



C E N S I S

VECCHI E NUOVI SCENARI DEL WELFARE: VOGLIA DI FUTURO

Sintesi della ricerca

Roma, 5 ottobre 2010

1. La domanda crescente di tutela pubblica

Nell'ultimo anno lo scenario di sfondo alle discussioni e agli interventi sul tema del welfare è fortemente mutato. Nel 2009 ha visto la luce il "Libro Bianco sul futuro del modello sociale" del Ministero del Lavoro che costituisce un punto di svolta per la definizione concettuale del nuovo welfare integrato, cui puntare per mantenere in equilibrio la nostra società. Questo documento ha avuto il merito, infatti, di aver provato ad alzare il tiro delle discussioni e delle proposte sul welfare, ma non ha potuto dare luogo ad una stagione di autentico rinnovamento, poiché si è andato a collocare storicamente nel cono d'ombra dei primi indicatori di crisi dell'economia reale che ha segnato il paese, distogliendolo da impegni importanti, ma non altrettanto urgenti.

Il contesto in cui termina l'analisi presentata in questo testo è quindi profondamente cambiato, poiché mai come in questo periodo si è alla ricerca di formule per ridisegnare il ruolo dei soggetti privati – domanda ed offerta – nel mercato del welfare e mai come in questo periodo lo Stato e gli altri soggetti pubblici sono gli unici a cui tutti rivolgono una richiesta diffusa di tutela. Una dinamica a cui non sfuggono neanche le pubbliche amministrazioni, visto che anche gli enti locali tendono a confermare e a legittimare il ruolo centrale delle Regioni nel campo del welfare.

Il bisogno di copertura pubblica appare tanto più marcato se messo in relazione alle modalità fondamentalmente individuali con le quali le persone e le famiglie hanno fronteggiato e fronteggiano il loro fabbisogno di equilibrio sul piano della salute, degli interessi sociali e della salute. E, al tempo stesso, si tratta di una domanda di tutela pubblica che va a spiovare su singoli segmenti dell'offerta, posto che attualmente il welfare si sta settorializzando sempre di più sul versante dell'offerta, anche privata, e la popolazione si inserisce in schemi partecipativi o di impegno diretto sempre più micro.

Questa domanda di intervento pubblico che emerge non solo in relazione alla programmazione degli interventi, ma anche alla loro gestione, pone in prospettiva un problema molto chiaro: il futuro del welfare, a meno di adottare provvedimenti a forte discontinuità sociale – come accadde per l'abolizione della scala mobile – si giocherà sulle modalità in cui il soggetto

pubblico potrà essere integrato nel suo ruolo di gestore e di finanziatore di strumenti di welfare, quindi sul ruolo che altri soggetti, presumibilmente privati potranno contestualmente acquisire. Ma questa prospettiva di sostenibilità possibile dipende, appunto, da come l'attuale sistema di welfare potrà transitare dalla situazione attuale, in apparente equilibrio, ad un nuovo modello che porti a responsabilità e a impatti sociali più condivisi e più stabili.

In realtà, i vecchi scenari di welfare sono ancora molto radicati e presenti nella scena sociale ed economica e nelle attuali dinamiche di relazione fra le persone, i loro bisogni e le risposte pubbliche e private ad essi correlate.

La direzione di cambiamento verso la quale tendere non è del tutto sconosciuta, ma non ci sono segnali di movimento del sistema verso di essa, per diversi fattori concomitanti:

- intanto, presso i soggetti pubblici manca la curiosità e la forza per adottare un disegno concreto di cambiamento. Le priorità sono altre – l'occupazione e il superamento della crisi nell'economia reale – e non lasciano spazio per azioni e politiche generali diverse. Gli enti locali, che hanno la regia delle politiche sociali territoriali, si mostrano più dinamici, sostenendo azioni che sono talvolta più avanti delle prospettive generali, ma a loro volta subiscono i contraccolpi del disagio economico territoriale;
- i soggetti privati, che dovrebbero acquisire gran parte delle nuove responsabilità del welfare sono abbastanza demotivati e adottano piuttosto una logica difensiva, senza cercare ulteriori coinvolgimenti che non siano legati a singoli settori del welfare;
- la popolazione sa che l'offerta di welfare pubblico, anche con la discontinuità che la caratterizza, è comunque sicura e quindi preferibile a quella privata che inevitabilmente produce forme di accesso selettive.

2. Il welfare in equilibrio

I risultati delle indagini realizzate sui tre soggetti principali del welfare, i cittadini, le imprese erogatrici pubbliche e private e gli EE.LL, hanno messo in luce che il rapporto attuale con il welfare non presenta particolari elementi di criticità: a fronte di soddisfazione elevata della popolazione si trovano imprese sociali che si stanno riconvertendo per corrispondervi al meglio e attori istituzionali locali impegnati e consapevoli della centralità che riveste il sociale nelle loro strategie di governo. Questa evidenza si coglie dai comportamenti e dalle esperienze segnalate degli intervistati nel corso del lavoro.

La popolazione ha fatto esperienza di servizi quasi esclusivamente pubblici nei settori a maggiore rilevanza per il micro welfare familiare e personale. L'erogazione dei servizi è infatti:

- prevalentemente pubblica per i servizi per l'infanzia, la formazione e la scuola, l'assistenza medica, infermieristica e sociale;
- privata per quei servizi che attengono alla sfera di interessi non essenziali come la salute, e cioè il turismo, la cultura e lo sport, nonché le attività per il benessere e, naturalmente, per l'acquisto di polizze assicurative;
- in convenzione per i servizi agli anziani.

La soddisfazione della popolazione italiana per i servizi utilizzati è molto alta (90,4%), e rimane alta anche nel Mezzogiorno. Si tratta di un atteggiamento legato a molteplici fattori:

- si esprime soddisfazione per l'acquisizione di un servizio di cui si ha avuto bisogno e la cui mancanza avrebbe portato ad un disagio superiore a quelli spesso collegati alle modalità di fruizione;
- nel nostro paese stanno arrivando flussi di informazione sui regimi di welfare esteri, a paragone dei quali l'Italia presenta una copertura pubblica sicuramente più ampia e sicura;
- al tempo stesso, soprattutto in alcuni settori, come quello della sanità, non c'è la cultura del "reclamo" e la soddisfazione si esprime come corollario di una certa subordinazione dell'utente agli erogatori del servizio.

La soddisfazione della popolazione per i servizi utilizzati si lega anche al salto di qualità che molte imprese erogatrici di servizi socio sanitari hanno compiuto per adeguare la loro offerta a nuovi standard di efficacia. Sotto questo aspetto, bisogna dire che l'attenzione per la soddisfazione del cliente sta generalmente diffondendosi con una certa accelerazione, come dimostra l'81% dei soggetti di offerta che monitora in modo costante proprio la soddisfazione della clientela. Che si tratti di un impegno concreto è segnalato anche dal fatto che più della metà dei soggetti intervistati, il 54,5%, ha fronteggiato i reclami che le sono stati contestati nell'ultimo anno.

Ma soprattutto che ci siano segnali di evoluzione dei soggetti di offerta è testimoniato dal fatto che il terziario sociale ha utilizzato la crisi come una occasione per ridefinire in meglio il proprio assetto (27,7%) ed è pronto a ripartire per corrispondere alla domanda crescente nei confronti dei servizi sociali e sanitari. Volendo sintetizzare l'atteggiamento di tali soggetti più di un terzo fra loro, il 33% circa, si riconosce in atteggiamenti di sfida, di reattività alla crisi e di responsabilità. Queste risposte consentono di collocare il settore dei servizi sociali e assistenziali fra quelli maggiormente attraversati dagli effetti di sviluppo dell'attuale processo di ristrutturazione del terziario.

Senza contare che dalle evidenze raccolte l'antico conflitto fra qualità ed efficienza, che si pone nella funzione di erogazione di servizi sociali, potrebbe essere in fase di superamento, e sicuramente è in fase di stemperamento, visto che entrambi sono considerati obiettivi aziendali importanti e su di essi si sta concentrando lo sforzo dei soggetti di offerta.

L'ultimo aspetto che denota l'equilibrio in cui si trova attualmente il sistema di welfare italiano è fornito dalle evidenze relative agli attori sociali degli EE.LL. Assessori, sindaci e dirigenti sanno che il sociale rappresenta e rappresenterà sempre più una dimensione centrale nelle politiche locali, poiché sta incamerando elementi di fragilità: si stanno acutizzando condizioni di criticità sul piano dell'esclusione sociale (soprattutto nei confronti dei disoccupati e degli immigrati) e su quello del disagio prodotto dalla crescita di condizioni di vita precarie e dalla povertà crescente.

Attualmente, i servizi sociali sono finanziati prevalentemente con entrate pubbliche (66,9%). I privati, nella fattispecie delle imprese del terzo settore

e delle strutture diocesane, intervengono soprattutto nella fase della loro erogazione.

Le imprese profit intervengono nello schema di erogazione dei servizi in fase di finanziamento degli stessi o per l'acquisto di attrezzature, anche attraverso costituzioni di partnership di varia natura. In realtà, quindi esiste già, in dimensione ridotta, un paradigma di partecipazione degli attori privati e di quelli profit al processo di produzione e di diffusione dei servizi pubblici, ma si tratta di iniziative poco codificate e non legate ad una logica di lungo periodo, bensì a circostanze legate ad equilibri che a livello locale non attengono propriamente alla dinamica domanda-offerta dei soli servizi socio- assistenziali.

3. Le ombre persistenti

Al di sotto degli elementi che abbiamo definito in equilibrio, scorrono alcuni aspetti che costituiscono altrettanti fattori problematici per il futuro sviluppo del welfare.

La fine del ciclo delle riforme

Il primo fra questi è la mancanza di fiducia che tutti i soggetti coinvolti dal progetto hanno dimostrato nei confronti del potere di cambiamento delle riforme. La stagione in cui i bisogni delle persone potevano trovare risposte in istanze di tipo collettivo e in un impegno delle forze politiche e sociali per tradurre questi interessi generali in altrettante politiche è finita. E oggi, chi esprime istanze di tipo sociale non crede che una riforma generale, appunto, possa rispondere alle sue esigenze, mentre è in attesa di interventi specifici per il suo singolo problema. Questo fenomeno mette in crisi l'idea di un approccio riformista del welfare e sottolinea la necessità di sostenere l'individuo perché possa organizzare al meglio la sua domanda sociale ed orientarsi, condizionandola, all'offerta di servizi. Il punto è che però la domanda di presenza pubblica è molto forte, quindi, probabilmente, la via di uscita si colloca in un ulteriore abbassamento di uniformità delle piattaforme di offerta pubblica in cui le persone possano ritrovare risposte più personalizzate e vicine ai suoi bisogni.

Servizi pubblici o privati?

In questo quadro, emerge un ulteriore aspetto problematico che riguarda la collaborazione attuale e in prospettiva fra soggetti privati e pubblici che partecipano al welfare.

Sotto questo profilo si osserva una dicotomia piuttosto evidente, che come tutte le alternative a somma zero, si presenta anche con uno schema piuttosto semplice: la popolazione e le imprese non escludono un maggiore ruolo dei privati nella gestione e nell'erogazione dei servizi socio sanitari, gli attori pubblici locali sono del parere esattamente contrario. Questo dipende probabilmente da due elementi, uno culturale e uno strumentale.

- Il primo risiede nel fatto che gli attori locali ritengono che pagare poco i servizi sia l'obiettivo prioritario da raggiungere per mantenere alto il consenso sociale e che un calmieramento del prezzo dei servizi sia possibile solo se questi rimangono nella sfera pubblica.
- Il secondo rimanda alla centralità che l'Ente Locale riveste nella gestione dei servizi e nell'affidamento degli stessi a privati, una presenza più che maggioritaria che li rende molto influenti. Se pochi attori pubblici locali hanno in mente obiettivi di sviluppo di una nuova cultura di gestione condivisa, dipende dal livello di consenso legato al controllo degli strumenti di programmazione e di erogazione.

In particolare, sotto il profilo della collaborazione fra soggetti privati e pubblici:

- gli attori locali ritengono che i privati non devono avere un ruolo maggiore nella gestione dei servizi per sgravare i cittadini da eccessivi oneri economici (45,7%), mentre le imprese auspicano questa collaborazione per far entrare anche nei servizi pubblici le logiche competitive di mercato (36,8%);
- inoltre, per gli attori locali il livello attuale di integrazione fra loro e i privati è sufficiente, anche se può migliorare (72,4%); per le imprese si tratta di livelli insufficienti, il cui incremento potrebbe portare ad un recupero di efficacia dell'offerta di servizi sociali (52,2%).

La popolazione, per parte sua, sul piano teorico vede i privati fra i soggetti responsabili dell'erogazione di servizi sociali e sanitari, ma sul piano pratico

chiede al soggetto pubblico di essere più efficiente e di impiegare maggiori risorse pubbliche nel settore. Per cui :

- gli utenti chiedono altri investimenti pubblici nazionali in sanità, nella previdenza e nell'assistenza, mentre agli EE.LL. confermano il riconoscimento di ruolo nel settore dei servizi sociali;
- sia la popolazione , sia gli attori degli EE.LL. vorrebbero ridurre la spesa pubblica impegnata a favore delle imprese produttive di altri settori, mostrando di sottovalutare il ruolo che tali soggetti occupano nello sviluppo locale cui sono legate anche le caratteristiche del tessuto sociale.

La domanda di efficienza e di abbassamento dei tempi di erogazione e dei costi dei servizi non sono assenti nelle opinioni sia della popolazione, sia delle imprese erogatrici, anzi si conferma elevata e si accompagna all'esigenza di veder ridotti gli sprechi, soprattutto in settori delicati come quello della sanità. In particolare, per le imprese erogatrici, le criticità riguardano soprattutto il peso dei vincoli burocratici (50%) e la lentezza dei rimborsi (40,6%). Ma ciò che colpisce, nelle risposte delle imprese riguardo alle criticità del sistema di welfare, sono due evidenze legate ad elementi di tipo esogeno.

Le imprese sociali, infatti, mostrano una certa preoccupazione per le ipotesi di tagli all'offerta dei servizi al fine di al recuperare maggiore efficienza della spesa (51%). La razionalizzazione delle strutture pubbliche che in diverse aree regionali è stata realizzata anche nel recente passato costituisce un problema per gli effetti provocati anche nel restante mercato privato, spesso alimentato proprio da quel tipo di strutture.

Inoltre, le imprese sociali esprimono preoccupazione per l'eccessivo intreccio fra dinamiche politiche e sistema di offerta dei servizi sociali (28,8%), non diversamente da quanto accade nei servizi pubblici locali, ma questo si lega alla centralità dell'Ente Locale nei meccanismi di welfare e alla sua natura di organismo a base elettiva.

Servizi pubblici, nonostante tutto

Il vero tratto di immaturità nella cultura dai soggetti che interagiscono nell'attuale sistema di welfare riguarda il tipo di governance che ritengono vada attribuita a tale sistema: il ruolo dei soggetti pubblici è ancora

centrale per tutti, sia per la tutela dei bisogni, sia per la gestione dei servizi necessari a soddisfarli. I soggetti privati sono fuori da questa prospettiva, in cui al massimo rientrano gli organismi del terzo settore, in quanto braccio operativo dell'ente locale.

- Gli utenti sono alla ricerca di una sponda pubblica e statale non solo in relazione alla programmazione dei servizi, ma anche in merito alla loro gestione: lo Stato deve definire ed erogare assieme i servizi nei vari ambiti in cui si articola il welfare, ad eccezione della non autosufficienza, in cui gli italiani chiedono l'intervento degli EE.LL.
- Anche le imprese erogatrici di servizi sociali chiedono che siano i soggetti pubblici ad occuparsi delle diverse aree del welfare, anche se in questo caso si tratta di istituzioni locali, piuttosto che nazionali. Fa eccezione il riferimento ai sindacati come soggetti che devono impegnarsi nella tutela del lavoro, che poi, nella fase gestionale viene riconosciuto ancora come competenza dell'ente locale.
- Ciò che affermano i testimoni degli EE.LL. in merito alla distribuzione di competenze mostra in controluce la loro opinione sul decentramento di funzioni inerenti al welfare: la formazione, la casa e la non autosufficienza sono argomenti locali sia per la tutela sia per la gestione; la salute e il lavoro, invece, devono trovare nello Stato una sponda più forte di tutela e poi nel contesto pubblico locale un soggetto di gestione. La sicurezza pensionistica e di supporto al disagio economico sono invece materie destinate esclusivamente allo Stato.

Lo strabismo nella cultura del welfare riguarda proprio il ruolo dei privati: sono presi in considerazione – sia dagli utenti, sia dai soggetti presenti negli EE.LL. - per creare risorse, soprattutto occupazionali e formative. Se ne ricava la sensazione che si pensi che debbano occupare un ruolo servente e non comprimario rispetto al soggetto pubblico, cui vengono imputate, invece, le maggiori responsabilità per l'equilibrio e la gestione del sistema.

In particolare:

- a giudizio degli attori locali, i privati sono presenti nella fase di erogazione dei servizi ed affidano loro, soprattutto sotto forma di fondazioni e di imprese sociali, le attività legate alla promozione sociale, ai servizi per l'infanzia e al trasferimento di risorse finanziarie per il pagamento dei servizi.

- La popolazione gradisce un aumento di presenza dei privati per far accrescere anche l'efficienza dei servizi pubblici attraverso meccanismi competitivi. Forse gli utenti esprimono questo giudizio poiché si sentono a loro volta clienti e non soggetti partecipanti dell'erogazione del servizio pubblico. Basti pensare che il 67.9% degli italiani non svolge alcuna attività sociale, mentre fra chi lo fa, il 13,6% è donatore di sangue e "solo" il 6,9% si occupa di volontariato.
- Anche le imprese chiedono un maggior coinvolgimento dei privati per aumentare la concorrenza con il pubblico e per garantire così una tutela interamente pubblica su alcuni segmenti più svantaggiati.

D'altra parte, la domanda di mantenimento di una logica e di una prospettiva sostanzialmente pubblica nella fornitura di servizi sociali e sanitari, soprattutto da parte degli utenti, nasce anche dal fatto che in più di una occasione le persone si trovano ad affrontare occasioni critiche da sole, perché l'offerta privata non è alla loro portata, anche sul piano culturale, e quella pubblica mostra quei cedimenti per cui si invoca un veloce recupero di efficienza. Fra coloro che nell'ultimo anno hanno dovuto fronteggiare gravi momenti di disagio, il 59% vi ha fatto fronte attingendo ai propri risparmi, tanto che, anche per il futuro, sono tanti colori che pensano di contare su se stessi, evitando di trovarsi in situazioni di rischio o dannosi (23,4%).

4. Elementi per nuovi scenari di welfare

L'analisi condotta fin qui testimonia dell'esistenza di un forte intreccio fra abitudini indotte all'autotutela, voglia di Stato e di protezione pubblica e interesse al mantenimento dell'assetto attuale di governance fra livello centrale e livello locale che certamente non agevola il cambiamento. In fondo, ciascuno dei soggetti raggiunti, per le ragioni fin qui esplorate, presenta i suoi livelli di convenienza al mantenimento dello status quo.

Al tempo stesso, si manifestano alcuni elementi nuovi modello che possono portare ad allentare l'intreccio attuale e ad indurre un ritmo più accelerato a tale processo di cambiamento.

Sia le imprese erogatrici, sia gli EE.LL. presentano alcune caratteristiche che richiamano i tratti fondamentali di un paradigma di welfare innovativo. Si tratta di cinque dimensioni - Partnership, Territorio, Sperimentazione,

Diversificazione e Integrazione – che insieme delimitano gli scenari attuali e prospettici a cui guardare.

Sul versante dei soggetti che erogano servizi sociali e sanitari emerge che tutte queste dimensioni siano attive:

- *la partnership* si manifesta nel ritenere che le relazioni fra i protagonisti dello sviluppo locale sono significative ai fini dello sviluppo (39,8%);
- *il territorio* locale è considerato dal 18,7% dei testimoni di impresa il confine fisico al cui interno i servizi sociali devono diventare una risorsa strategica per lo sviluppo;
- le imprese erogatrici sono orientate alla *sperimentazione*, come testimonia la loro propensione (pari al 62,2%) all'adozione di un modello di out – out per migliorare la partecipazione dei singoli utilizzatori, che porta ad una maggiore competizione proprio fra erogatori;
- la *diversificazione dei servizi offerti* è al quarto posto fra gli obiettivi verso cui le imprese erogatrici tendono;
- e si osserva anche la loro propensione alla *integrazione* con altri soggetti, posto che chiedono più partecipazione dei singoli utilizzatori (54,1) nell'erogazione dei servizi stessi.

Anche presso gli attori locali ci sono segnali di avvicinamento ad un nuovo modello di welfare. Basti pensare che i Comuni intervistati:

- hanno realizzato forme di *partnership* con altri Comuni e con le Province per contrastare la crisi economica e con i privati per realizzare azioni condivise in merito ai servizi sociali;
- ritengono che siano l'ambiente e la *tutela del territorio* a rappresentare una base di rapporto fruttuoso con i privati;
- cominciano a *sperimentare* forme di intervento sulle risorse finanziarie, come ad esempio, convenzioni con banche, con le assicurazioni, riduzione delle aliquote irpef, social card per gli acquisti;
- stanno *diversificando* il loro impegno per superare la crisi attraverso il supporto alle imprese per materie inerenti l'occupazione (polizza disoccupazione, convenzioni con cooperative per reinserimento di soggetti in difficoltà, etc.).

Oltre all'emersione di questi segnali orientati ad una nuova stagione di welfare, c'è un altro fattore che sembrerebbe allentare il quadro della domanda di presenza e di ruolo pubblico centrale.

La regionalizzazione, rappresenta una dimensione centrale per i nuovi scenari del welfare, poichè l'attribuzione alle Regioni di responsabilità dirette nelle materie sociali e sanitarie può spezzare la polarità fra l'idea che il welfare sia "pagato" dallo Stato, ma gestito nella dimensione locale, senza che ci sia un livello intermedio di devoluzione. Tutti sono d'accordo, d'altra parte, nell'attribuire alle Regioni maggiori responsabilità in materia di welfare per rispondere meglio alle esigenze della popolazione locale e per rendere più responsabili gli amministratori locali. In sostanza, se il ruolo e le responsabilità pubbliche si articolano su più livelli, a questo può seguire una maggiore responsabilizzazione anche dei soggetti privati, che difatti trova il consenso di tutte le tipologie di soggetti intervistati.

Tutti i soggetti dell'attuale sistema aderiscono effettivamente all'idea di andare verso un sistema misto, per quanto ciascuno con motivazioni diverse:

- gli EE.LL. ritengono che il benessere del paese necessiti di un sistema di *gestione misto* del welfare, per garantire alle fasce più deboli una copertura adeguata (58%);
- le imprese aderiscono allo *schema misto*, per migliorare la qualità complessiva del sistema (57,3%) e, comunque, non vedrebbero male neanche un loro spazio di influenza più ampio (28,2%) per corrispondere alle aspettative sociali;
- la popolazione vorrebbe anch'essa un sistema misto nella convinzione che la società cresce con il dialogo e con lo scambio (40,1%).

Per accelerare il cambiamento in direzione di un welfare più partecipato e integrato, serve sviluppare *due tipologie di interventi*: una destinata a reperire le risorse necessarie al welfare per cambiare, ma anche per rafforzarsi, l'altra di tipo culturale.

Il *fund raising*, esercitato soprattutto a livello locale, sarà la funzione nevralgica del welfare futuro, per contrastare i deficit del settore pubblico e corrispondere alla domanda di tutela che la società esprime a ritmi incrementali, anche e soprattutto a seguito delle difficoltà legate alla crisi economica.

Ma altrettanto importante sarà avviare una stagione di impegno per cambiare il substrato culturale che sostiene il welfare attuale e impedisce a nuovi scenari di consolidarsi. Sotto questo profilo serve:

- far crescere la **cultura della governance del welfare**, attraverso un monitoraggio dei bisogni sociali e della loro evoluzione che si collochi fra la fase di progettazione e quella di erogazione dei servizi;
- poter avviare **un'analisi dei costi del welfare**, magari su base regionale/locale che integri la corrispondente funzione pubblica;
- sviluppare una nuova cultura verso un welfare partecipato che **incrini il loop che attualmente marginalizza il ruolo dei privati nel welfare**: mancanza di risorse economiche nelle famiglie - abbassamento della loro propensione alla spesa privata per assistenza e benessere - minore redditività delle imprese profit da destinare ad un welfare condiviso.