

ma di regole alle quali si è, almeno indirettamente, contribuito e che vincola i cittadini con un patto che travalica gli egoismi di ciascuno, nonché i particolarismi locali.

La quarta ed ultima esigenza è rappresentata dalla necessità che la legge appaia sempre meno lontana dal cittadino e divenga espressione di istituzioni sentite come "vicine", per questo meglio conoscibili e meglio controllabili. Per questa via le leggi e le regole non appariranno un sorta di corpo estraneo, ma espressione della capacità di autogoverno della società civile.

I punti che mi sono sforzato di illustrare sono ineludibili per la ridefinizione dell'idea di cittadinanza. Solo così la cittadinanza, infatti, può essere intesa come forma di titolarità atta all'accesso a determinati beni, diritti (civili, sociali, politici) che attendono di essere prodotti.

Essere cittadini non significa soltanto fruire di beni-diritti soggettivi, ma impegnarsi a contribuire alla loro produzione. I diritti sono beni "costosi" e l'impegno dei cittadini ad as-

sumere con responsabilità la propria parte non va inteso solamente quale frutto di altruismo disinteressato, ma come comportamento intrinseco allo *status* di una cittadinanza che riconosce di reggersi su vincoli e legamenti di reciprocità, nella consapevolezza di come dimensioni significative della propria identità siano parte di una identità comunitaria condivisa con altri concittadini.

Questa condivisione identitaria si traduce nell'accettazione di impegni di solidarietà, non a titolo privato, ma a titolo pubblico, perché tocca lo *status* di cittadini che sono costituiti in comunità.

Educatore alla legalità è dunque il soggetto che riconosce nell'altro una risorsa per la sua crescita umana; nutre consapevolezza dei propri comportamenti; valorizza i meccanismi legislativi e, possedendo strumenti di decodificazione del linguaggio normativo, vive il proprio essere cittadino nella pienezza della propria libertà. Anche e soprattutto dal "sistema mafioso".

OPINIONI

# Quale welfare nel prossimo futuro

di Felice Scalvini

**Una questione terminologica.** Come molte parole anche il termine “welfare”, accasatosi da non molto tempo nella nostra lingua corrente, può subire diverse attribuzioni ed anche evoluzioni di senso. Normalmente, usandolo si sottintende “welfare state”, ad indicare l’area dell’intervento pubblico finalizzato a garantire le basi universalistiche del benessere. Ultimamente si è pure molto parlato di “welfare community” o “welfare mix”, riferendosi all’insieme di azioni che una pluralità di soggetti, pubblici e privati, appartenenti tutti ad una circoscritta comunità, pongono in essere per il benessere dell’intera popolazione di quella comunità. Su un fronte più circoscritto si vanno diffondendo iniziative (e attività di consulenza) di “welfare aziendale”, e poi ancora si distingue spesso tra welfare sociosanitario e previdenziale, e così via. È dunque necessario chiarire innanzitutto a che cosa intendo riferirmi con questo termine.

**Alcune cifre.** In linea con la mia esperienza di imprenditore sociale, lo farò a partire da alcuni dati che ho provato a reperire o ricostruire.

I primi riguardano il fenomeno delle badanti. I dati ufficiali dicono che vi sono 500.000 persone che svolgono questa attività presso le famiglie del nostro Paese; una ricerca fatta dall’Università di Verona arriva a stimarne, comprendendo le posizioni irregolari, almeno 900.000; altri, come la Caritas, più prudentemente si attestano a 700.000. Comunque limitiamoci al dato ufficiale di 500.000, tanto per fare due conti.

Si tratta di 500.000 lavoratrici che, grosso modo, ricevono un compenso intorno a 800 euro al mese. Alcune un pò meno, altre qualcosa di più, nell’insieme più o meno 10.000 euro l’anno a testa. 10.000 euro l’anno, moltiplicati per 500.000 fanno 5 miliardi di euro, 5 miliardi di spesa sociale, 5 miliardi di welfare.

Il secondo dato che voglio sottoporvi è quello relativo al Fondo unico della spesa sociale stanziata dal mini-

stero del welfare, che comprende anche gli assegni di invalidità, gli asili nido ecc. Si tratta di un Fondo di 1,884 miliardi di euro (dati 2004).

Prendiamo in considerazione queste cifre. Il Fondo unico governativo di 1 miliardo e 884 milioni di spesa sociale, le famiglie italiane con il welfare fai-da-te delle badanti, delle collaboratrici familiari, che 15 anni fa non esisteva, e che nessuno ha programmato, almeno tre volte tanto (e probabilmente molto di più). Eppure c'è ancora chi non appena sente il termine "welfare", con una sorta di riflesso condizionato, subito si concentra sulla spesa pubblica che, evidentemente, sta invece perdendo progressivamente di rilevanza.

Un altro esempio? Nelle R.S.A. per anziani, normalmente la spesa è così ripartita: 40% a carico della Regione, 60% a carico delle famiglie. Anche qui la spesa pubblica è ormai diventata minoritaria.

### **Il welfare come settore economico.**

Non proseguo con gli esempi, che potrebbero essere numerosi, perché penso sia chiara la sostanza del mio approccio. Col termine welfare non mi riferirò né alle politiche pubbliche né ad una parte del bilancio pubblico, bensì ad un preciso settore economico. Un preciso settore economico all'interno del quale si muovono soggetti con diverse caratteristiche e che – questo sarà uno dei punti cruciali su cui dovremo ragionare – ha subito un'espansione in termini di addetti come nessun altro

settore. L'informatica non ha certo creato 500.000 posti di lavoro in questo Paese, né tanto meno lo sviluppo della finanza. Il settore del welfare socio-assistenziale, inteso come un'area economica, ha creato, nel giro di due decenni, prima i 200.000 posti di lavoro delle cooperative sociali, poi i 500.000 posti in bianco (oltre a quelli che devono ancora emergere dal "nero" e che sappiamo esistere) del welfare fai-da-te delle famiglie, oltre a quelli delle altre strutture socioassistenziali, tanto non profit che profit. Quale altro settore produttivo nel giro di vent'anni ha dato a questo Paese un contributo di circa un milione di posti di lavoro aggiuntivi? Si tratta di un apporto imponente in termini di produzione complessiva di benessere economico e sociale, che viene molto poco preso in considerazione, e questo perché il welfare non viene valutato per quello che è: un settore economico con proprie, specifiche caratteristiche.

### **Le diversità di un tempo.**

Vorrei invece assumere proprio questo tipo di approccio – il welfare come settore economico – sapendo che si tratta di un punto di vista ancora inusuale, anche perché stiamo parlando di un ambito che, storicamente è stato sempre considerato estraneo alla dimensione economica. E questo perché, sino alla metà del secolo scorso, è risultato fortemente ancorato alla funzione della riproduzione, cioè dall'attività femminile che non era

## O P I N I O N I

considerata attività economica, in quanto collocata fuori dal mercato e non remunerata.

Badate bene che quando parlo di attività femminile relativa alle attività ora definite di welfare non mi riferisco solo alle donne all'interno delle famiglie, ma anche al di fuori. Pensate infatti al ruolo fondamentale, da questo punto di vista, svolto dalle donne presenti negli ordini religiosi. Gli ordini religiosi femminili hanno coperto per secoli una area del sistema di welfare socio-assistenziale per gli anziani, per i malati, per i bambini abbandonati, di fatto riproponendo le condizioni e le modalità delle attività di riproduzione femminile svolte all'interno della famiglia. Infatti le religiose non erano remunerate, a loro era garantito il semplice, puro mantenimento: la sopravvivenza.

Ed il finanziamento, pure necessario, per queste attività, da dove veniva? Veniva dalle rendite. Molti ospedali ed istituti assistenziali detengono ancora enormi patrimoni. Le rendite che un tempo ne traevano erano sufficienti a garantire il finanziamento delle loro attività, anche perché queste non risultavano particolarmente costose. Questo soprattutto perché non si remunerava il lavoro, se non in misura marginale. Ai principali e più numerosi collaboratori (le religiose) veniva garantita solo la sussistenza. Quindi i costi erano notevolmente più bassi. E quindi le rendite, unite ad un po' di sussidi privati e pubblici, permettevano di svolgere ed in molti casi incrementare l'attività.

**Le trasformazioni.** Rispetto a questa situazione cosa avviene nel secolo scorso? Nel volger di pochi decenni si determinano alcuni fenomeni concomitanti.

Si riduce enormemente la disponibilità di lavoro gratuito femminile destinato ad attività di protezione sociale. Ciò avviene sia all'interno della famiglia con l'aumento del tasso di occupazione femminile, sia all'interno degli enti che gestiscono servizi di welfare, a seguito della riduzione delle vocazioni, ma anche perché inizia ad affermarsi l'idea che anche il personale religioso debba essere remunerato. In parallelo si riduce, praticamente sino a scomparire, l'altra grande fonte di finanziamento: le rendite dei patrimoni immobiliari che, nel volger di pochi decenni, giungono in molti casi addirittura a negativizzarsi, con patrimoni che finiscono per drenare risorse, anziché produrle.

V'è poi un altro fenomeno che attraversa tutto questo settore, al pari di quello sanitario, e che mi pare normalmente poco tenuto in considerazione. Mi riferisco allo sviluppo tecnologico che, nel settore del welfare, produce costi aggiuntivi anziché ridurli.

Mentre nel settore industriale, ma anche in altri servizi, tipo quelli finanziari, la tecnologia, grazie all'incremento di produttività, tende a ridurre i costi, nel settore dei servizi di welfare, tende ad aumentarli, in alcuni casi addirittura a farli esplodere. Mi riferisco in particolare alle tecnologie riabilitative, alle tecnologie mediche, a tutte quelle conseguenti allo sviluppo delle scienze sociali.

Sessanta, settant'anni fa non esistevano figure professionali oggi assolutamente consolidate: gli educatori, gli assistenti sociali, gli psicologi, ecc. Quello passato è stato il secolo dove lo sviluppo delle scienze cognitive, di quelle educative, di quelle psicologiche, di quella mediche, ha prodotto nuove attività professionali e di conseguenza si è prodotta la necessità di remunerare il lavoro in un ambito nel quale, un tempo l'attività svolta, non avendo specifici e codificati contenuti professionali ed essendo collegata, come abbiamo visto, alla dimensione riproduttiva femminile, risultava coperta dai semplici costi di mantenimento.

Quindi da un lato vengono a esaurirsi le due fonti di finanziamento principali, vale a dire il lavoro gratuito femminile e le rendite immobiliari, dall'altro si ha una esplosione di costi derivanti dall'emergere di professioni frutto dello sviluppo scientifico e tecnologico.

A ciò si aggiungono altre due dinamiche particolarmente rilevanti: l'esplosione e la trasformazione demografica e la crescita delle attese di risposta ai bisogni.

Vediamo in estrema sintesi le dinamiche demografiche che hanno visto la combinazione dell'aumento della popolazione (sino agli anni '80) con l'allungamento delle attese di vita, di tutte le persone. Una persona handicappata quarant'anni fa raramente superavano i vent'anni. Oggi normalmente ha attese di vita che ormai si avvicinano ai 75. È evidente che se stimiamo in numero di giornate di

lavoro le prestazioni di welfare richieste per quanti si trovano in questo stato dobbiamo constatare che il fabbisogno per ciascuna è aumentato di 3-4 volte rispetto a pochi decenni or sono. Queste considerazioni valgono anche, ovviamente, per la generalità delle persone. Vedovo recentemente i dati relativi alla Regione Lombardia: gli ultra settantacinquenni si stima che passeranno dai 688.000 del 2001 al milione e 114.000 del 2021, con tutti i riflessi del caso sull'incremento del fabbisogno – e dei costi – di servizi.

Altra dinamica che ha a che fare con l'esplosione dei costi del welfare è rappresentata dalla messa a punto di risposte alle situazioni di bisogno sempre più adeguate e qualificate. Un tempo un bambino abbandonato bastava vedesse soddisfatti i bisogni essenziali: accoglienza, vitto, un po' di istruzione. Oggi un simile approccio è giudicato inadeguato e perciò inaccettabile. Si ritiene, giustamente, che non basti rispondere ai semplici bisogni materiali, ma si debba operare per offrire la possibilità del massimo di realizzazione e di espressività individuale ad ogni persona.

**Un settore in espansione.** L'insieme di queste diverse dinamiche ha prodotto nel corso di pochi decenni una rilevantissima espansione delle attività di welfare ed un ancora più rilevante incremento dei costi e delle risorse ad esse dedicate. Peraltro un'illusione ha accompagnato il dipanarsi di almeno la prima parte di

## O P I N I O N I

questa evoluzione: lo Stato – il welfare state – avrebbe saputo fronteggiare con le proprie risorse il crescente fabbisogno.

Questa prospettiva in realtà in Italia non è mai arrivata a concretizzarsi compiutamente nemmeno nel periodo in cui era in auge. Il welfare state all'italiana è sempre risultato essere un insieme molto variegato di situazioni, contesti e soggetti, con le realtà del terzo settore che, soprattutto nel corso degli anni '80 hanno giocato un ruolo formidabile di innovazione e sviluppo di nuovi servizi e di nuove modalità di produrli. I nuovi servizi sono noti: comunità terapeutiche, case famiglia, strutture d'inserimento lavorativo, assistenza domiciliare. Meno considerata è la principale innovazione nel modo di produrli: lo sviluppo di forme imprenditoriali che col tempo si sarebbero poi definite come imprese sociali.

In sostanza, mentre nella rappresentazione immaginaria il welfare continua ad essere pubblico, nella realtà si configura sempre di più come uno specifico settore economico dove si trovano ad operare una molteplicità di soggetti: famiglie, organizzazioni produttive profit e non profit, organizzazioni di erogazione e di volontariato, enti pubblici.

Si tratta di un settore economico ancora confuso, indecifrabile e poco percepito, stretto com'è tra residui ideologici che tendono a negarlo e carenza di studi specifici in grado di evidenziarlo.

Questa situazione non ci esime peraltro dal tentare una valutazione

circa le dinamiche che lo stanno attraversando, ed io credo che abbiamo innanzi tutto davanti una ulteriore, rilevante fase di crescita. Tutte le dinamiche demografiche ci dicono che i fabbisogni assistenziali aumenteranno con l'ulteriore incremento dell'anzianità media della popolazione. Ed anche le dinamiche tecnologiche che ricordavo sopra tenderanno ad impattare sempre di più, sofisticando ulteriormente le professioni sociali, educative, riabilitative ed aumentando le possibilità di risposta ai bisogni, e di conseguenza le attese.

Se ciò è vero, inesorabilmente aumenterà anche il fabbisogno di risorse da destinare a questo settore. Ma da dove verranno queste risorse?

Si tratta probabilmente della principale domanda che abbiamo di fronte. La mia risposta è che, data la situazione, non credo sia realistico immaginare che possa espandersi in modo significativo la spesa pubblica. Quindi, a fronte dell'incremento della domanda e dell'incremento dei costi relativi non possiamo immaginare altro che l'espansione della spesa privata. Cioè le famiglie spenderanno sempre più soldi per il sistema di welfare, come peraltro stanno già facendo (vedi le considerazioni in apertura sulle badanti).

Ci si trova quindi in una situazione abbastanza complicata, con un settore nel quale la dinamica delle transazioni economiche private sta acquisendo sempre più rilevanza, ma che ci si ostina a voler leggere come area di intervento pubblico dominante.

**I soggetti in gioco.** Di fronte alla difficoltà di una visione unitaria ed onnicomprensiva, proviamo quindi a vedere, quanto meno, come si stanno muovendo i soggetti che lo compongono, vale a dire: le famiglie, la Pubblica Amministrazione, soprattutto nelle sue articolazioni locali, il terzo settore e il for-profit.

Le famiglie mi pare si stiano muovendo da consumatori non organizzati, ma razionali. Cariche di problemi e con risorse limitate si impegnano a ricercare o costruire soluzioni accettabili. Cercano di utilizzare i servizi pubblici per quanto possono e di fronteggiare le spese che crescono, cercando di valorizzare anche i propri asset patrimoniali, tipo le camere di casa rimaste libere per scambiare ospitalità con prestazioni assistenziali. Sono state anche capaci di approfittare della globalizzazione del mercato del lavoro per reintrodurre in Italia una tipologia di rapporto – il lavoro servile – che pareva tramontata da mezzo secolo. Sempre nella linea della valorizzazione del patrimonio stanno imparando a vendere la nuda proprietà della casa a fronte di un vitalizio o stanno cercando – ma qui le soluzioni tecniche per il “dopo di noi” faticano a maturare – di impegnarla a tutela del futuro di un figlio handicappato.

Però le famiglie si muovono in ordine sparso. In Italia non c'è una tradizione di associazionismo consumeristico e non è nemmeno presente l'esperienza mutualistica che caratterizza invece altri paesi, quali la Francia.

La Pubblica Amministrazione sta compiendo, a mio modo di vedere, un'operazione che va analizzata con molta attenzione. Mi riferisco soprattutto agli enti locali. Ho l'impressione che anche nel welfare si stia affermando quello che è stato definito, con riferimento soprattutto alle utilities tradizionali (gas, acqua, ecc.), il “neosocialismo municipale”. Le amministrazioni pubbliche locali, si stanno rendendo conto che a fronte dall'allargamento della forbice tra risorse pubbliche sempre più scarse e fabbisogno dei servizi sempre più ampia, la quota di risorse disponibili che sta aumentando è quella privata, e si stanno attrezzando per cercare di recuperarla, almeno in parte significativa. Come? Le forme sono varie e derivano dalla tipica fantasia istituzionale italiana unita a qualche moda passeggera (di questi tempi “tirano” le fondazioni). Aziende speciali, società miste, ipab trasformate, fondazioni... quale che sia la forma giuridica gli obiettivi sono chiari (anche se raramente espliciti). Gestire in forma “privatistica” (cioè senza controlli) le risorse pubbliche ed attrarre le risorse private, estendendo i controlli su questa ampia area di affari che appare in palese espansione, con buona pace di sussidiarietà e valorizzazione della società civile.

Il for-profit. Nelle attività riabilitative e socio-sanitarie il for-profit sta entrando pesantemente, soprattutto laddove c'è un grosso fabbisogno di strutture fisiche, di investimenti fissi. Quindi dove è necessaria una leva fi-

## O P I N I O N I

nanziaria di partenza abbastanza rilevante, il for profit interviene costruendo case di riposo, residenze socio-assistenziali, strutture di riabilitazione e così via. Tende a scremare clientela e fascia delle prestazioni a buona remunerazione che garantiscano dei margini abbastanza significativi. Quindi soprattutto le prestazioni riabilitative o le prestazioni socio-assistenziali di fascia alta con la disponibilità anche ad entrare in segmenti meno remunerativi, a condizione che qualcuno intervenga, attraverso l'appalto di manodopera, a mantenere basso il costo del lavoro. Il non-profit, soprattutto quello diffuso, nato spontaneamente negli ultimi decenni, rischia di essere una sorta di vaso di coccio tra chi ha a disposizione ingenti risorse finanziarie, il for profit, e chi ha ancora la leva dell'amministrazione della quota pubblica delle risorse, cioè, i soggetti pubblici. In questo momento al non-profit cosa stanno chiedendo? Stanno chiedendo, di contribuire in modo determinante – alle cooperative in particolare – a far quadrare i conti facendo un'operazione molto semplice: quella di essere i soggetti che premono sul costo del lavoro.

Questa è la richiesta che viene avanti attraverso le gare al massimo ribasso, l'affidamento, l'esternalizzazione dei servizi. Cioè siamo in una situazione dove questa emersione di un'area produttiva che si trova di fronte un problema di grande espansione di fabbisogni, e una non uguale espansione di risorse produce una sorta di approccio unidirezionale. L'idea che

sta di fatto passando è che la quadratura del cerchio di tutto questo settore passa attraverso la bassa remunerazione della forza lavoro. Almeno di una larga parte della forza lavoro. E questo avviene o attraverso rapporti individuali, le badanti appunto, o attraverso organizzazioni che dovrebbero specializzarsi nel pagar poco il lavoro. Al non-profit, soprattutto alle cooperative, si chiede di essere lo strumento che si fa carico tale sciagurata operazione.

**Gli scenari possibili.** Di fronte a questo quadro di evoluzione del welfare quali sono le strade percorribili? Credo che abbiamo di fronte due scenari. Il primo è quello di un welfare che continua, dal punto di vista della programmazione, a vedere negata la sua caratterizzazione economica, che si struttura con la presenza sempre più massiccia di strutture pubbliche impegnate nella gestione di porzioni rilevanti di servizi, che fa quadrare i conti premendo sul costo del lavoro e che marginalizza il non profit che non si presta a fare il lavoro sporco con i lavoratori. Si tratta di un modello già in larga misura sviluppatosi in altri Paesi. Chi può pagarsi dei buoni servizi ha risposte soprattutto da strutture profit che garantiscono una buona risposta ai bisogni socio-assistenziali. E poi abbiamo la fascia della maggioranza della popolazione coperta in parte dall'intervento pubblico oppure in parte auto-finanziata dalle famiglie, però con risorse molto modeste a fronte di



prestazioni scarse, poco qualificate, rese da personale poco pagato. Il welfare rischia di essere il settore dove, più che in altri, si sviluppa il secondo mercato del lavoro.

L'altro modello su cui credo che si può cercare di scommettere è quello dello sviluppo di una forte innovazione organizzativa e istituzionale dell'ambito di questo settore economico. E questa innovazione organizzativa e istituzionale passa attraverso la valorizzazione del terzo settore, delle organizzazioni non-profit, come strutture produttive di servizio di welfare. Da questo punto di vista bisogna in qualche modo riprendere la spinta che hanno caratterizzato gli anni Settanta e Ottanta, che ha visto la fioritura di una grande innovazione nell'ambito delle attività sociali, promossa dalle organizzazioni del terzo settore, dalle organizzazioni di volontariato, dalle cooperative sociali, dalle comunità, dall'associazionismo sociale, e ripensare e riproporre queste innovazioni, però con una forte consapevolezza in ordine alle esigenze di diventare i protagonisti di un nuovo settore economico. Di un settore economico che oltre tutto ha particolarmente bisogno di avere forme organizzative di impresa appropriate. Perché è un settore che produce beni relazionali. Perché l'attività di welfare in ultima analisi cos'è? È una relazione d'aiuto supportata da una determinata tecnologia. Dalla tecnologia più elementare dello spazzare la casa all'anziano a quella più sofisticata riabilitativa per il

bambino autistico piuttosto che per la persona con problemi di disturbi alimentari o problemi psichiatrici o di reinserimento lavorativo e così via. Ma l'essenza dell'attività di welfare è la produzione di una relazione di aiuto. Quindi di un bene relazionale che non si esaurisce in una prestazione, ma ha la necessità di essere prodotto da una struttura che sia in qualche modo coerente con le caratteristiche e le qualità del prodotto che deve essere realizzato.

**Quali politiche.** Per concludere tre annotazioni *flash* circa le priorità delle politiche pubbliche per sostenere l'evoluzione che ho proposto.

Innanzitutto è necessario una politica fiscale che introduca la deducibilità dei costi per i consumi privati di welfare. Cioè le famiglie devono potersi dedurre i costi per la collaboratrice familiare – meglio se organizzata all'interno di un'organizzazione non-profit che non individuale – per l'asilo nido, per l'assistenza, per la riabilitazione ecc.

Tra l'altro un simile provvedimento orienterebbe le famiglie verso consumi sociali e rispetto ad altri consumi puramente voluttuari o comunque di minor pregio sociale.

Secondo: dovrebbe essere costruita una vera e propria – spero che il termine non scandalizzi – politica industriale per le imprese sociali dell'ambito del welfare. Perché si tratta di fare una politica di sviluppo imprenditoriale. Quindi non solo pagamento di rette ma soprattutto finanzia-

OPINIONI

mento di investimenti, orientamento delle tecnologie, sviluppo del know-how.

Terzo: una riforma fiscale che metta un po' d'ordine nella fiscalità degli

Enti non-profit. La legge che ha introdotto le Onlus ha svolto sicuramente una funzione importante di apri-pista, ma ha bisogno di essere rivista.

