

# LA LOTTA ALLA POVERTÀ: CON QUALI SOLUZIONI DI WELFARE?

**Tiziano Vecchiato**

Direttore della Fondazione Emanuela Zancan, Centro Studi e Ricerca Sociale di Padova

## **Crisi di welfare**

Negli ultimi anni sta prevalendo una visione parziale e distorta del welfare, peggiorata da scandali e inefficienze: pensioni d'oro, sprechi sanitari, falsi invalidi, sussidi a chi non ha bisogno, pensioni integrate al minimo ai benestanti... Per i tanti giovani senza lavoro e senza futuro sono contraddizioni che alimentano il clima di sfiducia. Ma in origine i diritti trasformati in privilegi sono stati conquiste fondamentali del secolo scorso, quando molte forme di carità si sono trasformate in istituzioni di giustizia. Tecnicamente sono diventate livelli di assistenza, dopo che hanno messo radici nell'incontro tra diritti e doveri, aspettandosi dalla solidarietà fiscale le risorse necessarie per garantire equità distributiva. È poi diventato impegno istituzionale per rendere universali le opportunità. Ma oggi questo sforzo incontra sempre maggiori difficoltà.

La parabola ascendente del "welfare state" ha vissuto gli anni migliori nella seconda metà del novecento. Voleva favorire e promuovere il "benessere" dei cittadini, garantirli contro i rischi dell'esistenza, della malattia, dell'invalidità, della disoccupazione, della povertà, dell'esclusione sociale. Lo ha fatto e continua a farlo erogando "prestazioni" di welfare. Hanno la forma delle pensioni, degli interventi sanitari, dei trasferimenti economici, dei sussidi di diversa natura. Nel fare questo vorrebbe essere "sistema di protezione universale", cioè capace di garantire il necessario a tutti, anche ai più deboli. Ma non è così e si sta facendo strada un dubbio: le attuali risposte di welfare sono un diritto o un'opportunità condizionata dalle risorse? Potremo permetterci quello che non riusciamo a finanziare?

La crisi ha certamente avuto effetti negativi. Sono cresciuti i bisogni, i disagi e la disoccupazione. L'effetto congiunto del razionamento delle risorse e dell'incremento della domanda di welfare sta mettendo a dura prova la sostenibilità complessiva dei sistemi regionali di welfare, cioè dei servizi alle persone e alle famiglie, mentre le soluzioni strutturali fanno sempre più fatica a mantenere le promesse originarie.

## **Gestione burocratica delle risorse**

La spesa assistenziale, quella che finanzia gli aiuti erogati dai comuni, dall'Inps, da altre fonti istituzionali di assistenza, utilizza annualmente circa 50 miliardi di euro. Al suo interno cifre piccole vengono destinate ai bisogni dell'infanzia e della famiglia, senza sostanziale equità e giustizia distributiva tra territori e tra generazioni. Il problema è sintetizzabile con alcuni criteri che si rivelano a doppio taglio (positivi/negativi): a chi (senza equa distribuzione delle risorse); come (destinando il 90% delle risorse disponibili ai trasferimenti monetari a scapito dei servizi); perché (per diritto, che non sempre significa bisogno)[1].

Son altrettante criticità che insieme concorrono ad alimentare la crisi strutturale, di sostenibilità e di fiducia. Una parte delle spese potrebbe essere utilizzata in modi più efficienti. Ma dovrebbe accettare il rischio di perdere il consenso, che normalmente è garantito dai trasferimenti economici. Nell'ambito della spesa di welfare le voci da riequilibrare sono il "troppo" agli anziani (60%) e il "troppo poco" a

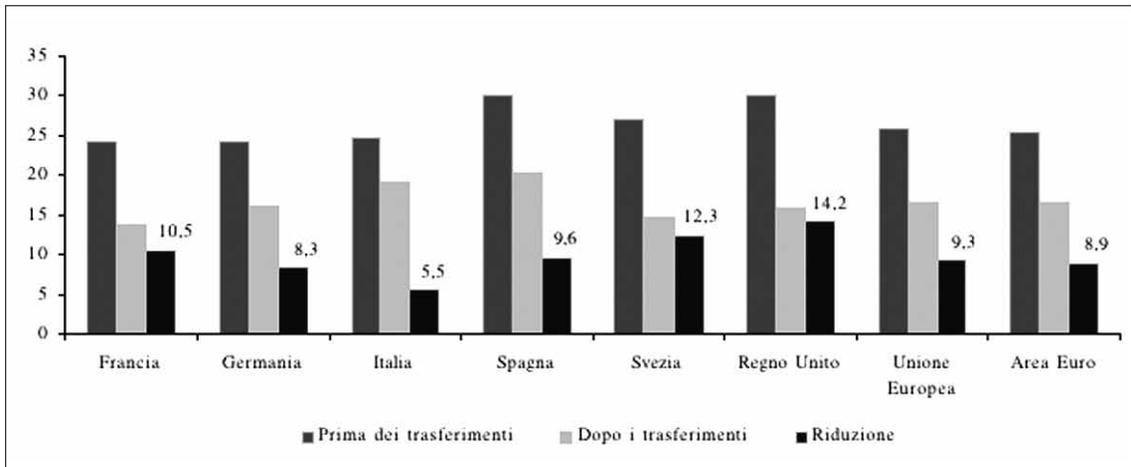


Figura 1. Percentuale di popolazione a rischio di povertà, prima e dopo trasferimenti sociali (escluse le pensioni), 2013. Fonte: elaborazioni Fondazione «E. Zancan» su dati Eurostat.

bambini e giovani. Un ulteriore problema riguarda, come detto sopra, il modo in cui vengono utilizzate le risorse: tanti trasferimenti e pochi servizi [2]. Pochi servizi significa poca occupazione di welfare, mentre altri paesi hanno conseguito traguardi occupazionali considerevoli<sup>1</sup> [3]. Il terzo problema è la scarsa professionalizzazione dell'aiuto con trasferimenti che non riducono la povertà, perché assistono ma non aiutano[4] e gli indici di efficacia sono negativi rispetto alla media europea (Fig. 1).

Non si fa cioè abbastanza leva sui doveri costituzionali di solidarietà.

Non si investe sulle modalità cliniche e professionali di valutazione del bisogno e delle capacità, lasciando troppo spazio alla burocratizzazione dei processi decisionali, affidati alla “prova dei mezzi” e non integrati con valutazioni cliniche “del bisogno e delle capacità”.

Non si chiede agli “aiutati” di essere solidali e di concorrere anch’essi ad una maggiore giustizia sociale.

In questo modo prevale il consumismo di welfare.

È basato sulla riscossione di prestazioni assistenzialistiche, che nel tempo si è trasformata in entropia dei diritti senza doveri.

## Potenziali dal welfare generativo

Per affrontare alla radice i problemi appena descritti dovremmo passare da una spesa di welfare assistenziale, gestita a “costo”, ad una spesa di “investimento” con soluzioni di “welfare generativo” [5]. Ci mettono a disposizione soluzioni capaci di portare a rendimento le risorse disponibili, responsabilizzando gli aiutati. Possono ricevere e dare alla comunità che li aiuta, creando sistemi solidali, capaci di alimentare catene di valore, in cui il curare e il prendersi cura dei bisogni umani fondamentali può

<sup>1</sup> 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.

diventare fattore di sviluppo umano e sociale. È un approccio costituzionale al problema<sup>2</sup>. Pensa alla solidarietà di tutti, anche dei percettori di aiuti di welfare, che sono chiamati a contribuire al bene comune e possono farlo sempre, anche se in condizione di bisogno [6]. In questo modo contribuiscono a risolvere i propri problemi e, nello stesso tempo, concorrono a produrre utilità sociale, con soluzioni generative di risorse da redistribuire.

Con una socialità più responsabile la questione dei diritti senza doveri può essere affrontata “revisiando” l’idea stessa dei diritti sociali. Un diritto è acquisito e va salvaguardato finché c’è un bisogno che lo giustifica. Consumare prestazioni sociali senza averne bisogno comporta il rischio di trasformarsi in “assistito” cioè in una persona deprivata di uno dei diritti umani fondamentali, la dignità e la possibilità di emanciparsi dalla dipendenza dal bisogno. Un esempio è evidenziato nel Rapporto 2014 della Fondazione Zancan: almeno un miliardo di euro di spesa per pensioni assistenziali (cioè pensioni sociali e integrazioni al minimo delle pensioni) è destinato a pensionati che vivono in famiglie che non sono “povere”. Quello che ricevono potrebbe invece essere destinato ai bambini poveri. L’attenzione ai più poveri e svantaggiati è interesse dell’intera società. Vale particolarmente per i bambini: se non si “investe” nell’infanzia, non si prepara una società migliore, capace di ridurre le disuguaglianze che negli ultimi anni sono invece aumentate pericolosamente. Molti studi mostrano i benefici di medio-lungo periodo di servizi per la prima infanzia, che aiutano i bambini svantaggiati a meglio affrontare il futuro nella scuola e nella transizione al lavoro [7]. Il rendimento – anche economico – per l’intera collettività è considerevole [8]. In Italia stiamo però facendo il contrario: soltanto un bambino piccolo (0-3 anni) su otto accede ai nidi pubblici.

## **Sistemi di responsabilità**

Il welfare non è una prerogativa dello “Stato” visto che riguarda tutti, persone e soggetti sociali, a prescindere dalla loro natura giuridica pubblica o privata. Insieme dovrebbero concorrere ad una società più inclusiva e solidale [9]. La Costituzione chiede al pubblico di garantire regia e coordinamento, efficienza, incontro tra diritti e doveri. Per questo il “welfare generativo” chiede a tutti di concorrere a questo risultato, contribuendo solidaristicamente al bene comune.

È urgente passare da un welfare che raccoglie e redistribuisce, consumando più risorse del necessario, ad un sistema capace di farle rendere e rigenerarle, in cui il ricevere accompagna il dare solidale. Anche i percettori di aiuti sociali, dopo che hanno goduto del diritto a ricevere, possono dare. Hanno la possibilità di destinare tempo e capacità, valorizzando le proprie competenze, mettendo a bene comune la propria condizione di bisogno [10].

Il nostro welfare è storicamente “categoriale”. Significa diviso per compartimenti che non comunicano tra loro. Il risultato è tensione competitiva tra bisogni e generazioni, tra persone e famiglie, che si contendono le risorse a disposizione. Esempi virtuosi non mancano. A livello locale si fanno strada esperienze “generative”, in particolare nei comuni che hanno deciso di investire nei servizi “con le persone”, chiedendo ai beneficiari di impegnarsi in azioni “a corrispettivo sociale”, cioè a beneficio della collettività. Tutte queste iniziative hanno un denominatore comune: “quello che ricevi non è solo per te, è per te e per la comunità”.

---

<sup>2</sup> L’art. 118 comma 4 della Costituzione recita: “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”

## La lotta alla povertà in ordine sparso

La povertà assoluta è cresciuta e si è consolidata la povertà relativa [11]. Insieme alimentano la povertà di lungo periodo, quella “a speranza zero”, mentre la possibilità di diventare poveri riguarda sempre più persone. Chi sapesse di poterne uscire, come avviene per molte malattie, non avrebbe paura. In passato chi diventava povero poteva sperare di non mettere in pubblico la propria condizione, evitando di presentarsi come bisognoso e richiedente aiuti assistenziali.

Oggi non è così perché l’impoverimento avviene in tempi ravvicinati, improvvisi, davanti a tutti, senza possibilità di affrontare i problemi a cui non si è preparati. Molti stanno dando un senso esistenziale a questa incapacità, imparando ad avere meno esigenze, a consumare diversamente, in condizioni di essenzialità. Il numero crescente di poveri “assoluti” è misura crescente dell’incapacità di lottare contro la povertà che non riguarda soltanto “poveri individuali” ma “poveri collettivi”. Il problema li travalica e una sorta di metastasi trasforma la loro condizione in qualcosa di molto più impegnativo che non può essere affrontato con risposte tradizionali.

Le risposte tradizionali hanno semplificato le soluzioni al punto da ridurle in tanti trasferimenti. A Milano abbiamo contato 65 modi di dare denaro a chi chiede aiuto assistenziale [12]. La domanda di integrazione del reddito è espressa da persone anziane, genitori con figli piccoli, persone con disabilità e con necessità di cure particolari, persone sole e senza lavoro, persone che lavorano ma poco e saltuariamente.

Gli espulsi dal lavoro e molti giovani senza lavoro stanno peggio, per ragioni diverse ma con lo stesso risultato.

## Pratiche degenerative

Chi sostiene che in Italia non esiste un reddito di inserimento sociale non conosce o finge di non conoscere quante forme di reddito “garantito” vengano praticate su vasta scala e in modo categoriale. Insieme sono un grande flusso di miliardi di euro dallo stato, dalle regioni, dagli enti locali. È un sistema assistenziale che non viene governato ma soltanto amministrato da enti che non si parlano, non collaborano, non si chiedono se e come aiutare insieme i poveri. Anche per questo è possibile fruire per diritto di risposte assistenziali senza averne bisogno potendole chiedere a enti diversi e ottenendo più del necessario.

Chi dice che bisogna introdurre un ulteriore reddito di tipo universale può essere rassicurato. Tecnicamente è possibile: basta collegarlo ai criteri per ottenerlo.

Ma sarebbe una riforma? Sarebbe, come alcuni sostengono, finalmente lottare contro la povertà?

Chi dice che l’Italia è tra i pochi paesi che non ha soluzioni di reddito garantito non conosce quello di cui sta parlando o, più probabilmente, strumentalizza il problema per altri fini accettando il rischio di sembrare un analfabeta di welfare.

Il Capo V della L. 328/2000 aveva previsto la necessità di rivedere il sistema dei trasferimenti, riconoscendolo come poco equo e inefficiente.

Sono passati 15 anni e l’attrazione delle soluzioni degenerative rivendica soluzioni che si sono dimostrate inconsistenti.

L’incidenza dei costi amministrativi dei trasferimenti è un prezzo pesante e ingiustificato. È avvenuto per la vecchia e nuova social card e si ripropone ancora con nuove denominazioni. È un modo per riprodurre soluzioni di welfare degenerativo. Consumano senza rendere, rigenerare e responsabilizzare [4].

## Verso soluzioni generative

Un cambio di passo, anzi di paradigma, è necessario. I costi possono diventare investimento, con soluzioni di welfare generativo [13]. Sono esigenti, perché devono accettare la sfida del rigenerare, rendere, responsabilizzare cioè essere capaci di cittadinanza generativa [14]. Sono esigenti perché chiedono verifiche di esito e di impatto sociale, ben oltre le nostalgie di un passato assistenziale che ha lasciato in ombra le responsabilità, le capacità, i doveri [15]. La verità è che anche i poveri possono rivendicare i doveri di solidarietà per lottare tutti insieme contro la povertà.

Significa passare dal welfare attuale, a dominanza istituzionale, che raccoglie ( $r_1$ ) e redistribuisce ( $r_2$ ) cioè  $[W=f(r_1, r_2)]$  ad un welfare a maggiore capacità e potenza, a dominanza sociale, che valorizza maggiormente le persone,  $[W=f(r_1, r_2, r_3, r_4, r_5)]$  e non si limita a raccogliere e a redistribuire, perché diventa promotore di capacità, a livello micro nell'incontro con la persona, rigenerando ( $r_3$ ) le risorse, senza consumarle, anzi facendole rendere ( $r_4$ ), grazie alla responsabilizzazione ( $r_5$ ) resa possibile da un nuovo modo di intendere i diritti e doveri sociali (Tabella 1).

La sfida comincia dunque dal verificare l'impatto sostanziale delle scelte, entrando nel merito di come affrontare cinque questioni: (1) come trasformare le risorse in aiuto, (2) facendo in modo che gli aiutati contribuiscano allo sviluppo di azioni a corrispettivo sociale, (3) superando le prassi assistenziali centrate sul compito e non sull'esito, (4) valorizzando il concorso al risultato, (5) misurando il corrispettivo sociale reso possibile dall'incontro tra diritti e doveri.

## Frase finali

La crisi attuale sta mettendo a dura prova i sistemi di welfare. Il punto di maggiore criticità è il difficile incontro tra diritti e doveri. È una deriva inevitabile? Nell'impoverimento della popolazione e nella lotta alla povertà si concentra il massimo di questa sfida.

Se affrontata positivamente, consentirà di far fruttare le risorse a disposizione e di rigenerarle con il concorso degli aiutati.

L'incontro delle responsabilità può cioè fare la differenza, con diritti più sociali, cioè capaci di "corrispettivo sociale".

Tabella 1. Da welfare redistributivo a welfare generativo.

Raccogliere Redistribuire	Dominanza: ISTITUZIONI	=	$[w_i=f(r_1, r_2)]$
	+		
Rigenerare Rendere Responsabilizzare	Dominanza: PERSONE	=	$[w_p=f(r_3, r_4, r_5)]$
Raccogliere Redistribuire Rigenerare Rendere Responsabilizzare	WELFARE GENERATIVO	=	$[w=f(r_1, r_2, r_3, r_4, r_5)]$

Come operare e con quali precondizioni tecniche e strategiche? Come valutare il rendimento e il valore generato? Come valorizzare gli esiti e non solo i processi? Come coinvolgere i professionisti nelle innovazioni possibili? La proposta del welfare generativo richiede un cambio di paradigma per innovare le pratiche con modi più solidali di essere società.

## **Bibliografia**

- [1] Vecchiato T. Questioni di welfare. In: Fondazione Emanuela Zancan, Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015. Bologna: Il Mulino; 2015; p. 67-80.
- [2] Vecchiato T. La cura chiede arte. Il fallimento della tecnoassistenza, in "Welfarismi". Vita; 2015.
- [3] Vecchiato T. Le sette piaghe del welfare. In: Fondazione Emanuela Zancan, Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015. Bologna: Il Mulino; 2015; p. 101-116.
- [4] Bezze M., Geron D. Dimmi come spendi e ti dirò chi sei. In: Fondazione Emanuela Zancan, Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015. Bologna: Il Mulino; 2015; p. 43-64.
- [5] Fondazione Emanuela Zancan. Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012. Bologna: Il Mulino; 2012.
- [6] Fondazione Emanuela Zancan. Verso un welfare generativo, da costo a investimento. Studi Zancan, 2013, 2, p. 5-14.
- [7] Del Boca D., Pasqua S. Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia. Torino: Fondazione Giovanni Agnelli; 2010.
- [8] Geron D., Vecchiato T. Una proposta per investire sulla prima infanzia. ReS Politica Società Cultura, 2015, 15, p. 94-103.
- [9] Vecchiato, T. Nella lotta alla povertà un ruolo per le fondazioni bancarie, in la voce. info, 8 marzo 2016.
- [10] Fondazione Emanuela Zancan. Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà. Rapporto 2014. Bologna: Il Mulino; 2014.
- [11] Istat, 2016. La povertà in Italia. Anno 2015. Roma, 14 luglio. Disponibile all'indirizzo [www.istat.it](http://www.istat.it) [consultato il 12 settembre 2017].
- [12] Bezze M., Geron D. Conoscere per governare le risposte: essere poveri a Milano. In: Fondazione Emanuela Zancan, Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012. Bologna: Il Mulino; 2012; p. 141-160.
- [13] Bezze M., Vecchiato T. La lotta alla povertà con un welfare generativo. Studi Zancan, 2012, 6, p. 11-30.
- [14] Fondazione Emanuela Zancan, Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015. Bologna: Il Mulino; 2015.
- [15] Vecchiato T. GIA cioè valutazione di impatto generativo. Studi Zancan, 2016, 2, p. 5-18.

## **Sitografia di riferimento**

<http://www.welfaregenerativo.it/>