FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN
Onlus - Centro Studi e Ricerca Sociale

Verso un welfare generativo, da costo a investimento

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 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 beneficienza 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.

** 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.*

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 "raccogliere 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: "raccogliere 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 "raccogliere e redistribuire", con il risultato di deresponsabilizzare gli individui, anche perché ingiustizie e disuguaglianze vanno ben oltre la capacità redistributiva dei fondi a disposizione.

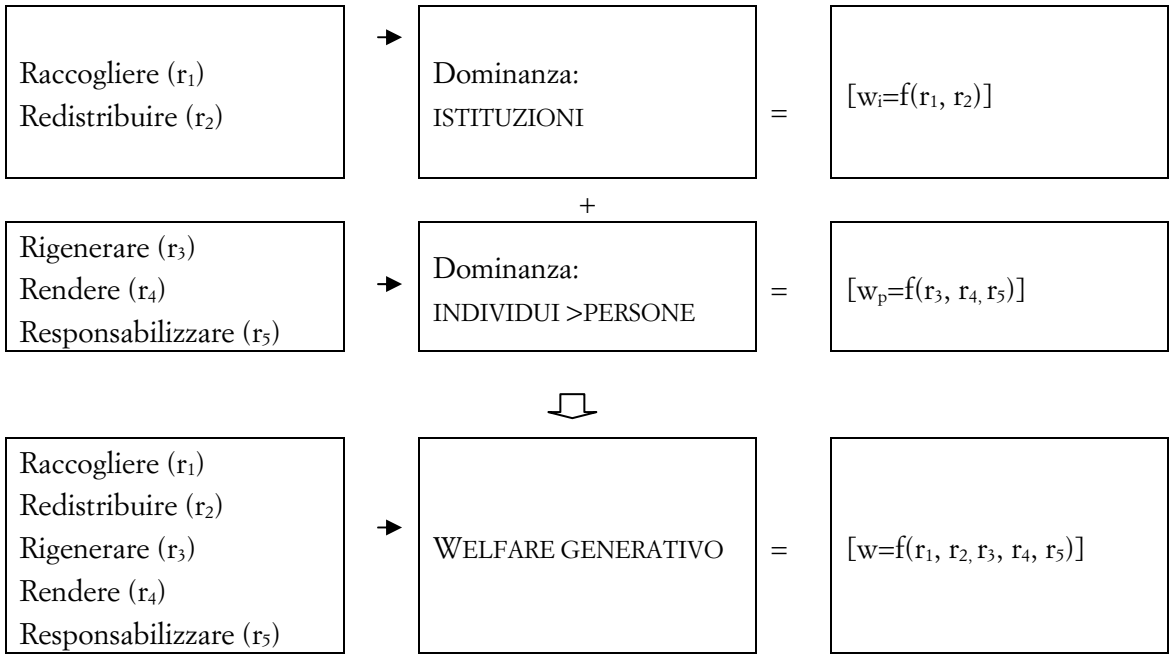
La conseguenza non è dove e come disinvestire e ridurre, ma come far fruttare il capitale sociale e la fiscalità a disposizione. ***È un capitale gestito a costo e non a investimento: non fa fruttare le risorse, non cerca il loro rendimento, non valorizza le capacità, non incentiva le trasformazioni 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 11 per quella destinata alle persone con disagio economico (in linea con il 2008) e 1 a 17 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 1000 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.

Se condividi questo documento, come ente o singola persona, invia una mail all'indirizzo: fz@fondazionezancan.it Grazie!