

ATTUALITÀ

Verso nuovi diritti e doveri sociali: la sfida del welfare generativo

Tiziano Vecchiato

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Modelli di welfare, sistemi solidaristici e efficienza. – 3. Risposte di welfare, riduzione delle disuguaglianze, rendimento dei servizi. – 4. Diritti sociali “condizionati” e capacità generativa.

1. *Premessa.* – Il contributo propone una diversa configurazione del rapporto tra riconoscimento dei diritti sociali e adempimento dei doveri di solidarietà sociale ed economica, con il superamento della concezione meramente distributiva che caratterizza attualmente l’assistenza ed il consolidamento di una concezione “generativa” degli interventi pubblici di promozione e tutela dei diritti sociali di cittadinanza¹.

L’utilizzo delle ingenti risorse economiche destinate all’assistenza è attualmente concepito solo in termini di spesa e di costo da sostenere, mentre è possibile, anzi costituzionalmente necessario, concepire il welfare in termini “generativi”, ovvero come investimento, in cui le risorse umane ed economiche sono funzionali a produrre capitale sociale, promuovere la corresponsabilità di istituzioni, formazioni sociali ed assistiti nel perseguire obiettivi di sviluppo personale, sociale e di solidarietà².

In questa direzione va la proposta di concepire i diritti sociali come diritti a corrispettivo sociale³, ovvero diritti “condizionati” non con riferimento alle ri-

¹ L’elaborazione di un modello di welfare generativo è stata oggetto di approfondimento e di sviluppo in due pubblicazioni recenti: Fondazione E. Zancan, *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Bologna 2012, e ID., *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, Bologna 2013.

² Questo implica un netto cambiamento di rotta rispetto all’assenza di azione da parte delle istituzioni e soprattutto di una visione *positiva* delle politiche sociali. Come ha sottolineato A. ROSINA, *L’Italia che non cresce. Gli alibi di un paese immobile*, Roma Bari 2013: “mettere in campo un sistema di welfare in grado di promuovere scelte allo stesso tempo desiderate a livello individuale e virtuose a livello sociale è un obiettivo che negli ultimi decenni la politica italiana ha clamorosamente mancato: volevamo crescere e ci siamo trovati con un sistema nel quale ciascuno è stato incentivato (a volte costretto) a dare di meno”.

³ E. ROSSI, *Prestazioni sociali con «corrispettivo»?*, in Fondazione E. Zancan, *Vincere la povertà*

sorse economiche disponibili, ma anche alla volontà e capacità della persona di finalizzarne l'esercizio a fini sociali, ovvero generare effetti positivi a vantaggio di tutti i consociati, non solo degli individui cui tali diritti sono riconosciuti. Questa impostazione è del tutto coerente e sviluppa in modo specifico principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano, che si fonda su una "comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto" e che, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione, parlando di diritti inviolabili dell'uomo richiede contestualmente l'adempimento dei *corrispettivi* doveri di solidarietà⁴.

2. *Modelli di welfare, sistemi solidaristici e efficienza.* – Il dibattito attuale sui sistemi di *welfare* si concentra sui caratteri delle soluzioni utilizzate nei paesi occidentali. Si è pensato che la condivisione di responsabilità fosse la strada diretta ed efficace per promuovere il bene comune a costi sostenibili, declinando il principio di solidarietà prevalentemente in termini economici, come dovere contributivo al finanziamento dei sistemi di *welfare*⁵. Dal punto di vista culturale, prima che politico, è rimasta minoritaria l'assunzione del principio di solidarietà come ragione fondante comportamenti individuali funzionalmente rivolti alla salvaguardia e alla valorizzazione dell'autonomia e delle capacità personali di ognuno, come singolo e come parte della società⁶.

I sistemi di *welfare* che si sono sviluppati negli stati occidentali dal secondo dopoguerra sono diversamente strutturati, ma tendenti comunque ad assicurare massima copertura e pari opportunità di accesso ai servizi sociali, sanitari, educativi, grazie alla condivisione del rischio e degli oneri finanziari. Le risorse necessarie sono ricavate dalla solidarietà fiscale o da modalità di raccolta fondi di tipo mutualistico.

La diversità di soluzioni di *welfare* utilizzate produce effetti diversi in termini di copertura universalistica, ma anche di rapporto tra costi e efficacia.

In base ai dati disponibili sulla spesa e sulla capacità occupazionale dei sistemi sanitari, è stato possibile dividere i Paesi europei in categorie omogenee, sulla base della modalità di finanziamento del sistema sanitario pubblico (Tab. 1). Dal confronto tra i dati nazionali così aggregati, si nota come i paesi che fi-

con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012, Bologna 2012, 103; E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Prestazioni sociali con corrispettivo e capacità generativa*, in Fondazione E. Zancan, *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, cit., 105.

⁴ C. Cost., sentenza n. 172 del 1999, punto 2.3 del considerato in diritto.

⁵ In questo senso per esempio, in diritto costituzionale il dovere tributario viene considerato espressione diretta e principale del dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., v. per tutti C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano 2011, *passim*.

⁶ E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionali*, Padova 2012; F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano 1999.

nanziano i sistemi di welfare prevalentemente attraverso la fiscalità generale tendano mediamente a generare maggiore occupazione per unità di spesa, cui corrisponde una minore spesa per occupato (euro/occupato 110.293,7 e occupati in sanità per ogni milione di euro di spesa sanitaria 9,4). I paesi che hanno sistemi di finanziamento misti, in parte basati su contributi, in parte su fiscalità generale, sono in una posizione intermedia (euro/occupato 114.380,8 e occupati in sanità per ogni milione di euro di spesa sanitaria 8,8). Vengono per ultimi i «paesi mutualistici», ovvero che hanno un finanziamento dei sistemi di welfare prevalentemente basato su contributi categoriali (euro/occupato 128.241,1 e occupati in sanità per ogni milione di euro di spesa sanitaria 8,0).

Tab. 1 – Output occupazionale del settore sanitario (pubblico e privato) in alcuni Paesi europei, 2010

<i>Stati</i>	<i>Spesa sanitaria per occupato (€/occupato)</i>	<i>Occupati per ogni milione di € speso</i>	<i>Spesa sanitaria per abitante (€/abitante)</i>	<i>Occupati in sanità ogni 1.000 abitanti</i>
Austria	117.288,4	8,5	3.761,5	32,1
Belgio	122.525,3	8,2	3.515,3	28,7
Danimarca	139.674,4	7,2	4.852,9	34,7
Finlandia	89.897,4	11,1	3.007,0	33,4
Francia	130.606,8	7,7	3.563,4	27,3
Germania	103.728,9	9,6	3.539,7	34,1
Grecia	111.473,2	9,0	2.051,0	18,4
<i>Italia</i>	<i>122.296,6</i>	<i>8,2</i>	<i>2.445,3</i>	<i>20,0</i>
Norvegia	141.127,3	7,1	6.164,3	43,7
Paesi Bassi	116.747,3	8,6	4.226,9	36,2
Portogallo	93.381,1	10,7	1.785,5	19,1
Regno Unito	78.992,3	12,7	2.646,0	33,5
Spagna	110.518,9	9,0	2.166,7	19,6
Svezia	106.461,6	9,4	3.589,1	33,7
Svizzera	167.597,4	6,0	6.145,7	36,7

Fonte: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (Pil in milioni di Euro; Occupati per settore) World Health Organization, <http://apps.who.int/nba/database> (Spesa sanitaria in % del Pil).

Nel rapporto tra input (spesa) e output (in termini occupazionali) complessivi (del settore pubblico e privato) maggiore efficienza nell'occupazione sanitaria la ottengono i paesi con sistema universalistico. Se a ciò si aggiunge il fatto che nei paesi «fiscali» con sistema universalistico è minore la spesa sanitaria complessiva in rapporto al Pil, risulta meglio caratterizzata la minor onerosità media di questi sistemi rispetto agli altri e anche il loro maggiore rendimento sociale, in termini di occupazione di welfare e di maggiori risorse professionali finalizzate al curare e prendersi cura, e quindi, di una maggiore capacità di risposta ai bisogni dei cittadini.

3. *Risposte di welfare, riduzione delle disuguaglianze, rendimento dei servizi.* – Le radici dei moderni sistemi di welfare nascono dalle risposte che, nel passato, sono diventate organizzazioni solidali. Molte opere di carità hanno espresso soluzioni per dare risposta agli ultimi e per estenderle a tutti. Da questa duplice attenzione sono nati gli ospedali, l'accoglienza dei bambini abbandonati, luoghi di apprendimento di nuovi mestieri, l'aiuto domiciliare e residenziale per i non autosufficienti⁷. In questo modo l'ospedale, i centri diurni, le cure domiciliari, le scuole professionali sono diventate infrastrutture di welfare grazie al passaggio da "carità" a "giustizia".

I moderni sistemi di welfare si stanno misurando con la tenuta nel lungo periodo del passaggio da carità a giustizia, ovvero con la capacità degli stati moderni di garantire la piena esigibilità dei diritti sociali come diritti fondamentali di cittadinanza.

Le soluzioni attuate sinora non sono punti di arrivo ma anche di ripartenza per trasformare nei diversi contesti economici e culturali le risorse in servizi, così che il loro rendimento sia duplice: capacità di risposte professionali e appropriate e capacità di affrontare i problemi per ridurre le disuguaglianze e promuovere sviluppo.

I servizi sono una componente fondamentale per attivare capacità generativa, perché fungono da moltiplicatori del rendimento delle risorse e da attivatori dei processi di responsabilizzazione delle persone nell'esercizio dei loro diritti sociali. Questo vale soprattutto per i servizi professionali.

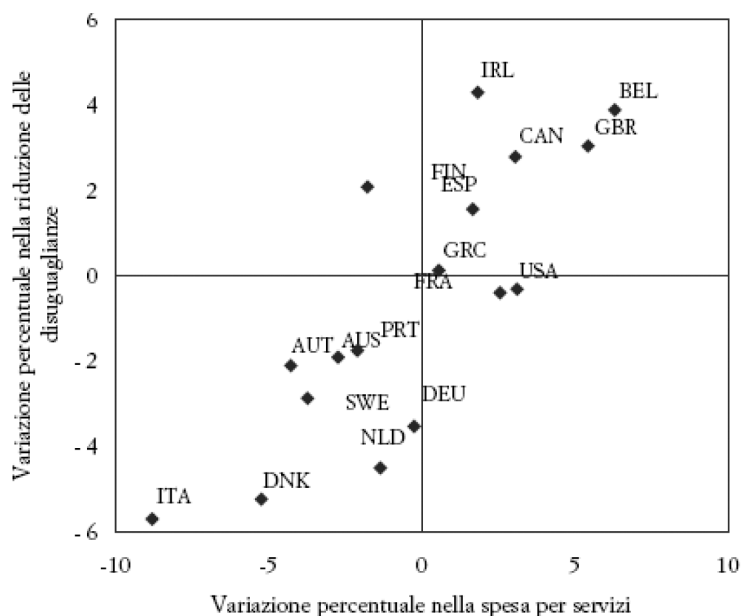
Un dato importante evidenziato da uno studio di Verbist e altri⁸ è che le risposte garantite da servizi accessibili anche alle fasce più deboli della popolazione, misurate con il Prpi (Poverty Reduction Potential Indicator), riducono dell'80% il rischio di povertà assoluta e del 40% il rischio di povertà relativa.

⁷ C.F. CASULA, *La solidarietà nell'evoluzione delle dottrine e dei sistemi politici*, in G. SARPELLON (a cura di), *Solidarietà: confronto tra concezioni e modelli*, Padova 2004, 113.

⁸ G. VERBIST, M. FÖRSTER, M. VAALAVUO, *The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods*, Oecd Social, Employment and Migration, Working Papers, 2012, 130.

I dati Ocse, relativi al periodo 2000 - 2007, mostrano come il grado di disuguaglianza dei redditi monetari (espresso con l'indice di Gini) venga ridotto significativamente dai servizi sanitari, educativi e abitativi: in media i servizi hanno contribuito a ridurre di quasi un quinto l'indice di disuguaglianza nei paesi OCSE (-19,3% nel 2000 e -18,8% nel 2007). In Italia l'impatto redistributivo dei servizi si è ridotto da quasi un quarto nel 2000 (-24,1% di riduzione della disuguaglianza) a meno di un quinto (-18,4%) nel 2007 (Fig. 1). I tagli che si sono susseguiti negli ultimi anni non faranno che ridurre ancora di più tale impatto.

Fig. 1 - *Relazione tra variazione nella spesa per servizi pubblici e variazione nella riduzione delle disuguaglianze, 2000-2007.*



Fonte: OCSE.

Il maggiore rendimento dei servizi può essere sintetizzato in quattro modi: occupazione di welfare, valore trasformativo dell'aiuto professionale, maggiore rendimento delle risorse, maggiori indici di efficacia.

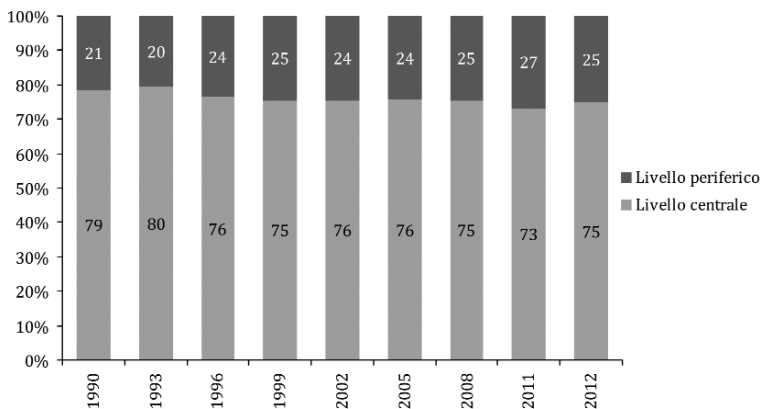
Nell'ambito dell'assistenza sociale le potenzialità rigenerative sono grandi ma ancora inespresse, poiché in questo settore si opera ancora secondo una concezione tradizionale di assistenza, privilegiando le erogazioni economiche a discapito dei servizi, con un apporto professionale sottodimensionato rispetto ad altri ambiti del welfare, come la scuola o la sanità. Il rapporto tra servizi ed erogazioni economiche è di circa 1 a 10, cioè per ogni euro speso per dare servizi ci

sono altri 9 euro per dare trasferimenti monetari, attualmente svincolati da qualsiasi “condizione generativa”.

Ad esempio, se solo si operasse la trasformazione in servizi di una quota dei trasferimenti per la non autosufficienza e per le responsabilità familiari⁹, si potrebbe determinare un grande effetto generativo, in termini di crescita dell’occupazione, soprattutto femminile, di migliore rispondenza ai bisogni delle persone, di qualificazione dell’assistenza erogata¹⁰.

L’attuale configurazione degli equilibri di spesa tra livello nazionale e locale in ambito sociale mostra come un’effettiva condivisione delle responsabilità istituzionali tra i diversi livelli di governo sia ancora lontana, e come la gran parte delle risorse destinata a spesa sociale sia ancora gestita prevalentemente a livello statale in termini di trasferimenti monetari “incondizionati” e non in termini generativi, mentre la gran parte dei servizi alla persona, soprattutto quelli caratterizzati da una presa in carico professionale di carattere sociale, sono in capo agli enti locali (Fig. 2).

Fig. 2 – Spesa per prestazioni di assistenza, per livello di gestione



Fonte: Istat, Conti della protezione sociale.

⁹ Nel 2012 la spesa per gli assegni familiari è stata di 6.580 milioni di euro, quella per le indennità di accompagnamento 10.807 milioni di euro. Sul tema della trasformazione di una quota delle erogazioni economiche per l’indennità di accompagnamento e per gli assegni familiari in servizi si rinvia a Fondazione Zancan, *Riconversioni di spesa per azioni finalizzate al contrasto alla povertà*, in Caritas Italiana, Fondazione Zancan, *Ripartire dai poveri*, Bologna 2008, 89 ss.

¹⁰ Negli ultimi anni numerosi studi, fondamentalmente di impronta economica, hanno sottolineato come una maggiore disponibilità di servizi di welfare, soprattutto in ambito educativo ma non solo, avvierebbe un processo virtuoso di aumento di ricchezza, maggiore accesso al lavoro delle donne, crescita occupazionale: D. DEL BOCA, L. MENCARINI, S. PASQUA, *Valorizzare le donne conviene*, Bologna 2012, *passim*.

Si tratta di un risultato paradossale, dal momento che gli ultimi dieci anni del Novecento hanno visto le istituzioni impegnate in un enorme sforzo di rinnovamento dei rapporti istituzionali, per spostare dallo Stato al territorio la responsabilità di gestire il rapporto tra risorse e risposte. Avrebbe potuto sostituire ai procedimenti burocratici processi di collaborazione e partecipazione, per promuovere il coinvolgimento dei cittadini nei procedimenti amministrativi e nei processi di elaborazione delle politiche pubbliche. Tutto questo è avvenuto solo parzialmente mentre la dimensione economico finanziaria ha prevalso su ogni altro profilo dell'azione amministrativa e di governo, riducendo in termini di dare-avere anche il rapporto tra diritti e doveri, impostato su un piano sinallagmatico (del *do ut des*) piuttosto che relazionale e di ricerca del bene comune.

4. *Diritti sociali "condizionati" e capacità generativa.* – La grande sfida posta dall'affermazione dei diritti sociali come espressione di giustizia e solidarietà, fatta propria dalla Costituzione, si fonda sulla valorizzazione delle capacità personali, della responsabilità di ognuno nei confronti di se stesso e degli altri e come dimensione ontologica insita nell'esercizio stesso dei diritti e dei doveri fondamentali.

In questo senso la natura condizionata dei diritti sociali riguarda non solo e non tanto la disponibilità di risorse, che come è noto è limitata e riguarda tutti i diritti, non solo quelli sociali, ma anche la capacità di trasformazione "a dividendo sociale" che tali diritti possono esprimere in termini personali e sociali. La condizionalità non si esprime nel subordinare il riconoscimento dei diritti sociali solo alla disponibilità di risorse finanziarie, quanto nel condizionare il *modus* di esercizio del diritto-dovere, affinché determini non solo un vantaggio per il singolo, ma anche per la società.

In letteratura, la categoria dei "diritti condizionati" è stata utilizzata per spiegare come, quando e quanto un diritto può diventare esigibile. Occorrono condizioni elementari: capacità di finanziarli, infrastrutture per erogarli, organizzazioni professionali per garantirli. Ma non bastano per passare da un welfare redistributivo a un welfare generativo. Il faticoso passaggio al federalismo sta avvenendo senza considerare abbastanza questi aspetti, ritenendo sufficienti le regolazioni dei costi standard e una migliore identificazione dei livelli essenziali di assistenza.

Se assunti solo in termini economico finanziari, i diritti condizionati comportano il rischio dei diritti incompiuti, a scapito di quanti non sono in grado di accedere alle risposte "per tutti", poiché non hanno capacità sufficienti per rivendicarli.

La differenza tra "diritti individuali" e "diritti sociali" nella prospettiva del welfare generativo è cruciale: i primi riguardano l'individuo in quanto tale, i secondi riguardano la persona e le sue responsabilità verso gli altri. Diritti sociali

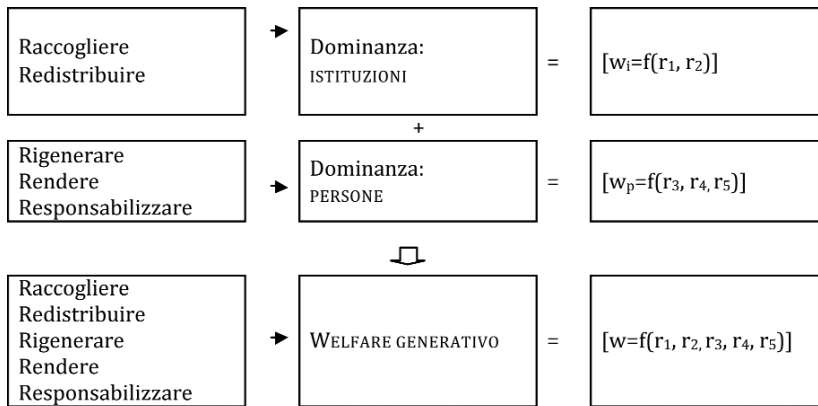
significa diritti a “corrispettivo sociale”, poiché sono diritti “condizionati”, non solo dai limiti delle risorse a disposizione ma anche dalla capacità di rigenerarle con l’incontro dei diritti e doveri, a vantaggio “proprio e di tutti”¹¹.

Questo approccio potrebbe sembrare impossibile o idealistico. È invece condizione costitutiva e strategica perché ogni persona possa rivendicare l’aiuto che riconosce dignità e capacità, senza esporsi al rischio della dipendenza assistenziale.

Quando la Costituzione guarda al “prendersi cura dei più deboli e fragili” lo fa in termini di promozione e attivazione, chiedendo anche agli aiutati di valorizzare le proprie capacità e di salvaguardare la propria dignità. Lo fa nell’articolo 38 quando afferma che anche “*gli inabili ed i minorati hanno diritto all’educazione e all’avviamento professionale*”, non solo all’assistenza. Un sistema sociale (e di welfare) così concepito fa del passaggio da costo a investimento un salto di paradigma, cioè del modo stesso di pensare la socialità. Per passare dal welfare tradizionale (che raccoglie e redistribuisce) ad un welfare generativo, che non solo raccoglie e redistribuisce ma *rigenera* le risorse a disposizione, è necessario *farle rendere*, passare da costo a investimento, *valorizzando le capacità*, responsabilizzare le persone. La sua grammatica e sintassi è descritta nella successiva figura.

Nel nuovo paradigma ogni aiutato può anche aiutare, può valorizzare le proprie capacità, può contribuire a rigenerare valore per sé e gli altri.

Fig. 3 - *Da welfare redistributivo a welfare generativo*



¹¹ E. ROSSI, *Prestazioni sociali con «corrispettivo»?*, in *Vincere la povertà con un welfare generativo*, cit., 118 ss., parla in questo senso di “solidarietà circolare”.

È un'opzione etica e strategica, visto che ogni persona ha diritto a veder riconosciute le proprie capacità. In questo modo la sussidiarietà può trovare radici più profonde, che nascono dal riconoscimento dell'altro e del valore proprio di ogni persona, anche nelle condizioni più estreme, ovvero dall'effettivo riconoscimento della dignità della persona umana in quanto tale, in attuazione di quel principio personalista che è elemento fondante il nostro patto costituzionale. Consapevoli di questo, le potenzialità del welfare generativo si concretizzano nel passaggio dai diritti soltanto individuali ai diritti e doveri che sono effettivamente sociali. È la premessa per nuove forme di socialità, più inclusive, perché più capaci di valorizzare le persone e l'incontro di diritti e doveri.

