

Bologna, 29 marzo 2012

PSM - Forum Metropolitan *Un senso al futuro*

QUALE FUTURO PER IL WELFARE?

Introduzione

Prima di riflettere sul futuro dei sistemi di welfare, è opportuno ricordarne le funzioni e le finalità sociali, culturali, politiche ed economiche. Spesso si dimentica che il welfare state, come sistema redistributivo delle risorse, sia in senso verticale (tra classi di reddito), che orizzontale (tra attivi e non attivi) e territoriale (aree a diverso livello di sviluppo economico) costituisce la marca distintiva di un modello di sviluppo – quello europeo – che ha avuto la pretesa di aumentare i livelli di coesione sociale e di inclusione, attraverso forme istituzionalizzate di solidarietà (assicurazioni obbligatorie contro i rischi della vita non direttamente controllabili dal cittadino). La socializzazione dei rischi ha assolto alla finalità di rendere compatibile ricchezza privata e miglioramento della qualità e del livello di vita delle collettività. I tratti distintivi dei sistemi di welfare si possono sintetizzare nei seguenti punti:

- tutela dei diritti sociali di cittadinanza;
- superamento della logica della beneficenza nell'erogazione delle prestazioni;
- universalismo nei criteri di accesso alle prestazioni;
- riduzione del grado di insicurezza attraverso la costituzione di una rete protettiva fondata sul principio di solidarietà istituzionalizzata e inter-generazionale;
- riduzione delle disuguaglianze estreme prodotte dal mercato;
- garanzia della libertà sia come de-condizionamento (libertà da..) che come opportunità (libertà di..).

I suddetti punti costituiscono i tratti distintivi di un'azione redistributiva che in prima istanza è riferita allo Stato e alle sue articolazioni istituzionali. Tutela dei diritti di cittadinanza, riduzione delle disuguaglianze prodotte dal mercato, socializzazione dei costi umani e sociali dell'industrializzazione sono le finalità precipue del *welfare state*, che diventa fattore di produzione di coesione e integrazione sociale e sistemica. Questo è il modello di *welfare* istituzionale, diffuso in Europa e consolidatosi dopo la seconda guerra mondiale. Intervenire su tale modello, significa anche capacità di prefigurare un altro e diverso modello di sviluppo, con relative conseguenze in termini di coesione ed inclusione sociale.

A partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, il modello di welfare istituzione comincia ad entrare in crisi in tutti i paesi europei, anche se alcuni – come l'Italia – mostrano sofferenze maggiori e più profonde. La crisi è complessa ed affonda le sue radici in una molteplicità di fattori che, sinteticamente, si possono riassumere nei termini seguenti: a) strutturali, economici (rallentamento della crescita del PIL, de-industrializzazione, de-localizzazione delle imprese, elevata concorrenzialità dei paesi terzi in rapido sviluppo; disoccupazione strutturale, elevata evasione fiscale); b) demografici (invecchiamento della popolazione, allungamento delle speranze di vita, riduzione degli attivi); c) politici (crisi dei modelli socialdemocratici, ripresa, diffusione e rafforzamento di orientamenti neoliberalisti, crisi della politica come modello di rappresentanza degli interessi dei cittadini, spoliatura per via partitica e clientelare dello Stato e dei suoi beni); d) culturali: privatismo, indebolimento del senso di obbligazione reciproca e del concetto di bene comune, prevalenza della competizione sulla cooperazione.

Debito pubblico schiacciante, spesa sociale insostenibile, crisi demografica, persistente povertà delle famiglie, indebolimento dei meccanismi di inclusione sociale, restringimento dell'ombrello protettivo dello stato sociale sono alcuni degli effetti più vistosi dell'*impasse* in cui si dibatte il *welfare state*, che avendo perso, come scenario di riferimento, un modello di società di tipo industriale con una organizzazione del lavoro di tipo fordista, ha varcato la soglia del terzo millennio senza avere gli strumenti per fronteggiare la fase liquida della modernità, come direbbe Z. Barman.

Tra paure, incertezze e insicurezze, politici, amministratori mettono in circolo – anche solo a livello di dibattito – medicine che spesso sono peggio della malattia, o meglio sono causa della malattia: si invoca l'azione correttiva del mercato per correggere le distorsioni provocate proprio dal mercato e il tema della privatizzazione dei servizi pubblici sta diventando l'orizzonte politico entro il quale si pensa si possa giocare la tenuta e la salvezza dei sistemi di welfare!

Le riforme possibili e il ruolo dell'ente locale

In tale contesto, affrontare il tema della crisi dei sistemi di *welfare* e delle strategie per uscirne, richiede un lavoro di precisazione e puntualizzazione. E' necessario distinguere tra il livello centrale (Stato) al quale perviene la sicurezza sociale in senso ampio (pensioni, malattia, ammortizzatori sociali) e il livello periferico (Regioni e Comuni) sulle cui spalle ricade la responsabilità di programmazione, gestione ed erogazione dei servizi sanitari e dei servizi di cura alla persona.

A tale livello sono da collocare:

- i servizi sanitari (SSN)
- servizi di conciliazione lavoro produttivo e lavoro riproduttivo
- sostegno alla genitorialità (sia dal punto di vista materiale che sociale)
- interventi per la non autosufficienza, le dipendenze, le malattie mentali, l'handicap
- immigrazione
- casa
- tutela dei minori a rischio.

Affrontare tali problemi significa progettare e realizzare nuove forme di raccordo e conciliazione tra lavoro di cura (attività assistenziali in senso ampio, che per definizione sono 'improduttive' e quindi percepite come 'costi' di cui la collettività deve farsi carico) e lavoro per il mercato (che dovrebbe essere in grado produrre un surplus adeguato per coprire i costi dei servizi che non producono utili), alla luce del fatto che la nostra società mentre ha tanto bisogno di lavoro di cura (perché la popolazione invecchia e aumenta la cronicità, mentre crescono nuovi bisogni), in realtà non riesce a riprodurlo, a valorizzarlo, con l'esito di scaricare sulle famiglie responsabilità di cura crescenti per le quali esse non hanno più risorse.

Il futuro del *welfare* si gioca sempre più frequentemente a livello locale (regione, comune, province), livello in cui la cultura e la capacità politica, gestionale e amministrativa e il capitale sociale generalizzato esercitano una funzione centrale ai fini della realizzazione di modelli di *welfare* innovativi e in grado di raccogliere le nuove domande. Centrale in questo momento è l'azione dell'ente locale chiamato sempre più frequentemente a progettare in termini innovativi, in forte discontinuità con il passato, innovazione che si misura sia sul versante contenutistico che metodologico.

La centralità dell'ente locale si è imposta come fattore emergente in seguito alla nascita di nuovi modelli di *welfare* e ai più recenti cambiamenti che hanno investito le relazioni familiari ancora fortemente in bilico tra crisi e transizione verso nuovi assetti. A tale proposito sia la famiglia, che il *welfare state* si stanno cimentando con nuove sfide che, pur sintetizzabili nella necessità di trovare un nuovo e diverso equilibrio tra lavoro produttivo e lavoro riproduttivo, affondano la loro radice nella profonda crisi che ha investito queste due istituzioni produttrici di solidarietà e, nello stesso tempo, nella emergenza di nuovi assetti, che si collocano ad altri e diversi livelli di adattamento. Impossibile negare le crescenti difficoltà che incontrano sia le famiglie che lo Stato sociale. Tuttavia, la necessità di evolvere, passare a nuovi modelli organizzativi (dentro e tra le due istituzioni) non è riconducibile solo al superamento della crisi, in quanto la valorizzazione delle famiglie come nodo centrale di una rete di solidarietà, che presenta ancora una rilevante componente istituzionale, costituisce il punto di partenza per la promozione di livelli più elevati di benessere individuale e collettivo.

Transizione verso un modello *mix* o societario di *welfare*, rafforzamento degli enti periferici e locali, riscoperta della centralità della famiglia come fattore di mediazione sociale tra individuo e società, tra pubblico e privato, costituiscono, infatti, terreno di coltura per l'attivazione di pratiche di intervento promozionali e non più sostitutive e assistenziali.

Chiusa la fase dell'incrementalismo sconnesso, si è aperta la stagione della razionalizzazione delle risorse, della riqualificazione del quadro dei servizi, in risposta non solo alla riduzione del budget pubblico, ma anche in risposta alla necessità di un miglioramento qualitativo degli standard assistenziali. Tuttavia è necessario sottolineare come la necessità, manifestatasi a livello locale, di riqualificare e differenziare l'offerta dei servizi, andando oltre la logica assistenziale che tradizionalmente ha caratterizzato l'azione dell'ente locale, va di pari passo con la riduzione del budget per i servizi alla persona e gli interventi sociali e con il blocco del turnover, con relativo rischio di perdere conoscenze e competenze professionali: condizioni di sfondo che non si possono assolutamente sottovalutare e che aiutano a comprendere il maggiore dinamismo di alcune regioni che comunque partivano da un buon livello di impiego della spesa e da un buon livello di professionalità sia degli operatori che dei politici ed amministratori.

I nuovi assetti

In tale fase di cambiamento, a livello locale i sistemi di *welfare* stanno evolvendo verso due modelli, non autoescludenti, ma complementari: il *welfare mix* ed il *welfare societario*.

Welfare mix: Lo sviluppo del *welfare mix*, non solo come categoria astratta, ma come modello di organizzazione ed erogazione dei servizi alla persona si fonda sul presupposto che l'introduzione, nel sistema pubblico, di un regime concorrenziale – per quanto controllato - migliora la qualità del servizio e riduce i costi. Il concetto di 'mercato amministrato' si basa su alcuni presupposti:

- un servizio acquistato in regime di concorrenza è più "amico del cittadino", rispetto ad un servizio erogato al di fuori di una dinamica competitiva. Nel primo caso il cittadino può esercitare attivamente la sua scelta, nel secondo è un soggetto passivo nell'ambito di un sistema in cui altri decidono di quale servizio abbia bisogno;
- il cittadino, in regime di concorrenza, diventa un cliente/consumatore che opera secondo un principio di razionalità e di convenienza;

Per rafforzare la posizione del cittadino consumatore nei casi di asimmetria informativa, lo Stato, per garantire l'equità distributiva, deve attivare processi tesi ad assicurare la qualità del servizio, secondo determinati standard e per evitare la diffusione di comportamenti opportunistici da parte

di chi eroga il servizio, i soggetti che preferibilmente entrano come produttori in un sistema di *welfare mix* non devono essere orientati al profitto.

La logica e la prassi dell'*accreditamento* costituiscono gli strumenti attraverso i quali lo Stato – definito “ombra” – si fa garante dell’equità distributiva, seguono quindi l'*autorizzazione* (consentire a privati di operare in settori caratterizzati da una elevata presenza di interessi pubblici) e l'*affidamento* nei casi in cui la concorrenza per il mercato è debole, perché mancano strumenti di offerta e risorse o quando l'offerta pubblica non è in grado di dare risposte sufficienti alla domanda esistente.

Tuttavia è bene sottolineare che la definizione degli standard di qualità viene spesso a coincidere con il costo medio della prestazione, per cui in assenza di una definizione di quelli che sono i ‘livelli essenziali di assistenza sociale’, la razionalità strumentale, l'*utilitas* costituiscono i criteri guida per affidare ad altri la produzione di un servizio pubblico, senza poter ‘misurare e pesare’ e quindi fare entrare nella quantificazione del costo medio quel *quid* in più distintivo dei servizi prodotti dall’economia sociale e dal terzo settore. Produttori, questi ultimi ai quali spetterebbe il compito di arginare e limitare i processi di mercificazione del lavoro assistenziale.

Il *welfare mix*, come possibile strategia per uscire dalla crisi, presenta indubbi vantaggi per il pubblico, per l’ente locale: controllo della spesa; evitare gli oneri dell’erogazione diretta dei servizi; poter attivare servizi tenuto conto del budget disponibile, aumentare i punti di accesso ai servizi, ridurre le liste di attese in alcuni servizi, contenere gli effetti negativi del blocco del turnover. Ma vi sono anche alcuni svantaggi: difficoltà a controllare comportamenti opportunistici di chi eroga la prestazione per conto dell’ente pubblico (comportamenti che spesso rasentano l’irregolarità se non l’illegalità), non avere alcun controllo su chi realmente eroga la prestazione (qualità), non riuscire a quantificare il ‘quid’ in più che dovrebbe caratterizzare l’economia sociale e quindi indurre processi di isomorfismo (rispetto alle agenzie *for profit*).

Welfare societario: se si può concordare sul fatto che dietro le ipotesi di costruzione di un sistema di servizi di tipo *mix* via sia una forte spinta alla razionalizzazione e al contenimento delle spese, non si può non convenire che il modello societario aspira a collocarsi su un piano politico e culturale che va oltre la dimensione utilitaristica, della convenienza economica e del pareggio di bilancio.

Il welfare societario parte da una diversa concezione della cittadinanza che non può essere garantita solo attraverso i meccanismi distributivi dello Stato e la partecipazione al mercato del lavoro. La concezione tradizionale di cittadinanza (della società industriale e fordista) identificava sostanzialmente il cittadino con il lavoratore e con il consumatore. Si dimentica che la piena partecipazione alla vita della propria comunità di appartenenza (nazionale, regionale, locale ecc.) è mediata dall'appartenenza ad una molteplicità di sfere relazionali (non solo la famiglia, ma il partito, il sindacato, le associazioni di tempo libero, il volontariato, l'attivismo politico e civico, la parrocchia ecc.), che tutte contribuiscono a costituire quel terreno sul quale cresce, si alimenta e acquista significato il sentirsi parte di un tutto che non ci è estraneo, sul quale cresce il concetto di cittadinanza attiva

Si alimenta un'identità civica e di appartenenza che presuppone la soddisfazione dei bisogni fondamentali ma che va oltre essi (oltre l'etica utilitaristica). È una sfera che nella costruzione del modello di *welfare* di tipo istituzionale è stata lasciata fuori, dando per acquisito che la tutela della sicurezza economica, l'aver liberato il cittadino dalla miseria, ignoranza e malattia (obiettivi indubbiamente fondamentali!) fosse più che sufficiente perché i cittadini potessero conservare e potenziare le “buone abitudini del cuore” (associazionismo civico, cittadinanza attiva).

Il concetto di cittadinanza societaria e l'appello al principio di sussidiarietà consente di delineare un modello di *welfare* societario al cui interno un cittadino “in relazione”, vale dire espressione di una rete di appartenenza politicamente, culturalmente, religiosamente ed esistenzialmente

radicata si riappropria del diritto di dire qualcosa circa il concetto di bene comune e di operare per realizzarlo.

Nel modello societario, il principio di sussidiarietà verticale consente di ridefinire i rapporti tra centro e periferia (Stato, Regione, Comune) delineando una cornice istituzionale che porta, a cascata, a concepire il bene comune come una entità a cerchi concentrici, per cui ogni livello esprime la sua sfera di competenza esclusiva e quindi portando la progettazione e realizzazione del sistema delle cure alla persona al livello più vicino al cittadino. La sussidiarietà orizzontale, rappresenta il principio in base al quale ad un stesso livello (Stato, piuttosto che Regione o Comune) la parte attiva e vitale della società civile (associazioni, volontariato, fondazioni ecc.) e quella più innovativa dell'economia solidale (terzo settore, imprenditori "illuminati") entrano in *partnership* per produrre i servizi di cura migliori e più rispondenti ai bisogni di quella specifica collettività, i cui interessi sono rappresentati dai soggetti attivi della società civile.

Il welfare societario presenta alcuni vantaggi per l'ente locale: rappresenta lo strumento principale attraverso il quale riconoscere la soggettività (come soggetti capaci di produrre servizi privati, ma di pubblica utilità) di altri attori sociali, con i quali condividere la messa a punto della rete dei servizi, senza creare doppioni e duplicazioni in base al principio di sussidiarietà orizzontale; valorizzare le diversità culturali e di orientamento ideologico; favorire la nascita di servizi che siano più vicini al sistema dei valori condivisi dalle comunità degli utenti. Ma anche per il welfare societario vi sono dei limiti, degli svantaggi: innanzitutto vi sono difficoltà ad individuare i veri interlocutori della società civile: 'chi rappresenta chi', con l'esito di dare voce a chi è più organizzato e presenta un maggiore protagonismo, se non una reale capacità rivendicativa, sostenuta spesso da altre istituzioni (si pensi al caso del finanziamento alle scuole private cattoliche!). A fronte dell'esistenza sul territorio di diversi attori della società civile, con pesi e presenza diversi e differenziati, diventa complesso per l'ente pubblico svolgere reale attività di coordinamento e programmazione; forte è il rischio di disperdere le risorse, non avere il controllo della domanda, che comunque è mediata dai *partnership* e assecondare i processi di frammentazione della cittadinanza.

In realtà sia nel *welfare mix* che in quello *societario* il rischio, per l'ente locale, è quello di abdicare alla sua funzione di governo, senza tuttavia avere sviluppato capacità di *governance*, con l'esito di

- lasciare tutta la progettualità a chi eroga i servizi;
- differenziare l'offerta dei servizi non come scelta intenzionale, ma come risultato di una moltiplicazione dei soggetti che erogano i servizi;
- assecondare i processi di frammentazione della cittadinanza, per cui ogni gruppo organizzato può potenzialmente crearsi una sua rete di servizi finanziati o co-finanziati dall'ente pubblico, con l'esito che i servizi di cura e alla persona pubblici saranno i servizi per i più poveri e quindi servizi poveri;
- non avere una misura reale della domanda dei servizi, che non può essere mediata da una società civile, da un associazionismo che, soprattutto in Italia, non è molto forte;
- dovere necessariamente lasciare l'erogazione dei servizi a minore contenuto professionale e a bassa complessità alla rete societaria, con l'esito che l'ente pubblico dovrà farsi carico delle situazioni più problematiche con risorse decrescenti.

In mancanza di una adeguata *governance* e di un modello redistributivo e di equità verso cui tendere, sia il *welfare mix* che quello *societario* possono tradursi in una sostanziale privatizzazione dei servizi pubblici, che tuttavia sono esternalizzati in direzione di una economia sociale che è ancora dipendente dai finanziamenti pubblici e che non è sempre esente dal fascino dell'economia di puro mercato e dell'avventura dell'economia finanziaria, come alcuni casi recenti hanno dimostrato.

I nuovi modelli di welfare nella regione Emilia-Romagna e nei suoi livelli locali

In questa fase di cambiamenti e innovazioni, l'Emilia-Romagna parte da una situazione di vantaggio, ma forte deve essere la consapevolezza che in termini di modelli di sviluppo sociale non si può sempre contare sulle rendite di posizione!

La Regione Emilia-Romagna fa parte di quel ristretto numero di regioni del Nord, Nord-Est che sin dai momenti istitutivi e costitutivi dell'Ente Regione ha mostrato una ottima capacità gestionale, organizzativa e politica. Buoni livelli di capitale sociale generalizzato, di sviluppo economico, di solidarietà sociale hanno consentito la creazione di un modello di welfare locale che per anni ha rappresentato un esempio per il resto d'Italia e, e in alcuni settori (ad esempio nidi di infanzia) per l'Europa. Modello caratterizzato da elevate capacità politiche, gestionali, amministrative, da una notevole progettualità e innovatività e da elevati gradi di professionalità, sostenuti da investimenti nel campo della formazione. Ancora oggi la Regione Emilia-Romagna si colloca tra le poche regioni italiane, che nel bilancio dare-avere di risorse e trasferimenti, si colloca in una situazione di forte credito nei confronti di molte altre realtà.

Ma anche la Regione emiliana-romagnola risente dei problemi che hanno investito tutti i sistemi redistributivi: cresce la popolazione dipendente, diminuiscono le risorse; la famiglia comincia a fare fatica a farsi carico delle responsabilità e degli oneri di cura, nel campo dei servizi il blocco del turnover sta determinando una forte dispersione delle competenze e delle professionalità che escono di scena, senza poter lasciare il testimone a nuovi professionisti, che non siano contrattisti a tempo determinato. L'esternalizzazione dei servizi, la creazione di parternariati con altri produttori non sempre è il risultato di una nuova progettualità: a volte è una risposta obbligata per mancanza di risorse.

E' dunque necessario che anche in Regione si riapra una riflessione sul futuro del modello di welfare, alla luce dei nuovi vincoli e con l'obiettivo di ricondurre i diversi progetti attivi nel sociale entro un quadro unitario, per evitare dispersioni di risorse e di competenze. Necessità tanto più sentita quanto più gli obiettivi da raggiungere interessano soggetti trasversali a più settori – per es. la famiglia - la cui tutela deve essere ricondotta in un quadro di insieme coordinato, tanto più importante quanto più le risorse diminuiscono, mentre i bisogni aumentano.

Conclusioni

Per uscire dalla crisi e affrontare tutti i processi di frammentazione delle società civile e delle famiglie è importante ricordare che il *welfare state* non è lusso al quale si può rinunciare in tempi di crisi. Il *welfare* per quanto riformato deve essere considerato una risorsa che può consentire al paese di affrontare meglio la crisi, rafforzando e rinsaldando la coesione sociale che si trasforma in un vantaggio per la collettività e l'individuo. I diritti sociali più che "pesati e quantificati" devono forse essere ampliati e rafforzati, proprio per dare voce e tutela a quei cittadini la cui vita potrebbe diventare una "vita di scarto" non solo per effetto dei profondi cambiamenti strutturali ed economici, ma anche per effetto di una riduzione selettiva dei diritti sociali. I nuovi modelli di *welfare* locale, sia nella versione *mix* che *societaria*, non sono 'ideali': sono realmente implementati nelle diverse pratiche di cultura amministrativa e gestionale dei servizi, che stanno delineando una diversa geografia della cittadinanza sociale, della cura a livello territoriale e che devono fronteggiare la sfida di una società globale che tende a privatizzare tutti i beni e i servizi, che tende surrettiziamente a scivolare verso un modello di *welfare* residuale, che trova un suo complemento in uno Stato minimo o minimale che si realizza in una società dominata dalla

razionalità strumentale, dalla mera efficienza economica. La diffusione di tali pratiche gestionali ed amministrative, che chiama in causa una nuova e diversa capacità della società civile e delle famiglie di 'riappropriarsi' dei propri saperi e della propria autonomia non deve fare assolutamente dimenticare che le risorse informali, sia comunitarie che familiari, sono progressivamente erose da stili vita sempre più scanditi dai tempi della produzione (per effetto di quella che J. Habermas definiva *colonizzazione dei mondi della vita*), che le 'buone abitudini del cuore' (cittadinanza attiva, partecipazione) sono sempre più rare o forse si manifestano diversamente, che in tempo di crisi, cresce la disuguaglianza, aumentano le forme di esclusione sociale e cala la solidarietà.

Di qui la necessità che a livello locale, la rete dei servizi, per quanto differenziata per soggetti erogatori o venditori di servizi, sia il risultato di un'attenta *governance* per evitare spreco di risorse, duplicati di servizi, copertura di una domanda spesso mediata da chi si propone per il servizio. Per ridare senso ai sistemi di *welfare*, senso come espressione di un progetto di società redistributiva e più equa, è necessario considerare le spese sociali un investimento e non solo un costo. È necessario quindi agire non solo in un'ottica di risparmio, ma in un'ottica di nuova e diversa progettualità e innovazione.

Paola Di Nicola