

# Benessere e tutela

## Vincoli economici, derive culturali e nodi politici

di Carla Collicelli, Franco Angeli Editore, *Collana Sociologia e Politiche Sociali - Sezione Ricerche*, Milano 1998, pag. 160.

La riflessione sul welfare-state riveste indubbiamente una posizione centrale nel dibattito europeo e le difficoltà con cui si confrontano, seppure in modi e con accenti diversi, gli stati sociali europei fa sì che il problema di una loro riforma continui a rappresentare, da almeno due decenni, un tema costante nell'agenda politica dei governi di molti paesi.

In Italia questo dibattito si è concentrato in maniera decisamente prevalente su elementi di natura economica e procedurale mentre sono spesso rimasti sullo sfondo gli elementi culturali e di merito e gli aspetti più qualitativi. Sia a livello di opinione pubblica che di decision maker il problema è, infatti, sempre apparso centrato su tre questioni di carattere strutturale: la questione demografica, le questioni economico-finanziarie, gli interventi e le manovre per l'efficienziazione del sistema.

In tale scenario il recente lavoro di Carla Collicelli, vicedirettore del Censis ed esperto Cnel per le politiche sociali, si propone di documentare e commentare la lunga deriva che ha condotto all'attuale stato il dibattito sulla riforma del welfare-state in Italia. Il contributo, partendo dalle analisi e dalle evidenze empiriche prodotte dal Censis dagli anni '80 a oggi, offre una visione d'insieme del problema che arricchisce l'oggetto di analisi e gli restituisce tutta la sua complessità.

L'analisi di Carla Collicelli parte dall'ipotesi, avanzata dal Censis nel corso degli anni '80, che la crisi del welfare italiano trovi le sue radici non tanto o non solo in problemi di natura economico-finanziaria o gestionale, quanto soprattutto nelle profonde contraddizioni in termini di obiettivi, contenuti e procedure, determinate dalle profonde modificazioni della mappa dei soggetti sociali e delle loro aspettative. Così, da sistema di compensazione degli svantaggi di una classe sociale dalle caratteristiche socioeconomiche definite, il welfare italiano si sarebbe via via tramutato in generatore di nuovi e più complessi conflitti fra i diversi soggetti di interesse: dalle categorie professionali operanti al suo interno, alle neo-corporazioni, ai titolari di bisogni specifici, alle categorie trasversali, alle generazioni, alle diverse tipologie di occupati.

A partire da tale ipotesi nel lavoro vengono individuati e discussi alcuni nodi cruciali e irrisolti del nostro sistema sociale. Il primo di questi nodi riguarda la questione dell'equità. Attraverso l'analisi di diversi dati e indicatori l'autrice costruisce un quadro d'insieme che descrive il sistema sociale italiano come un sistema complesso e poco trasparente che alimenta forti dubbi sulla validità e sull'efficacia dei principi di giustizia redistributiva alla base dello stato sociale. L'utilizzazione di criteri di reddito standard, le barriere implicite - di informazione e di tempi d'attesa - che il sistema d'offerta frappone fra sé e gli utenti con un potente effetto di razionamento occulto, le differenze spesso macroscopiche nella quantità e qualità di servizi disponibili nelle diverse aree del paese rappresentano tutti elementi di grave iniquità del sistema e indicano, nel loro complesso, che "a beneficiare dei servizi e degli altri interventi del welfare sono prevalentemente coloro che riescono a districarsi nel sistema, vuoi dal punto di vista della comprensione dei meccanismi di accesso e percorso, vuoi riuscendo a dimostrare una situazione di titolarità che altri non riescono a dimostrare, vuoi per il possesso di risorse di natura individuale o familiare utili per il superamento di filtri burocratici o di liste d'attesa. Vale a dire la classe media, che contribuisce più di altre al sistema, ma per la quale certamente il sistema non era stato pensato in via prioritaria".

Alle iniquità evidenziate si aggiungono le tensioni e i conflitti determinati da un welfare che non risponde alle mutate condizioni sociali, alla nuova domanda e ai nuovi obiettivi sviluppatasi nel corso degli anni. Questa conflittualità riguarda i contribuenti-utenti, che dimostrano atteggiamenti critici riguardo a contributi ritenuti sproporzionati rispetto ai benefici; sussiste fra utenti e operatori, con i primi che si sentono costretti a sostenere un sistema ipertelico che si autoalimenta; riguarda lavoratori privati, dipendenti e autonomi, in contrapposizione ai dipendenti del pubblico impiego con riferimento, ad esempio, ai diversi regimi pensionistici; riguarda gli occupati adulti e gli anziani di contro ai giovani e agli inoccupati con l'abissale discrepanza di risorse destinate agli uni e agli altri.

"Conflitti spesa-prestazioni, utenti-operatori, contribuenti-utenti, lavoratori-inoccupati; conflitti tra le varie parti del sistema; conflitti tra modello tradizionale di offerta e nuova domanda; conflitti tra diversi modelli e filosofie di approccio descrivono una situazione per molti versi esplosiva soprattutto all'interno di quattro nuovi blocchi sociali particolarmente toccati dal problema:

- le vecchie povertà irrisolte o in fase di stallo (...);
- le nuove povertà, dalla tossicodipendenza, all'Aids, all'immigrazione straniera;
- i nuovi ceti emergenti anti-welfare, dalle élite post-industriali ai gruppi di neo-solidarismo;
- i soggetti portatori di una nuova cultura del benessere".

Il secondo importante problema affrontato dal saggio si riferisce alla nuova e mutata domanda di welfare. Prendendo in considerazione il modo in cui sono cambiati nel tempo i bisogni e i livelli di benessere nel paese, il lavoro presenta un'analisi puntuale ed articolata dell'evoluzione del sistema sociale negli ultimi decenni. Dal secondo dopoguerra ad oggi, il quadro dei bisogni e la struttura della domanda hanno subito uno sviluppo e una trasformazione costanti fino a caratterizzare la situazione attuale per l'esistenza, al contempo, di bisogni complessi, di livelli di benessere crescente, ma anche di crescente dispersione dei redditi, con un corpo sociale sempre più schiacciato verso il basso, e di un disagio

crescente e anch'esso più complesso in cui si intersecano e si sovrappongono diversi fattori di natura oggettiva e soggettiva: condizione anziana, di malattia cronica, solitudine, handicap, Aids, tossicodipendenza, condizione di extracomunitario, di "senza fissa dimora".

Proprio la particolare configurazione assunta dalla domanda di welfare determinerebbe, secondo l'autrice, non pochi problemi al momento del passaggio da una fase caratterizzata dalla crescita della ricchezza e del benessere (di "sviluppo largo") ad una, invece, di contenimento dei tassi di crescita e, quindi, del benessere e della ricchezza redistribuibile. Questa "crisi" di transizione richiede, per essere superata, un approccio diverso e fondato su logiche nuove di gerarchizzazione e di individuazione delle priorità. Infatti, proprio l'incapacità dimostrata dall'apparato burocratico statale di rapportarsi con i vecchi e nuovi attori sulla scena del sociale e di rispondere alla domanda di coordinamento funzionale e di intermediazione degli interessi, rappresenta secondo l'autrice una delle principali chiavi di lettura della crisi di governabilità del nostro welfare.

Il problema dell'articolazione territoriale rappresenta il terzo nodo cruciale dell'analisi e, come afferma Carla Collicelli, "domina la scena in maniera contraddittoria". Sia le opinioni e propensioni degli utenti dei servizi, sia la reale situazione della ripartizione delle prestazioni in diverse aree del paese rimandano, infatti, alla questione della revisione dell'assetto territoriale delle politiche sociali. Secondo le indagini condotte dal Censis la maggioranza degli italiani, anche se favorevole in via generale all'ipotesi del federalismo, ritiene che l'offerta di beni pubblici essenziali (dalla previdenza alla salute all'istruzione) debba essere di competenza dello Stato centrale. La concreta realtà delle politiche locali in Italia permette d'altra parte di evidenziare la presenza di notevoli differenziali di spesa e di contribuzione tra le regioni con rapporti dare/avere e flussi monetari che non sempre privilegiano le regioni del sud. Al contrario, la situazione delineata dai dati descrive un quadro generale in cui la spesa sociale premia le regioni più sviluppate del centro-nord. Se, quindi, la segmentazione geografica dei fabbisogni e la loro disomogeneità territoriale sembrerebbe imporre un decentramento della gestione degli interventi che valorizzi le differenze piuttosto che appiattirle in logiche di astratto egualitarismo, anche l'ipotesi di un massiccio trasferimento di strutture amministrative e di personale dal centro alle regioni è fonte di preoccupazione e induce qualche fondato dubbio sulla capacità delle strutture amministrative locali di caricarsi di nuovi compiti. In questo senso il caso, citato ad esempio, dei deludenti risultati della Regione Sicilia fa emergere nuovamente in tutta la sua gravità il peso di una "questione meridionale" irrisolta.

L'insieme delle questioni economiche e sociali sollevate in questo lavoro rimanda ad un profondo processo di ristrutturazione e revisione concettuale che sta allargando le prospettive del welfare ad un ambito molto più vasto di quello tradizionale per includere al suo interno la soddisfazione di bisogni anche immateriali, il benessere psicologico, la cultura, la qualità della vita, l'esigenza di responsabilità individuale, lo spirito imprenditoriale e manageriale. Tale cambiamento, che implica il passaggio da una logica assistenzialistica a una logica prevalentemente promozionale, richiede come autentiche conditio sine qua non, una serie di importanti tappe che vengono individuate nella ridefinizione delle forme di concertazione e di rappresentanza, nella riqualificazione dell'area di impatto delle politiche sociali dal settore della sicurezza sociale a quello più allargato del benessere, nella riqualificazione dell'intero assetto dello stato sociale da sistema di compensazione a sistema da promozione e di standardizzazione qualitativa, nell'introduzione di elementi di efficienza e di competitività e, infine, nello sviluppo di forme di privatizzazione e di finanziarizzazione per i bisogni più sofisticati.

Allo stesso tempo, di fronte alla situazione attuale del welfare, che è quella di un mix di fatto tra elementi di modello universalistico, elementi di quello categoriale-professionale ed elementi di carattere individuale e fiscale, si pone con grande urgenza la questione della ridefinizione dei confini tra elementi di mercato, di statualità e di socialità. Si tratta, infatti, di un mix che risulta assolutamente insoddisfacente e che sembra penalizzare soprattutto i portatori di bisogni gravi.

La necessità di contemperare da un lato le esigenze di uno stato democratico basato sul rispetto dei diritti di cittadinanza e dell'equità sociale, dall'altro le esigenze di efficienza, efficacia e qualità pone, dunque, la questione dell'armonizzazione delle regole della competizione nella gestione fra soggetti eterogenei e multiformi. Ciò può avvenire, secondo le ipotesi più avanzate proposte da Carla Collicelli, solo in un nuovo sistema che assuma sempre più le sembianze di un quasi mercato e che, nell'analisi proposta, prevede diverse caratteristiche fra cui la definizione di un quadro normativo preciso di diritti e di doveri, l'organizzazione di un'offerta pluralistica da parte di soggetti anche di diversa natura e la regolazione della domanda attraverso l'informazione, il controllo e l'educazione necessarie ad esercitarla in modo adeguato e responsabile.

Regolare ed orientare il mercato sociale, piuttosto che gestirlo o amministrarlo, diventa, nel quadro delineato, la sfida del futuro in cui una società a lavoro flessibile diventa anche una società a welfare flessibile.

Tuttavia, poiché la grande crescita economica e sociale degli ultimi 40 anni non si è accompagnata nel nostro paese all'adeguamento dei meccanismi democratici di rappresentanza e di governo, rimane da affrontare il problema della gestione democratica dell'intervento pubblico e, in particolare, dei meccanismi della delega e della rappresentanza. Il passaggio di ciclo che ha caratterizzato gli inizi degli anni '90, passaggio insieme sociale, politico ed economico, ha posto ad un paese percepito ancora come arretrato dal punto di vista istituzionale e politico, come poco attento alla qualità della vita e alle esigenze di benessere dei cittadini, la richiesta di una profonda innovazione. Ma se le opinioni degli elettori intervistati nel 1996 sembrano invitare alla concertazione per realizzare il risanamento finanziario ed affrontare la sfida europea, dall'analisi delle motivazioni al voto emerge con chiarezza la mancanza di prospettive chiare e di linee strategiche adeguate per la individuazione dei modi attraverso i quali realizzare tali obiettivi: quali voci di spesa da tagliare? Come conciliare i risparmi necessari e gli sgravi fiscali desiderati?

Il problema che si pone con forza è proprio quello della definizione delle strategie e dell'innovazione del modello. Secondo l'analisi proposta da Carla Collicelli, l'agenda dei problemi sociali, politici ed economici che si presentano all'Italia per i prossimi anni rispetto allo sviluppo delle proprie politiche sociali prevede alcune tappe improcrastinabili:

la revisione del modello socio-economico di sviluppo - da un modello di tipo statalista e fordista ad uno di tipo competitivo e post-fordista caratterizzato da una maggiore autonomia e responsabilità da parte del mercato e della socialità; l'introduzione di una logica di federalismo solidaristico, con la creazione di vere e proprie autonomie funzionali sul territorio; l'individuazione di una possibile convergenza tra rigore economico, finanziario ed amministrativo e ripresa dello sviluppo; la rivitalizzazione dei meccanismi della rappresentanza, ritrovando nuovi e più proficui livelli di collaborazione tra classi dirigenti e società di base; il rinnovamento generazionale della classe politica, ancora solo parzialmente realizzato e che deve significare, in via prioritaria, attenzione alla formazione e al livello culturale delle nuove classi dirigenti in considerazione delle gravi arretratezze dal punto di vista dei livelli scolastici raggiunti dalla popolazione in Italia. Arretratezze sia quantitative, poco più del 20% dei giovani frequenta l'Università, che qualitative. Per concludere con le parole dell'autrice: "Il rapporto tra le generazioni, l'investimento sulle generazioni future, risulta allora una sfida fondamentale per la politica dei prossimi cinque anni".

*Roberta Barletta*