo di intendere i diritti e doveri sociali.

Un primo tavolo di prova è il lavoro generato. Complessivamente gli occupati di welfare nel 2011 nel settore pubblico e privato erano 3.240.000, di cui 1.541.000 per l'istruzione, 1.267.000 per la sanità e oltre 400.000 per l'assistenza sociale. Attualmente la capacità occupazionale del settore sanitario varia tra i diversi paesi europei, in termini di occupati per 1.000 abitanti e di occupati per milione di euro di spesa (anno di riferimento 2010): Austria (rispettivamente 32,1 e 8,5), Belgio (28,7 e 8,2), Danimarca (34,7 e 7,2), Finlandia (33,4 e 11,1), Francia (27,3 e 7,7), Germania (34,1 e 9,6), Grecia (18,4 e 9), Italia (20 e 8,2), Norvegia (43,7 e 7,1), Paesi Bassi (36,2 e 8,6), Portogallo (19,1 e 10,7),

Regno Unito (33,5 e 12,7), Spagna (19,6 e 9), Svezia (33,7 e 9,4), Svizzera (36,7 e 6). L'Italia ha quindi margini di investimento che possono essere considerati.

La sfida successiva è la verifica di impatto sostanziale. Dovrà entrare nel merito di cinque questioni: (1) trasformare le risorse in lavoro di aiuto per aiutare di più e meglio, (2) facendo in modo che gli aiutati contribuiscano a trasformare i costi di quello che ricevono in risorse da reinvestire, (3) superando prassi assistenziali che curano senza prendersi cura, perché guardano al compito e non all'esito, (4) facendo incontrare capacità professionali e non professionali con i valori economici messi in gioco, (5) misurando il corrispettivo sociale dell'incontro tra diritti e doveri.