



FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN
Onlus - Centro Studi e Ricerca Sociale

Il modello di welfare generativo

Selezione di testi

© Fondazione Emanuela Zancan onlus
via del Seminario, 5/A
35122 Padova
Tel. [049 663800](tel:049663800)
fz@fondazionezancan.it
www.fondazionezancan.it

Indice

Verso un welfare generativo, da costo a investimento

Fondazione Emanuela Zancan, Studi Zancan, 2/2013

Il welfare generativo, una sfida politica e sociale

Tiziano Vecchiato, Studi Zancan, 4/2014

L'arco terapeutico

Tiziano Vecchiato, Studi Zancan, 4/2015

Poveri e così sia?

Tiziano Vecchiato, Studi Zancan, 2/2017

Le sette piaghe del welfare

Tiziano Vecchiato, Studi Zancan, 3/2018

Proposta di legge: Welfare generativo e azioni a corrispettivo sociale

Fondazione Emanuela Zancan, Studi Zancan, 6/2015

Verso un welfare generativo, da costo a investimento

Fondazione Emanuela Zancan onlus¹

Innovazioni sociali

I sistemi di welfare hanno un carattere comune e originario che ci aiuta a capire il loro sviluppo nel passaggio «da carità a giustizia». Gli innovatori tra l'800 e la prima metà del 900 hanno fatto della carità una strategia per cercare nuove risposte per curare e prendersi cura, insegnando, assistendo, dando speranza, riabilitando, formando a nuovi lavori, accogliendo bambini, adulti, anziani, a cui nessuno dedicava attenzione. Gran parte delle innovazioni di welfare sono nate da questo sforzo che ha trasformato la socialità, a partire dagli ultimi, con risultati che hanno travalicato le aspettative.

Le soluzioni non sono state progettate e finanziate preventivamente. Si sono autofinanziate, creando nuovi lavori, investendo, con soluzioni che poi si sono rivelate generative di beni comuni. È uno sforzo che non ha avuto conseguenze solo per i servizi alle persone o, come molti li definiscono, «di welfare», visto che ha facilitato e accompagnato anche il passaggio dagli assolutismi alle democrazie. Dare valore alle persone, a ogni persona, ha significato contribuire a liberarle, creando società

¹ Questo documento sintetizza le proposte formulate dalla Fondazione Zancan nel volume «*Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*» (Il Mulino 2012) e propone alle forze politiche, sociali, imprenditoriali e della solidarietà organizzata nuovi scenari di welfare su cui investire.

fatte da cittadini e non da sudditi. Gli stati moderni hanno capitalizzato questi risultati, trasformandoli in diritti e in giustizia distributiva, da garantire a tutti, a partire dai più deboli. Alcuni risultati oggi consentono a molte persone di ottenere aiuto per diritto, mentre prima lo ricevevano per bontà e carità nelle forme della beneficenza privata e pubblica e con modalità di mutuo aiuto di tipo discrezionale. Si è pensato che non bastasse dare per carità quello che doveva essere dato per giustizia. In passato ha rappresentato una condizione necessaria per moltiplicare le risorse e le capacità. Le soluzioni sono state poi stabilizzate nei diritti e nei livelli di assistenza. Senza carità non sarebbero diventati diritti, a disposizione di ogni persona, anche di quelle più deboli. Gli «incubatori di innovazione», hanno così abbattuto i muri degli egoismi, collaudando nuove forme di socialità, per una cittadinanza più solidale.

Dai pionieri ai colonizzatori

Le rivoluzioni liberale e socialista hanno valorizzato questo capitale sociale ed economico, assumendolo giuridicamente. La tecnica è stata: riconoscere diritti agli individui, perché possano beneficiare dei proventi della solidarietà che, attraverso lo strumento fiscale, si trasforma in capacità di far incontrare bisogni e diritti.

È un percorso che ha bisogno di ulteriori innovazioni. La domanda di aiuto non è infatti disposta a decrescere. Non tenerne conto significa accettare che la sofferenza diventi disperazione, abbandono, conflittualità, crisi di fiducia.

Ma come reggere l'onda dei bisogni delle persone che, anche a causa della crisi, non possono farcela da sole? L'incapacità di accogliere le loro domande travolgerà i sistemi attuali di welfare e anche i sistemi di fiducia necessari per la vita democratica. La Costituzione aveva prefigurato il contrario, investendo nell'incontro tra diritti e doveri.

Negli ultimi 30 anni ci si è invece limitati ad amministrare «giuridicamente» il capitale a disposizione con poche innovazioni. Si è puntato sul «raccolgere e redistribuire», identificando nei proventi della solidarietà fiscale la condizione necessaria e sufficiente per operare. Non si è investito sul loro rendimento. Non sono state cercate soluzioni più capaci di affrontare il rapporto tra bisogni e risorse. In questo modo le «strategie per prendersi cura» sono diventate sistemi assistenziali gestiti a costo e non a investimento, senza cercare forme più efficaci di aiuto e sviluppo umano e sociale.

Diritti sociali cioè da socializzare

Al traguardo dei diritti va certamente riconosciuto un valore di civiltà, grazie a un salto di paradigma: «non solo per carità ma per giustizia». Non è un punto di arrivo, a cui adattarsi e a cui affidare la gestione del capitale a disposizione. È un punto di ripartenza, per costruire una socialità migliore. L'incontro tra diritti e doveri dovrà garantire un maggiore rendimento delle risorse a disposizione. Ma non sarà possibile in un mondo in cui diritti e doveri non si parlano.

È un effetto indesiderato a cui hanno contribuito le forme di protezione a «riscossione individuale». Non chiedono e non incentivano solidarietà e responsabilizzazione sociale. È giusto riscuotere diritti individuali a cui non corrispondono doveri di solidarietà? È giusto consumare risorse «in privato» senza rigenerarle per altri? Ha senso consumare diritti senza metterli a disposizione di chi ne avrà bisogno dopo di me?

Ogni volta che i diritti sociali vengono considerati «solo individuali» mortificano la propria natura. Riconoscere «diritti sociali» significa diritti a corrispettivo sociale. Quello che ricevo è per aiutarmi e per mettermi in condizione di aiutare. Sono diritti condizionati, ma non dai limiti delle risorse a disposizione ma dalla mia e nostra capacità di rigenerare le risorse «a vantaggio di tutti».

È la condizione necessaria perché ogni persona possa rivendicare il diritto alla libertà dalla dipendenza assistenziale, dall'aiuto che non riconosce dignità e capacità. Dignità e capacità sono libertà necessarie per una socialità moltiplicativa di responsabilità. Le istituzioni, dopo aver raccolto risorse con la solidarietà fiscale, devono evitare che siano consumate da «aventi diritti senza doveri». È un costo e una perdita per tutti. La Costituzione non lo prevede. Quando guarda al «prendersi cura dei più deboli e fragili» lo fa in termini di promozione, di attivazione, chiedendo a tutti, anche agli aiutati, di rivendicare le proprie responsabilità, di valorizzare le proprie capacità, evitando la dipendenza assistenziale, perché il welfare non diventi il contrario di sé stesso: costo e non investimento per generare bene comune.

Perché il welfare oggi è un problema?

Perché le ragioni di necessità e giustizia sono messe in dubbio da quanti ritengono che la solidarietà «civile», cioè basata su diritti e doveri

regolati per tutti, non sia più un bene sostenibile e su cui investire. La sostenibilità del nostro sistema di protezione sociale è stata fino ad ora affidata alla raccolta fondi basata sulla solidarietà fiscale, sulla solidarietà tra lavoratori, sul concorso alla spesa da parte degli aiutati, sulle imposte sui consumi.

In questo modo poveri, esclusi, disoccupati, ammalati, bambini, non autosufficienti... , ricevono aiuto con soluzioni alimentate da questi proventi. La logica è riduttiva in quanto fondamentalmente amministrativa: «raccolgere e redistribuire». I tassi di povertà persistenti condannano l'Italia tra i paesi europei meno capaci di trasformare in valore sociale le risorse a disposizione. Il problema non è quindi: «ce la faremo a reggere la sfida mantenendo gli attuali livelli di risposta», ma «i mezzi e le strategie adottati e il tipo di relazioni sociali valorizzate fino ad ora sono adeguati per affrontare questa sfida?». La Costituzione non limita i potenziali della solidarietà al solo «raccolgere e redistribuire», con il risultato di deresponsabilizzare gli individui, anche perché ingiustizie e disuguaglianze vanno ben oltre la capacità redistributiva dei fondi a disposizione.

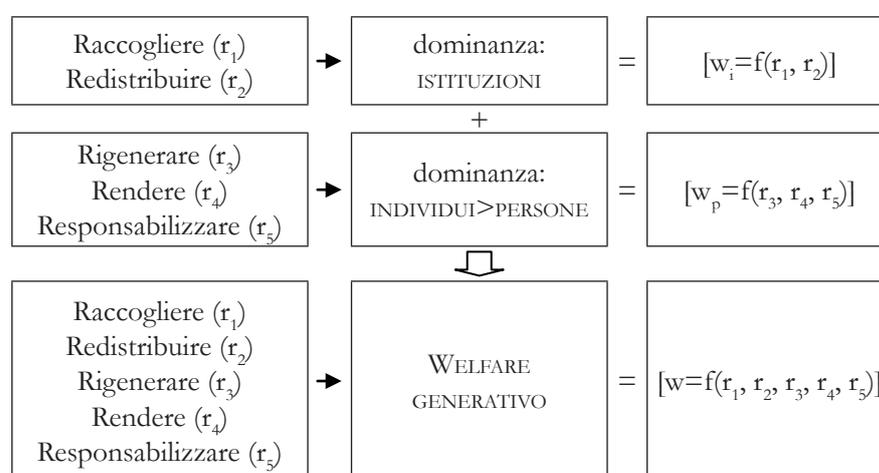
La conseguenza non è dove e come disinvestire e ridurre, ma come far fruttare il capitale sociale e la fiscalità a disposizione. È un capitale gestito a costo e non a investimento: non fa fruttare le risorse, non cerca il loro rendimento, non valorizza le capacità, non incentiva le trasformazioni necessarie per rigenerarle. Si limita ad amministrare molti diritti con pochi doveri. A queste condizioni un salto di civiltà sociale non è possibile. L'alternativa è ridursi a giustificare la recessione di welfare in corso. È regressione di umanità.

Il passaggio da costo a investimento sociale

In natura ogni organismo vivente non si limita a raccogliere e consumare. Fa di più: alimenta la vita, la promuove, la rigenera, mette a disposizione i propri frutti. Il suo contrario è la dissipazione di energie, la morte, cioè l'impossibilità di tutto questo. Coloro che governano i sistemi di welfare non hanno ancora abbastanza compreso questa possibilità. Non hanno considerato la sfida del rigenerare, far rendere, responsabilizzare quanti hanno interesse a moltiplicare le risorse, per dare di più. È una sfida che può e deve essere affrontata in condizioni difficili come quelle attuali e anche grazie ad esse.

Le potenzialità di un welfare generativo possono favorire il passaggio dai diritti soltanto individuali ai diritti realmente sociali. Non è diminuzione, ma potenziamento, anzi condizione perché gli individui diventino persone più responsabili di sé e degli altri. Sul piano tecnico i fattori in gioco possono essere identificati a partire dallo schema successivo, dove pubblico e istituzionale, solidale e sociale devono poter incontrarsi in modi nuovi, generativi di valore.

Fig. 1 – Da welfare redistributivo a welfare generativo



Ogni aiutato che valorizza le proprie capacità è anche moltiplicatore di valore. È un'opzione etica, visto che anche agli ultimi va riconosciuto il diritto di contribuire ad una socialità che si rinnova, nel momento in cui diventa più capace di essere solidale. Da dove partire: dal lavoro a rendimento sociale.

Si tratta di lavoro in senso ampio del termine, finalizzato a produrre capitale sociale. Gli esempi non mancano: il lavoro socialmente utile delle persone anziane autosufficienti, il servizio civile, le molteplici forme di lavoro per utilità sociale. Possono farlo tutti, non solo i motivati e i volontari, ma tutti gli aiutati, trasformando gli ammortizzatori sociali, i sussidi, i trasferimenti monetari in altrettanto lavoro a rendimento sociale. Non si tratta di chiedere lavoro socialmente utile (già sperimentato e non senza distorsioni) o volontariato, ma di trasformare i valori degli aiuti a disposizione, destinandoli a totale dividendo sociale. È già remunerato dagli aiuti ricevuti. Proprio per questo può diventare generativo di ulteriore aiuto, grazie al valore economico e relazionale che produce

e mette a disposizione. Non si tratta di far leva sulla generosità e l'altruismo, ma prima ancora di portare a sistema la capacità generativa del lavoro di ogni aiutato, «per giustizia e solidarietà». Insieme possono garantire e rigenerare non solo le risorse personali e istituzionali ma anche una socialità più capace di investire nel proprio futuro. La fondazione giuridica dei diritti sociali a corrispettivo sociale potrà facilitare il loro sviluppo, così che chi è aiutato possa salvaguardare la propria dignità senza essere ridotto ad assistito, ma vivendo responsabilmente l'aiuto che aiuta. È passaggio dai diritti individuali ai diritti sociali, capaci di corrispettivo e di dividendo sociale, come vorrebbe la Costituzione.

Numeri di una deriva evitabile

La spesa per assistenza sociale nel 2007 valeva circa 47 miliardi, nel 2011 è passata a quasi 51 miliardi. Le analisi che guardano al piccolo sottoinsieme del fondo sociale nazionale non tengono conto di questo andamento. Tra il 2008 e il 2009 la spesa assistenziale dei comuni è aumentata del 4,7%, 0,7 punti percentuali in più dell'incremento registrato tra il 2007 e il 2008. La spesa per la povertà è aumentata del 7,4% (5 volte in più dell'aumento registrato tra il 2007 e il 2008) e quella per il disagio economico del 13,3% (era stato del 18% nel biennio precedente).

Nel quinquennio 2005-2009 la spesa per assistenza sociale, in termini nominali, è passata da 5.741 milioni di euro a 6.979 milioni di euro, con un aumento del 22%. Contemporaneamente, la spesa destinata a sostegno delle persone con disagio economico è aumentata del 42% (da 1.164 a 1.656 milioni di euro) e quella destinata alla povertà del 37% (da 423 a 579 milioni di euro).

Dei 115,94 euro pro capite destinati alla realizzazione del sistema dei servizi sociali locali, quasi un terzo (32%) nel 2009 è stato destinato a persone povere o con disagio economico. Cinque anni prima la quota era del 28%.

Nel 2009 il divario di spesa pro capite tra i comuni che spendono di più e di meno è stata di: 1 a 12 per la spesa sociale complessiva (nel 2008 era di 1 a 9), di 1 a 17 per quella destinata alle persone con disagio economico (il linea con il 2008) e 1 a 11 per la spesa destinata a contrastare la povertà (l'anno prima era di 1 a 9).

Un terzo della spesa dei comuni è destinato a supportare il disagio economico dei minori e delle famiglie (12,05 euro per abitante nel 2009,

erano 11,11 euro nel 2008). Circa un quarto è destinato alle persone in condizione di povertà estrema (9,61 euro pro capite nel 2009, 8,53 euro nel 2008) e poco più di un quinto alle persone anziane (7,83 euro nel 2009, 7,50 euro nel 2008). Il campo di variazione della spesa per assistenza sociale per gli stessi bisogni è incredibilmente lontana da parametri di equità: da 5,79 a 61,54 euro la spesa a sostegno delle persone in disagio economico; da 1,77 a 30,64 euro la spesa per la povertà; da 7,66 a 92,18 euro la spesa per il disagio economico e la povertà; da -71% a +181% la variazione della spesa per il disagio economico e la povertà tra il 2005 e il 2009; da 1,94 a 17,77 euro la spesa per il disagio economico dei bambini e dello loro famiglie; da 30 centesimi a 20,08 euro la spesa per il disagio economico delle persone anziane.

Limitarsi a quantificare le risorse assegnate al welfare può però diventare riduttivo, se il teorema poi utilizzato per togliere speranza è «le risorse sono finite» e, potremmo aggiungere, sono utilizzate in modi inefficienti e lontani dai principi di equità e giustizia.

Un diritto diventa a pieno titolo sociale quando genera benefici per la persona e contemporaneamente per la comunità. Richiede l'esercizio di responsabilità personale e sociale. Quando non rigenera, chi ne beneficia di fatto sottrae bene pubblico a fini individuali. Oggi può farlo senza problemi, visto che si può ottenere per diritto anche senza aver bisogno e senza che questo comporti sanzioni morali e materiali. Non potrebbe essere diversamente, se si continua a pensare le risorse come fonte da consumare, come costo, e non anche come capitale da far fruttare e rigenerare.

La spesa pubblica per interessi passivi, che era di poco più di 71 miliardi nel 2010, è passata a 78 miliardi nel 2011 e a oltre 86 miliardi nel 2012. Nei prossimi anni le previsioni sono di 89 miliardi nel 2013, di 96 miliardi nel 2014 e di 105 miliardi nel 2015. Questi incrementi descrivono quanto il sistema pubblico abbia poca capacità di dare servizi ai propri finanziatori (i contribuenti), che pagano senza vedersi restituito il capitale investito: in servizi di pubblica utilità, in risposte di welfare, in amministrazioni a loro servizio. Buona parte delle risorse sono infatti attribuite ai costi di funzionamento generale e a interessi sul debito. Le risorse cioè non sono «finite», ma semplicemente destinate altrove, a pagare le conseguenze di precedenti irresponsabilità.

Trasferimenti e servizi

I servizi di assistenza sanitaria, sociale, educativa, di sostegno abitativo in Europa riducono le disuguaglianze di un terzo. Nella competizione finalizzata al maggiore rendimento possibile delle risorse i fanalini di coda sono Italia, Polonia e Austria. L'Italia in particolare è penalizzata dalla carenza di risposte di edilizia sociale, di servizi per la prima infanzia, di servizi per la non autosufficienza.

Il beneficio di questi servizi non riguarda soltanto i poveri ma tutta la popolazione. Quella povera ne ha un beneficio maggiore, visto che il vantaggio misurato in termini di incremento del reddito disponibile è del 76% per i più poveri e del 14% per il 20% più ricco della popolazione, cioè idealmente 5 volte di più in termini redistributivi a vantaggio dei più deboli, non escludendo dai frutti della solidarietà tutti gli altri.

Un dato importante è che le risposte garantite da servizi accessibili anche alle fasce più deboli della popolazione, riducono dell'80% il rischio di povertà assoluta e del 40% il rischio di povertà relativa. Benefici considerevoli sono resi possibili dai servizi per cure di lungo termine (Ltc) per persone anziane non autosufficienti. In Islanda, Danimarca, Svezia, Norvegia e altri paesi è evidente questo effetto in termini di maggiore aiuto al quintile di reddito più povero. L'Italia è all'estremo opposto della distribuzione. Si caratterizza per assenza di effetti redistributivi a vantaggio, in questo esempio, della popolazione anziana: i quintili di popolazione ricevono in modo quasi uguale, senza dare di più ai più deboli e di meno ai più ricchi.

Nei paesi Ocse, nel 2000 e nel 2007, i servizi sanitari, educativi, abitativi hanno contribuito a ridurre di quasi un quinto l'indice di disuguaglianza dei redditi monetari espresso con l'indice di Gini (-19,3% nel 2000 e -18,8% nel 2007). In Italia l'impatto si è ridotto da quasi un quarto nel 2000 (-24,1% di riduzione della disuguaglianza) a meno di un quinto (-18,4%) nel 2007. L'indice di disuguaglianza è aumentato da 0,295 a 0,320. Nei paesi Ocse si è passati da 0,291 a 0,301, con una forte relazione tra spesa per servizi ed efficacia in termini di riduzione della disuguaglianza. Il risultato negativo dell'Italia tra il 2000 e il 2007 accade in un paese in cui è diminuita più di tutti la spesa per servizi. I tagli del 2012 l'hanno ulteriormente ridotta.

Da dove partire

Se il principio attivatore è «non posso aiutarti senza di te», la conseguenza è «cosa puoi fare con l'aiuto messo a tua disposizione?», «come rigenerare le risorse, mettendole a disposizione di altri adesso come te, che ne avranno bisogno dopo di te?».

Se ci sono potenzialità ci sono anche rischi. I rischi di una simile prospettiva sono intuibili: anzitutto la difficile gestione di un potenziale umano ed economico di grandi proporzioni, che non può essere trattato in termini assistenziali, ma solo come fonte di dignità e valore. I gestori di una simile impresa possono essere pubblici, privati non-profit e profit. La natura giuridica dei gestori non dovrebbe essere discriminante. La differenza può farla la capacità di gestione e il rendimento etico del capitale sociale. Chi in passato ha promosso «nuovi» sistemi di sicurezza sociale non potrebbe che essere soddisfatto per quattro ragioni: a) che ci sia voluto così tanto tempo per andare oltre loro; b) che sia stato possibile mettere in discussione una idea di stato sociale intesa come costo; c) che possano essere praticate soluzioni di welfare liberate da una concezione assistenziale, difensiva, solo redistributiva; d) che lentamente e finalmente si possano discutere soluzioni ulteriori.

Significa passare dal welfare attuale $[W=f(r_1, r_2)]$ ad un welfare a maggiore capacità e potenza $[W=f(r_1, r_2, r_3, r_4, r_5)]$ che non si limita a raccogliere e a redistribuire, perché diventa promotore di capacità di fare di più, a livello micro nell'incontro con la persona, e a livello meso promuovendo corresponsabilità locali, tra prossimi, a livello macro, rigenerando le risorse, senza consumarle, anzi facendole rendere, grazie alla responsabilizzazione resa possibile da un nuovo modo di intendere i diritti e doveri sociali.

Un primo tavolo di prova è il lavoro generato. Complessivamente gli occupati di welfare nel 2011 nel settore pubblico e privato erano 3.240.000, di cui 1.541.000 per l'istruzione, 1.267.000 per la sanità e oltre 400.000 per l'assistenza sociale. Attualmente la capacità occupazionale del settore sanitario varia tra i diversi paesi europei, in termini di occupati per 1.000 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.

La sfida successiva è la verifica di impatto sostanziale. Dovrà entrare nel merito di cinque questioni: (1) trasformare le risorse in lavoro di aiuto per aiutare di più e meglio, (2) facendo in modo che gli aiutati contribuiscano a trasformare i costi di quello che ricevono in risorse da reinvestire, (3) superando prassi assistenziali che curano senza prendersi cura, perché guardano al compito e non all'esito, (4) facendo incontrare capacità professionali e non professionali con i valori economici messi in gioco, (5) misurando il corrispettivo sociale dell'incontro tra diritti e doveri.

Tiziano Vecchiato

Il welfare generativo, una sfida politica e sociale

È giusto riscuotere diritti individuali a cui non corrispondono doveri di solidarietà? È giusto consumare risorse «in privato» senza rigenerarle per altri? Ha senso consumare diritti senza metterli a disposizione di chi ne ha bisogno dopo di me? «Diritti sociali» significa diritti a corrispettivo sociale: quello che ricevo è per aiutarmi e aiutare. Sono diritti «condizionati» dalla nostra capacità di condividere e rigenerare risorse, «a vantaggio di tutti». Condizione necessaria per evitare la dipendenza assistenziale è l'aiuto che riconosce dignità e capacità.

Le difficoltà possono guidarci verso nuove soluzioni

In un momento di crisi persistente, con gravi ripercussioni sulla capacità del nostro sistema di welfare di dare risposte ai bisogni umani fondamentali, non basta chiedersi come ridurre le conseguenze negative. È invece necessario che le difficoltà ci guidino verso nuovi modi di coniugare solidarietà e giustizia.

Memoria e futuro, con uno sguardo capace di contenerli, possono indicarci la strada, per poter ridefinire l'incontro tra bisogni e diritti di ogni età, con un rinnovamento dei servizi, dei modelli di gestione, delle pratiche professionali. Le risposte di welfare non sono un costo da razionalizzare, possono diventare investimento,

sono ricerca di umanizzazione, sono costruzione di una società più giusta e solidale. Chi vive i problemi può contribuire a questo risultato, grazie a modi più solidali di essere società, capaci di rigenerare le responsabilità: sono le principali risorse che abbiamo a disposizione. A queste sfide la

Fondazione Zancan ha dedicato 50 anni di lavoro. Ci mettono a disposizione due risultati di segno contrario.

Il primo è positivo. Lo abbiamo visto con i gruppi di studio che hanno ripercorso, decennio dopo decennio, quello che è successo dopo che la Costituzione ha indicato la strada. I problemi affrontati e le soluzioni proposte hanno contribuito a scelte che sono state sociali e istituzionali. Non è difficile riconoscerle nelle innovazioni adottate per l'infanzia e la famiglia, per le persone con disabilità, per le persone anziane, per i giovani che hanno voluto servire la patria con il servizio civile, per quanti si sono impegnati nel volontariato... Hanno contribuito alle forme istituzionali e organizzative adottate per sviluppare i servizi, per rendere più umana la giustizia minorile e nelle carceri, per progettare e gestire l'offerta di welfare. Ci consegnano la responsabilità di proseguire, consapevoli che quello che è stato fatto non basta, perché molte persone non hanno risposte necessarie e il diritto di ottenerle, non per carità ma per giustizia.

Il secondo risultato è negativo. Molti dei risultati appena descritti appaiono sempre meno sostenibili, da razionalizzare e da ridurre, da

AUTORE

■ *Tiziano Vecchiato*: direttore Fondazione «Emanuela Zancan», Padova.



ripensare. Le ragioni sono economiche, ma nascondono ben altre difficoltà e incapacità. Il quadro attuale descrive una riduzione dell'offerta, la sua razionalizzazione, un accesso difficile e selettivo. Le conseguenze ricadono sui più deboli, gli ultimi, su chi ha meno diritti e capacità. Le ragioni le abbiamo descritte nel rapporto 2012 «Vincere la povertà con un welfare generativo» e in quello del 2013 «Rigenerare capacità e risorse».

Alla crescita della raccolta fiscale non ha corrisposto un miglioramento dei servizi. È aumentato il prelievo sui consumi, contribuendo alla crescita delle disuguaglianze. Il concorso al costo dei servizi non è diminuito e, negli ultimi dieci anni, abbiamo assistito ad una forte espansione della spesa privata per la non autosufficienza.

Per diritto e non per bisogno

Una parte consistente di prestazioni sociali viene ancora erogata per diritto acquisito e non per bisogno. La spesa assistenziale è appiattita sui trasferimenti e non viene trasformata in lavoro di welfare. I modelli gestionali sono sempre più autoreferenziali, non sono all'altezza delle sfide da affrontare e assorbono più di quello che rendono. Il prestazionismo ha preso il sopravvento insieme con pratiche di qualità costose e di dubbia utilità. Tutto questo si sta trasformando in sfiducia, mentre si allarga la rassegnazione, dentro una recessione di welfare e di umanità, dopo anni di conquiste faticose, considerate punti di non ritorno.

In un welfare recessivo aumentano le disuguaglianze, ma non solo per la crisi economica. La ragione strutturale è l'aumento di pratiche istituzionali che annullano gli effetti redistributivi della solidarietà fiscale. È quindi legittimo chiedersi se questo sia coerente con il patto costituzionale. È una domanda necessaria per ripartire, per ritrovare la strada. Il welfare che conosciamo è stato capace di riconoscere i diritti ma non abbastanza di garantirli. Non ha promosso i doveri e le conseguenze sono sotto i nostri occhi. Hanno prevalso le forme di protezione a «riscossione individuale», senza responsabilità sociale. Sono gli effetti indesiderati di pratiche pubbliche istituzionalizzanti. La Costituzione aveva invece prefigurato l'incontro tra doveri e diritti, in modo solidale e inclusivo, senza che diventassero sistemi assistenziali, da gestire a costo e non a investimento. In questo modo il welfare diventa il proprio contrario, cioè assistenzialismo.

Un nuovo modello di welfare è possibile

È giusto riscuotere diritti individuali a cui non corrispondono doveri di solidarietà? È giusto consumare risorse «in privato» senza rigenerarle per altri? Ha senso consumare diritti senza metterli a

disposizione di chi ne ha bisogno dopo di me? «Diritti sociali» significa diritti a corrispettivo sociale: quello che ricevo è per aiutarmi e aiutare. Sono diritti «condizionati» dalla mia e nostra capacità di condividere e rigenerare risorse, «a vantaggio di tutti». È anche condizione necessaria per evitare la dipendenza assistenziale, l'aiuto che non riconosce dignità e capacità.

Il welfare tradizionale non ha compreso questi rischi e non si chiede come far rendere, rigenerare, responsabilizzare, per dare di più e meglio. Fa il contrario e regola ulteriormente i criteri di accesso, pur sapendo che la regolazione burocratica penalizza i soggetti deboli. Non fa incontrare bisogni, doveri e diritti, non ha abbastanza attenzione per i più deboli. In certi casi non ha pietà per chi non è tutelato.

Di fronte ai potenziali del welfare generativo alcuni temono di dover rinunciare ai diritti individuali acquisiti. Altri hanno paura di dover lavorare per sdebitarsi dell'aiuto ricevuto. Insieme non si rendono conto che molti dei diritti attuali non sono altro che un repertorio di prestazioni a cui accedere, senza nessuna garanzia di esito positivo.

La sfida del rendimento personale e sociale dei diritti non è tema politico, mentre la sfida, ancora più ambiziosa, della rigenerazione delle risorse viene evitata, come se non riguardasse la sfera pubblica, ma soltanto quella privata e del terzo settore. Si materializza così il rischio prefigurato da don Giovanni Nervo visto che l'apporto valoriale ed economico del volontariato viene così sempre più spesso utilizzato per ripianare inefficienze pubbliche e coprire vuoti di

responsabilità. Sono criticità che ci dicono che un nuovo modello di welfare è possibile, urgente e necessario (Nervo G., 2007).

Da dove partire? Dai diritti e doveri, da come li abbiamo pensati. Sono caratterizzati nella sfera privata, confinati nella fruizione individuale. Non sono diventati beni sociali da socializzare.

Dai diritti al diritto ad affrontare in modo efficace i problemi

Dobbiamo chiederci come promuovere valore sociale, chiedendo ai beneficiari di condividere questa sfida, di fare un uso più responsabile delle risorse, rigenerandole anche con lavoro a totale rendimento sociale. Oggi, per la lotta alla povertà, il dramma è non poter contare su risorse rigenerabili a esclusivo dividendo sociale.

Ma sono domande che non hanno spazio nel dibattito pubblico e istituzionale. È la misura di quanto siamo lontani da soluzioni che abbiamo chiamato di «welfare generativo». È un punto di sfida per mettere in discussione il teorema che ha condizionato positivamente il passaggio culturale «da carità a giustizia». È stato giusto «non dare per carità quello che va dato per giustizia». Questa opzione ha caratterizzato storicamente il «compito fondamentale che ogni generazione deve nuovamente affrontare» (Deus Caritas Est n. 28).

Ma anche oggi la carità, intesa come virtù personale e sociale, non è soltanto premessa necessaria. È spazio creativo a dispo-

sizione dell'innovazione sociale, per predisporre nuovi modi di società e di prendersi cura, così da meglio valorizzare la dignità di ogni persona, per quanto debole, povera, esclusa.

Carità e giustizia non sono soltanto graduazioni di percorsi da istituzionalizzare nella giurisdizione. Sarebbe la sconfitta della Costituzione, quando ha indicato nelle sfide di una socialità positiva, proprio la valorizzazione delle capacità e potenzialità di ogni persona. Queste sfide nei decenni scorsi avevano i volti dei bambini, delle persone con disabilità, dei malati mentali e di tanti altri istituzionalizzati, da liberare abbattendo le mura di pietra che li contenevano. Oggi le forme di neoistituzionalizzazione non sono da meno e ci prospettano ben altre barriere.

Una sfida politica e sociale

La strada per affrontare queste sfide è indicata dalle gemme del cambiamento sociale, come in primavera, quando la natura si rinnova e prepara nuova vita. Anche la socialità deve imparare a farlo, accettando di rinnovarsi, dopo anni in cui ha prevalso la legittimazione culturale e politica delle protezioni categoriali.

I modi di innovare le pratiche di welfare possono andare «oltre i diritti a riscossione individuale». È necessario renderli più sociali, potenziando il loro rendimento. Il bene che essi mettono a disposizione non è solo per me, può e deve generare corrispettivo sociale, in una socialità più inclusiva. Aver scollegato i diritti dai doveri, l'esigibilità dalla responsabilità, la carità dalla giustizia ecc. purtroppo ha facilitato gli egoismi giuridicamente protetti. Il loro costo sociale è grande quanto l'incremento delle imposte sui consumi per finanziare quello che la solidarietà fiscale non corrisponde. È grande quanto il valore del concorso alla spesa «al momento della fruizione dei servizi di welfare» da parte di molti che ne hanno bisogno e non possono fare diversamente. Tutti questi costi non sono commisurati al reddito e contribuiscono ad aumentare le disuguaglianze.

Poter dire, «non posso aiutarti senza di te» significa accettare una sfida istituzionale, culturale e giuridica. La differenza tra «diritti individuali» e «diritti sociali» è semplice: i primi riguardano l'individuo in quanto tale, i secondi riguardano le responsabilità della persona verso gli altri. Emanuele Rossi (2012) ne parla come diritti a «corrispettivo sociale». Sono diritti «condizionati», ma non, come si potrebbe pensare in modo tradizionale, dai limiti delle risorse a disposizione, ma, e soprattutto, dalla capacità di rigenerarle, a vantaggio di tutti.

Va cioè rimessa in discussione la natura prestazionale dei diritti. Anche i Livelli essenziali di assistenza sono spesso definiti come prestazioni. Chi vive momenti di grave difficoltà sa che il «diritto alle prestazioni» non basta per avere risposte appropriate ed efficaci ai problemi che sta vivendo. Se gli esiti sono efficaci, anche



la soddisfazione del diritto lo sarà. Se invece prevalgono pratiche erogative, prestazioniste, burocratiche, redistributive, è incapacità di aiutare. I danni provocati si accompagnano a perdita di risorse e di maggiore possibilità di aiutare.

Ce la faremo?

Non abbiamo alternative. La differenza tra welfare entropico, quello attuale, e welfare generativo, quello che possiamo promuovere e costruire, è alla nostra portata. Esperienze, sempre più numerose che si ispirano ai potenziali di welfare generativo, ci chiedono di contribuire allo sviluppo delle soluzioni, con modi più professionali di prendersi cura, con modi più responsabili di valutare gli esiti e il rendimento delle risposte di welfare. Ci chiedono di approfondire il rapporto che si stabilisce tra rendimento e rigenerazione, verificando gli esiti e il ritorno sociale di soluzioni intese come investimento e non più come costo.

Le sfide del welfare generativo sono in definitiva sfide culturali e politiche. Non basta innovare le pratiche sociali, visto che si può agire in modo più profondo a diversi livelli, dalle persone alle istituzioni. Ci hanno tenuto in sospenso per anni con le promesse del federalismo, della riforma dello stato, delle regioni e delle autonomie locali. Le ragioni del consenso elettorale hanno prevalso sulle scelte necessarie. Cosa abbiamo ottenuto?

Costi standard improbabili, gestioni territoriali degli egoismi, autonomie locali incapaci di gestire solidaristicamente i servizi alle persone. Sono segni di un fallimento annunciato, dopo che tanto è stato sperato e poco è stato realizzato. Ammetterlo significa poter ripartire, con la Costituzione in mano, per rendere più armonici poteri e capacità, da implementare a diversi livelli.

Le «autonomie locali» devono essere trasformate in «solidarietà locali», strutturalmente e tecnicamente finalizzate al massimo rendimento di bene comune. Oggi non è così e non possiamo pensare che possano essere qualificate come enti inutili, come in passato è successo a enti nazionali, perché incapaci di garantire il miglior rendimento possibile a servizi di interesse generale.

Le regioni negli ultimi anni non hanno corrisposto alle sfide dei poteri trasferiti dallo stato. Hanno privilegiato le gestioni, senza governo strategico dello sviluppo sociale e, in certi casi, con scelte di welfare degenerativo. Ad esse abbiamo affidato il compito di promuovere il nucleo centrale della socialità, fatta di solidarietà e promozione del bene comune. Sono valore anche economico da socializzare e moltiplicare.

Le resistenze maggiori verranno da parte di chi ieri è stato innovatore e non accetterà che si possa far meglio. Vengono da chi ha privilegi che non vuole rimettere in discussione. Vengono da chi non accetta di dare spazio e speranza alle nuove generazioni.

Proprio le nuove generazioni potrebbero dare la spinta deter-

minante. Oggi il bilancio redistributivo è a loro svantaggio. Le premesse per perdere o per vincere ci sono tutte, mentre il quadro politico si va riconfigurando. Dovrà chiedersi chi e come potrà gestire azioni rigenerative delle risorse da destinare a totale rendimento sociale. Sono condizioni preziose per dire che possiamo farcela.

SUMMARY

Is it correct to benefit from individual rights without corresponding solidarity duties? Is it right to «privately» consume resources without regenerating them for the benefit of the others? Does it make sense to consume rights without making them available to those who need them after me? «Social rights» means rights with social return: what I obtain serves to help me and to help the others. These rights are «conditional» on our capacity for sharing and regenerating resources, «for the benefit of all».

This is a necessary condition to avoid excessive reliance on social assistance, which is a form of help that does not recognise dignity and capacity. In this article the meaning of conditional rights and generative welfare are explained.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Benedetto XVI (2005), *Deus Caritas Est*, Libreria editrice Vaticana, Roma.

Fondazione «E. Zancan» (2012), *Vincere la povertà con un welfare rigenerativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Il Mulino, Bologna.

Fondazione «E. Zancan» (2013), *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, Il Mulino, Bologna.

Nervo G. (2007), *Ha un futuro il volontariato?*, EDB, Bologna.

Rossi E. (2012), *Prestazioni sociali con «corrispettivo?»*, in Fondazione «E. Zancan», *Vincere la povertà con un welfare rigenerativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Il Mulino, Bologna, pp. 103-119.

Tiziano Vecchiato

L'arco terapeutico

Parlare di arco terapeutico significa passare da «strutture e processi» ad un'attenzione centrata su «esiti e personalizzazione». Punto chiave è la partecipazione, intesa come incontro di responsabilità e capacità. L'arco di pietre autoportanti connette le forze, l'arco terapeutico, fatto di assessment, diagnosis, prognosis, responsiveness, cure & care, outcome, mette a disposizione la forza e l'energia necessaria per affrontare le sfide professionali più difficili. Il futuro del curare e prendersi cura va in questa direzione. Mette al centro i problemi e le persone che li esprimono, con strategie generative capaci di alimentare fiducia e speranza.

Bezze M., Bavazzano A. e Vecchiato T., 2004).

L'arco terapeutico è un processo clinico e decisionale articolato in *Assessment, Diagnosis & Prognosis* – *Responsiveness* – *Cure&Care* – *Outcome Evaluation* (fig. 1). Sono

Il problema

Il dibattito sulle pratiche sociosanitarie ha evidenziato nuove possibilità di ricomporre le visioni dei problemi. È una reazione alle specializzazioni per organi, funzioni, capacità, comportamenti, relazioni, ... dopo aver creato spazi clinici focalizzati sulle parti e non sul tutto, che è la persona nel suo spazio di vita. La specializzazione delle competenze ha facilitato molti avanzamenti settoriali ma ha ostacolato quelli globali (Vecchiato T., 2011).

Come farli diventare strumento per meglio gestire le funzioni del curare, riabilitare, prendersi cura, valutare? A questo fine serve uno spazio metodologico per dare forma a percorsi decisionali capaci di integrare i bisogni e le capacità delle persone (Vecchiato T., 2004; Vergani C., Corsi M.,

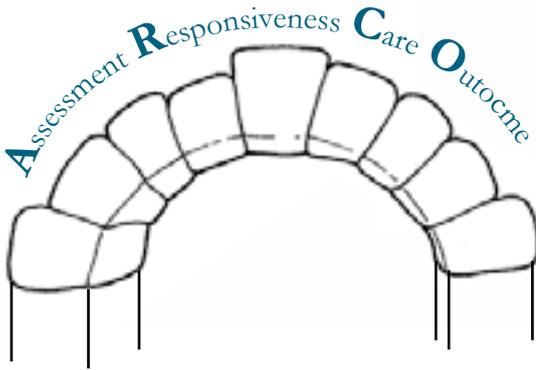
mattoni professionali fondamentali per collegare la diagnosi alla cura, il curare al prendersi cura, i risultati agli esiti. Se gestiti insieme sono autoportanti, cioè capaci di esprimere la forza necessaria per affrontare problemi complessi, ad elevata intensità assistenziale, con indici di esito incrementali¹.

In analogia con quanto è avvenuto in architettura, l'«arco professionale» è capacità per rendere «coesistenti» e «autoportanti» le funzioni di analisi, prognosi, decisione, azione, valutazione. In altre parole è capacità di gestire una grammatica e sintassi professionale nuova e necessaria per valorizzare tutte le capacità e le responsabilità, a servizio delle persone e con le persone.

AUTORE

■ *Tiziano Vecchiato*, direttore Fondazione «Emanuela Zancan», Padova.

Fig. 1 – Arco terapeutico

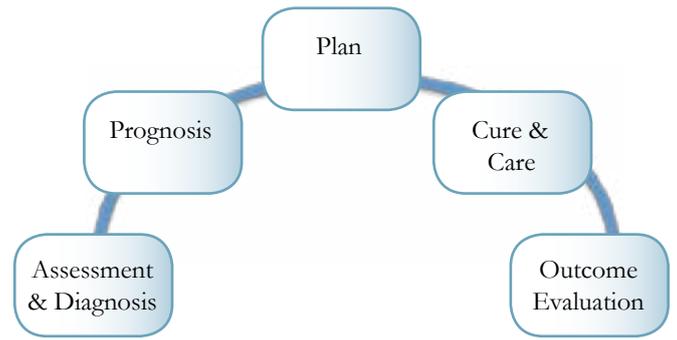


Si può così soddisfare il bisogno di esprimersi in modi appropriati e personalizzati, non riduttivi e prestazionistici, imparando a comporre i bisogni e le potenzialità.

Per fare così le sfide da affrontare riguardano anzitutto la crisi dei sistemi tradizionali di welfare e le domande conseguenti. Come coinvolgere le persone? Come sviluppare decisioni e strategie basate su esiti attesi? Come ottimizzare i risultati? Come renderli sostenibili? Come promuovere «concorso al risultato»? Come misurare il rapporto tra costi ed efficacia? Nelle risposte a queste domande le misure di esito scandiscono il bene possibile. Può essere misurato come delta di esito ($\Delta T_0, \dots T_n$) e in confronto valutativo tra indici di esito conseguiti [f (exp/obt)] (Zeira A., Canali C., Vecchiato T., Jergeby U., Thoburn J. e Neve E., 2008; Vecchiato T., 2013).

L'apporto, professionale e non professionale, degli interessati può fare la differenza se diventa fattore ricorrente del curare e prendersi cura, così da conseguire *outcome* incrementali. Per ottenerli è necessario forzare il rendimento della coppia «bisogno e capacità», mettendo in campo piani centrati sul «concorso al risultato».

Grazie ad essi, gli esiti potranno essere associati a curve di apprendimento (*Learning Curves*) e di crescita decisionale e professionale, con indici di esito elevati. È quello che accade implementando piattaforme collaborative facilitanti il trasferimento delle competenze (*Knowledge Translation Platform*), così da facilitare un maggiore



impatto sociale, misurabile lungo l'asse «dalla persona alla comunità» (World Health Organization, 2006).

Livelli incrementali di esito

La valutazione di esito, come evidenzia Costantino (2015) nella sinossi proposta durante il convegno «La valutazione di esito nella pratica clinica in situazioni di complessità per curare e prendersi cura» stimola a riconoscere i livelli di esito. Sono delineati in una progressione su tre livelli (fig. 2) (Vecchiato T., 2014b).

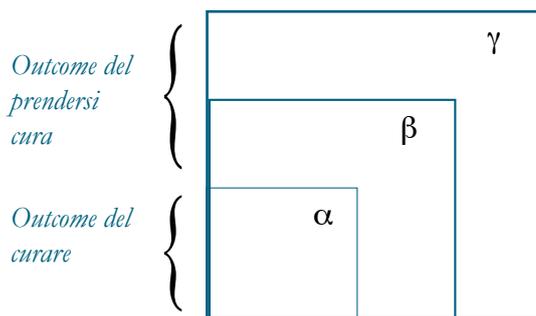
L'esito *Alpha* è un intervento che consegue benefici di tipo prestazionale. Avviene quando si erogano prestazioni con procedure, protocolli, linee guida condivisi su scala organizzativa e/o professionale. Le persone assistite ricevono interventi «standardizzati» nel senso tecnico di questo termine, potendo così contare su standard accettabili di risposte di Lea (Livello essenziale di assistenza).

L'esito di tipo *Beta* va oltre il risultato di tipo Alpha, se l'intervento può produrre ulteriori vantaggi derivanti dalla personalizzazione. In questo caso i professionisti, oltre ad erogare prestazioni riconducibili alla buona pratica clinica, prefigurano e realizzano interventi commisurati alla condizione della persona e alle sue potenzialità. Il piano di assistenza richiede infatti una condivisione del piano di cura, così da facilitare il raggiungimento dei risultati attesi.

Ancora oltre troviamo l'esito di tipo

Gamma, con interventi capaci di conseguire misure di efficacia più significative, grazie a gestioni con indici di rendimento e rigenerazione permessi dall'arco terapeutico. Valorizzano le risorse concorrenti, con il coinvolgimento dei beneficiari per generare maggiore valore, grazie al concorso al risultato professionale e non professionale.

Fig. 2 – Livelli incrementali di esito



I professionisti possono imparare ad operare così, potenziando la propria capacità e arte professionale nell'erogare interventi di buona pratica clinica, arricchita dalla personalizzazione e dal concorso al risultato. Gli esiti potranno così essere misurati a vantaggio della persona e della comunità, con indici «di esito diretto» e «misure di impatto sociale» (Canali C. e Vecchiato T., 2014; Vecchiato T., 2013).

Così caratterizzata la valutazione di *outcome* non può prescindere dall'«arco terapeutico», strutturando la presa di decisione in campi di forze in tensione tra loro. La capacità di prefigurarsi gli esiti, associati alle azioni necessarie per conseguirli, consente anche di distinguere tra esito netto e lordo. Il primo è direttamente riconducibile alle azioni realizzate mentre il secondo è riconducibile al concerto delle capacità in concorso tra loro.

Il problema era stato prefigurato tecnicamente dal Dpcm 14.02.2001: «la complessità dell'intervento è determinata con riferimento alla composizione dei fattori produttivi impiegati (professionali e di altra natura) e alla loro articolazione nel progetto personalizzato» (art. 1, c. 5). La compo-

sizione dei fattori produttivi non è quindi un fatto soltanto gestionale. Prima ancora è un passaggio metodologico e decisionale clinico, da posizionare tecnicamente nella «chiave di volta» dell'arco terapeutico.

Nella prima parte dell'arco ci sono le valutazioni di bisogno e capacità, mentre durante il processo decisionale c'è la combinazione tra potenzialità e risorse a disposizione. Seguono le valutazioni di esito, di costo/efficacia e, quando possibile, di impatto sociale. Dall'inizio alla fine, in linea continua, si collocano le valutazioni di utilizzo dei fattori produttivi gestiti, ad esempio per un piano di riabilitazione o per la valorizzazione delle capacità genitoriali o per la gestione del rischio di allontanamento (Canali C. e Vecchiato T., 2011; Canali C., Maluccio A.N. e Vecchiato T., 2011).

Criticità ed errori

Se osserviamo le pratiche correnti il grande assente è proprio l'«arco terapeutico». Le ragioni a difesa sono attribuite all'inadeguata organizzazione dei sistemi di offerta che separa le diagnosi dalle prescrizioni, la prognosi dalla presa in carico, la verifica dalla valutazione, trasformando i potenziali di l'esito in obiettivi di processo standardizzati.

È un deficit di continuità clinica che non mette a disposizione forza autoportante, distribuita armonicamente nelle diverse fasi di azione e decisione nell'arco. È anche degrado burocratico dei processi professionali privi di responsabilità, cioè di un bene prezioso, la qualità decisionale, a vantaggio degli approcci «prestazionali», meno rischiosi e più remunerativi. L'eccesso di diagnostica non lascia spazio all'equivalente impegno per gestire il problema in termini di «cure» e di «care». L'integrazione di questi due fattori è invece necessaria per implementare incontri di responsabilità «a concorso al risultato». Tecnicamente sono associabili agli esiti di tipo «gamma», quelli capaci di valore generativo e moltiplicativo



delle risorse a disposizione. Nelle pratiche correnti questo risultato non è facilmente osservabile e spesso emerge il contrario, quando i costi dei processi deprivati di responsabilità soverchiano gli esiti conseguiti. È in sostanza quello che non si vorrebbe. Non è difficile evidenziare questa criticità al momento dell'accesso, quando la valutazione del bisogno non viene associata ad una valutazione altrettanto accurata delle capacità. Il risultato dell'*assessment* si riduce a diagnosi e classificazione del problema, cioè preconsoscenza per poterlo affrontare.

Ma se la diagnosi non si trasforma in prognosi degenera in prescrizione di prestazioni. Avviene troppo spesso, evitando di approfondire il problema, di prefigurare gli esiti, di associarli alle azioni per conseguirli. È un errore sistematico di sintassi professionale, che pregiudica l'utilizzo dei potenziali a disposizione finendo per non dare risposte efficaci ai problemi (fig. 3).

Il «*Plan*» cioè il piano di intervento non è quindi personalizzato e si riduce ad azione prestazionale. È un piano astratto di tipo cartesiano, dove in ascissa ci sono le cose da fare e in ordinata i tempi di esecuzione, senza tutto il necessario per dare profondità tecnica e umana all'azione professionale. Tecnicamente è un *bypass* mentale e decisionale che collega la diagnosi a prestazioni da eseguire, deprivate di responsabilità sugli esiti (Vecchiato T., 2010).

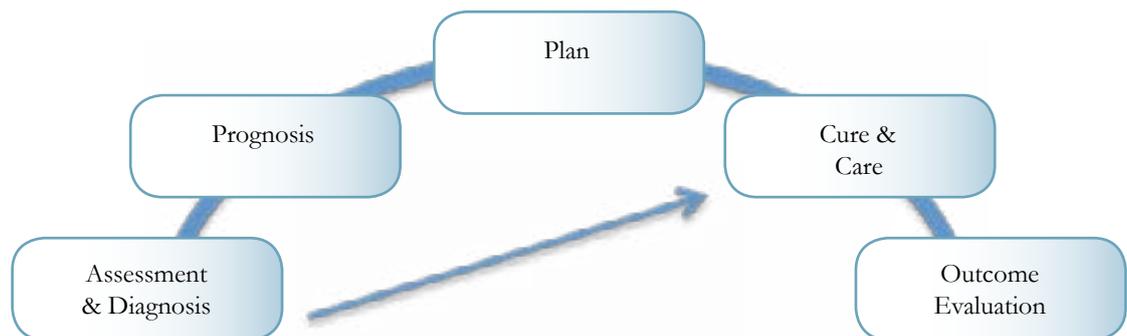
Se la prognosi è assente il piano diventa assente a se stesso, diventa cioè un piano di prestazioni, accettando l'entropia professionale che consuma più risorse di quelle

a disposizione. È responsabilizzazione deprivata di potenzialità. Si affida al prestazionismo povero di risultati. Con responsabilità integrate a distanza di sicurezza dal rischio di prestazionismo, invece, ogni persona può essere portatrice di risorse, capacità e competenze. Insieme possono «scandagliare i problemi», «prefigurare gli esiti», affrontarli oltre le specializzazioni settoriali, in uno spazio più grande e profondo con maggiore energia a disposizione.

L'integrazione delle responsabilità non può quindi limitarsi a gestire risorse che non vengono proiettate (progettate) verso esiti attesi, collegando le responsabilità ad azioni commisurate alle risorse disponibili e agli esiti possibili di tipo Beta e Gamma, in «concorso solidale al risultato». La visione integrata e unitaria è cioè condizione necessaria per affrontare i problemi evitando le patologie organizzative, dissipative delle risorse a disposizione. In letteratura negli ultimi 20 anni si è fatto riferimento a quattro livelli di integrazione: istituzionale (tra responsabilità pubbliche), gestionale (tra responsabilità e risorse pubbliche e private), professionale (tra saperi e capacità tecniche), comunitaria (tra soggetti formali e informali del territorio). Ma tutto questo non è abbastanza senza le persone (Vecchiato T., 2009; Canali C. e Sica M., 2015).

Oggi la necessità di integrare titolarità e funzioni (istituzionali e gestionali) deve puntare al superamento delle barriere che penalizzano i più deboli nell'accesso alle risposte di welfare. Ma si è concentrata sui meccanismi di coordinamento per meglio affrontare

Fig. 3 – Arco terapeutico



i diversi problemi e da questa esigenza sono nate ad esempio le unità multiprofessionali di valutazione. Spesso legittimano, anche giuridicamente, la separazione tra *assessment*, prognosi e scelte assistenziali, con il risultato che nessuno è responsabile dell'intero processo ma solo della propria parte. I danni in certi casi sono irreparabili, quando l'ossequio della procedura va a scapito del prendersi cura effettivo, con giustificazioni sostenute dalla domanda di standardizzazione dei processi e dall'esigenza di protezione dal rischio professionale. Insieme alimentano la paura delle conseguenze giuridiche delle proprie responsabilità.

La separazione tra fonti di finanziamento fa il resto, lasciando poco spazio alla ridefinizione dei rapporti tra compiti, funzioni, metodologie. Invece di essere «in dialogo» tra loro sono «in competizione». È quindi necessario chiedere: quello che fai a cosa serve? Lo hai verificato? Hai accettato la sfida della verifica di esito? Ti sei chiesto se il rapporto di costo/efficacia è ragionevole? La complessità dei problemi richiede cioè nuove strutture di responsabilità, consapevoli che non è in gioco il potere gerarchico (la statica organizzativa), ma il potere dinamico, quello finalizzabile all'esito «con le persone». L'approccio all'integrazione dagli anni '90 ha invece privilegiato soluzioni prescrittive, ritenendo sufficiente affidare il compito agli «aventi interesse» con raccomandazioni e linee guida autocentrate. Ma in questo modo è mancato il punto di sintesi che sono le persone, i loro bisogni, le capacità, i loro diritti e doveri (Kellogg, 2004).

Sono state sostituite da traguardi intermedi, tecnicamente definibili «di processo» e di infrastrutturazione delle risposte, pensando che l'integrazione possa essere soltanto riconfigurazione organizzativa dei fattori produttivi. La questione del potere ha inoltre scoraggiato i tentativi di affrontare la sfida, assecondando le forme settoriali di prendersi cura.

L'incontro delle capacità è invece per sua natura convergente e bicondizionale. Deve

poter cioè convergere su bisogni e capacità, tenendo conto che l'*outcome* è sintesi positiva di azioni orientate al bene sostanziale e non soltanto al fare procedurale, misurabile in termini di qualità di processo. Le sfide dell'integrazione nascono da queste contraddizioni. Chiedono di sostituire le prassi tradizionali con nuove soluzioni, spostando i problemi e le loro soluzioni oltre gli spazi tecnici consolidati.

Un centro di gravità

Le considerazioni che hanno concluso il paragrafo precedente potrebbero sembrare paradossali, visto che non è sufficiente deprecare i risultati insoddisfacenti. Se manca un centro gravitazionale, le forze e le capacità si disperdono e diventano ingovernabili. L'integrazione delle risposte è invece interfaccia tecnica e umana per rendere appropriate le risposte, quando la natura e complessità dei problemi eccedono le capacità a disposizione. La sfida diventa tecnica e strategica per chi è interessato a sperimentare nuovi modi di gestire la multidimensionalità delle responsabilità.

«*Integrated care is what we all want*» Fiona Godlee tematizza così un editoriale del BMJ del 2012. È infatti difficile accettare l'idea che integrare significa «personalizzare», cioè voler «fare cose diverse per persone diverse», a loro servizio, a misura di bisogni e capacità. Ci vuole arte professionale, cercando di andare oltre le barriere dell'azione tradizionale. Un punto di sfida è l'armonizzazione dei livelli di integrazione, passando dall'istituzionale al gestionale, dall'organizzativo al professionale, dal personale al comunitario, senza interruzioni di continuità, «intorno alle persone» e «con le persone».

Gli eventuali limiti sono così meglio riconoscibili nei deficit di personalizzazione, nella difficoltà di fare spazio alle persone, così che siano centro e non periferia dei problemi. Ma è necessaria una rotazione copernicana dell'attenzione, passando dal



focus su «strutture e processi» a «esiti e personalizzazione». A ben vedere è proprio quello che manca. Se infatti la persona è centro di gravità, l'universo delle responsabilità e delle capacità può prendere forme più compiute. L'arco terapeutico serve a delineare campi di forze in concorso tra loro. La sua energia viene dalle persone e non solo dai ruoli e dalle funzioni organizzative. Non potrebbe essere diversamente, dentro spazi tecnici più accoglienti e potenti. Il futuro del curare e del prendersi cura va in questa direzione, oltre i raccordi collaborativi tra entità, mettendo al centro i problemi e le persone con strategie generative. Possono fare la differenza, contribuendo al passaggio dal welfare assistenziale a quello generativo, valorizzando tutte le capacità, con indici di rendimento e di esito inarrivabili con gli approcci tradizionali (Fondazione Emanuela Zancan, 2012; 2013; 2014).

Agire lungo l'arco è anche condizione necessaria per superare le pratiche di «*Silo Approach*» (Parekh A.K. e Barton M.B., 2010), quelle in cui le problematiche diventano croniche, si amalgamano fra loro, diventando masse pesanti di problemi resilienti al cambiamento. Affrontate con metodiche tradizionali diventano assistenza che assiste e aiuto che istituzionalizza. La ricerca di riconoscere questo rischio aiuta a prevenirlo e a evitare le conseguenze del carico insostenibile – l'*Allostatic Overload* (Boyd C.M., Darer J., Boulton C. e altri, 2005) –, fatto di sofferenze non necessarie e di costi ingiustificati.

Potenzialità da approfondire

Arco terapeutico significa connettere solidalmente le fasi di *assessment, diagnosis, prognosis, responsiveness, cure & care, outcome evaluation*. Significa comporre le funzioni professionali e fortificarle per renderle autoportanti, grazie a processi professionali capaci di generare valore e forza per affrontare i problemi complessi. È possibile con capacità riconfigurate, dove il valore

e la sostenibilità prendono forma e consistenza lungo l'arco, valorizzando i fattori e le capacità «professionali e non professionali», gestendo unitariamente i rapporti tra *input, output* e *outcome*, con esiti verificabili.

Il nucleo portante è l'incontro senza ridursi ad operare «a responsabilità limitata», ripiegati nella standardizzazione dei processi senza le persone. Il punto chiave è la partecipazione umana fatta di incontro di responsabilità e capacità. Non può essere affrontata soltanto con procedure assembleari e partecipative senza «concorso al risultato».

La differenza costringe a pensare in modo diverso, discriminando tra risultati ed esiti di tipo professionale e non professionale. A livello metodologico significa sviluppare attenzioni che non riducono il campo visivo dell'azione professionale ma allargano al bene da promuovere e valorizzare. Per capirlo basta chiedersi se le azioni hanno generato valore personale e sociale, se sono cambiate le condizioni di vita dei beneficiari, soprattutto se è possibile misurare il rendimento, la generatività, l'impatto sociale (Vecchiato T., 2014a). Le risposte dell'Arco prefigurano un futuro di miglioramento delle pratiche e di utilizzo più efficiente delle risorse, con un esercizio moltiplicativo delle responsabilità a «dividendo sociale».

Note

- 1 Modello di analisi dei processi clinici e assistenziali proposto da Vecchiato T. «Curare e prendersi cura: una sintassi per la valutazione di esito» nell'ambito del convegno «La Valutazione di esito nella pratica clinica in situazioni di complessità per curare e prendersi cura», Milano, 17-18 settembre 2014, organizzato da Istituto di Ricerche Farmacologiche Mario Negri, Fondazione Emanuela Zancan, Ircss Medea e Società Italiana di Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Sinpia).

«Studio sulle prospettive di sviluppo dei servizi di riabilitazione diretti a soddisfare la domanda di salute e di autonomia funzionale dei soggetti disabili con particolare riferimento alla sostenibilità delle politiche sanitarie centrali e regionali nel settore e alla integrazione tra sociale e sanitario» (Agenas con Aris, 8 Irccs e Fondazione Emanuela Zancan).

SUMMARY

Referring to «therapeutic arch» means shifting from «structures and processes» towards a focus on «outcome and personalisation». A key point is participation, intended as a meeting of responsibility and capability. As a stony arch links forces together, the therapeutic arch, made of assessment, diagnosis, prognosis, responsiveness, cure & care, outcome, makes force and energy available for addressing the hardest professional challenges. The future of «care» and «taking care» points towards this direction. It puts the problems and the affected people at the centre, with generative strategies capable of fostering trust and hope.

Box - Approfondimenti bibliografici

I contenuti dell'articolo sono trattati in modo sintetico. Maggiori dettagli e approfondimenti si trovano nelle seguenti pubblicazioni.

- Boyd C.M., Darer J., Boulton C. et al. (2005), *Clinical practice guidelines and quality for older patients with multiple comorbid diseases: implications for pay for performance*, in «JAMA», 294(6), pp. 716-24.
- Canali C. e Sica M. (2015), *Sistemi integrati: nuove frontiere per i servizi all'infanzia*, Idee condivise Tfrey 5, Compagnia di San Paolo e Fondazione Zancan, www.tfreyitalia.org.
- Canali C. e Vecchiato T. (2011), *Risc. Rischio per l'infanzia e soluzioni per contrastarlo. Rapporto finale*, Quaderni della Ricerca Sociale, n. 12, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma.
- Canali C. e Vecchiato T. (2014), *Lavorare con i genitori negli spazi di vita dei bambini e riconoscere i livelli di esito*, in Idee Condivise Tfrey 3, Compagnia di San Paolo e Fondazione Zancan, www.tfreyitalia.org.
- Canali C., Maluccio A.N. e Vecchiato T. (2011), *Approches to Evaluation in Services for Children and Families*, in A.N. Maluccio e altri, *Improving Outcomes for Children and Families. Findings and Using International Evidence*, Jessica Kingsley Publishers, London, pp. 70-84.
- Costantino A. (2015), *La valutazione di esito nella pratica clinica in situazioni di complessità*, in «Ricerca & Pratica», 31(1), pp. 14-21.
- Fondazione E. Zancan (2012), *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Il Mulino, Bologna.
- Fondazione E. Zancan (2013), *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, Il Mulino, Bologna.

**Box - Approfondimenti bibliografici** *(segue)*

- Fondazione E. Zancan (2014), *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà. Rapporto 2014*, Il Mulino, Bologna.
- Godlee F. (2012), *Integrated care is what we all want*, in «BMJ», 344:e3959.
- Kellogg Foundation (2004), *Logic Model Development Guide*, W.K. Kellogg Foundation, www.wkkf.org.
- Parekh A.K. e Barton M.B. (2010), *The challenge of multiple comorbidity for the US healthcare system*, in «JAMA», 303, pp. 1303-4.
- Vecchiato T. (2004), *Care Pathways*, in H. Nies, Ph. Berman, *Integrating Services for Older People*, Ehma, Dublin, pp. 83-100.
- Vecchiato T. (2009), *L'integrazione sociosanitaria: problemi e prospettive*, in «Studi Zancan», 5, pp. 68-87.
- Vecchiato T. (2010), *La valutazione di efficacia come esercizio di responsabilità*, in «Studi Zancan», 5, pp. 5-7.
- Vecchiato T. (2011), *Tredici anni di riabilitazione nella programmazione sanitaria*, in «Studi Zancan», 4, pp. 25-41.
- Vecchiato T. (2013), *Verso modi più efficaci di affrontare i problemi dell'infanzia*, in C. Canali (a cura di), *Lavorare con bambini e ragazzi in difficoltà in Toscana. Risultati e riflessioni sul progetto Risc-PersonaLAB*, Regione Toscana, Istituto degli Innocenti, Firenze.
- Vecchiato T. (2014), *Valutare l'impatto sociale dei servizi sanitari e sociali*, in «Studi Zancan», 4, pp. 5-18.
- Vecchiato T. (2014), *Valutazione di impatto e di generatività sociale*, in Fondazione Emanuela Zancan, *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà. Rapporto 2014*, Il Mulino, Bologna, pp. 169-184.
- Vergani C., Corsi M., Bezze M., Bavazzano A. e Vecchiato T. (2004), *A polar diagram for comprehensive geriatric assessment*, in «Archives of Gerontology and Geriatrics», Volume 38, Issue 2, pp. 139-144.
- World Health Organization (2006), *Bridging the «Know-Do» gap: report on meeting on knowledge translation in global health*, Geneva, WHO, WHO document WHO/EIP/KMS/2006.2.
- Zeira A., Canali C., Vecchiato T., Jergeby U., Thoburn J. e Neve E. (2008), *Evidence-based social work practice with children and families: a cross national perspective*, in «European Journal of Social Work», Vol. 11, 1, pp. 57-72.

Tiziano Vecchiato

Poveri e così sia?

«Poveri e così sia?» è una domanda amara e preoccupata su come la lotta alla povertà non lo sia veramente e sul perché non riesca a trovare la strada per evitare la trappola che condanna troppe persone e famiglie ad essere poveri di lungo periodo. Quella che potrebbe essere un'esperienza difficile, ma di breve periodo, si trasforma per tanti in una sconfitta umana e sociale di lungo termine. Non è una domanda di oggi e il Rapporto 2017 sulla lotta alla povertà descrive cinquant'anni di riflessione e ricerca per evitare le trappole tecniche, politiche, culturali che impediscono di lottare in modi efficaci «con i poveri» contro la povertà. Il maggiore deficit di fiducia è infatti nei loro confronti, trattati da «poveri di capacità», bisognosi di assistenza, costo sociale. Le soluzioni ci sono, ma a partire dalle persone. Le risorse ci sono, ma da gestire con pratiche di investimento e non a costo. Per questo le proposte del Rapporto sono molto impegnative.

Senza speranza la lotta alla povertà non è possibile

La recessione di welfare che stiamo vivendo significa razionamento delle risorse, regressione delle risposte, riconfigurazione dell'offerta con costi non governati e oneri crescenti per le famiglie. La fiducia nelle istituzioni ne risente pesantemente e si fa strada l'idea che le tutele di welfare non siano più una certezza, ma un'eventualità da integrare con altre soluzioni.

La crescita delle disuguaglianze è sotto gli occhi di tutti, è un costo sociale rischioso, dopo un'epoca in cui la tutela dei più deboli era socialità solidale, che oggi non sta man-

tenendo le promesse. Le istituzioni sono in affanno e non stanno affrontando la sfida, si limitano a raccogliere e redistribuire, ma non basta. Nel Novecento questo schema funzionava in un'economia più capace di creare lavoro e di collegare i costi dei diritti con la raccolta fiscale per garantirli. Nel tempo questa capacità ha esaurito la spinta necessaria per reggere il bilanciamento tra domanda e offerta di giustizia sociale (Fondazione Emanuela Zancan, 2013). Le disuguaglianze ieri considerate una sofferenza sociale

AUTORE

- Tiziano Vecchiato, direttore Fondazione «Emanuela Zancan», Padova.



fisiologica, oltre una certa soglia, stanno diventando *deficit* di fiducia e di democrazia. Avviene quando i figli non hanno la possibilità di sperare in un futuro migliore dei loro genitori, mentre la recessione economica diventa esistenziale e la violenza si afferma e trova spazi prima impensabili.

I numeri sono impietosi: povertà assoluta per quasi 5 milioni di persone e povertà relativa per altri 3 milioni. Aumentano le famiglie povere con 2 o più figli e i minori in povertà assoluta sono ben oltre 1 milione (Istat, 2016). Nel 2012 il 10% delle famiglie italiane più ricche possedeva il 46,6 per cento della ricchezza netta familiare totale (contro il 44,3% nel 2008), mentre il 50% delle famiglie meno abbienti ne possedeva meno del 10 per cento (Banca d'Italia, 2014). Secondo l'Istat (2015), nel 2013 il 20% più ricco delle famiglie italiane percepiva il 37,5% del reddito totale, mentre il 20% più povero il 7,7%. La lotta alla povertà non sa però cosa significhi ottenere risultati (Bezze M. e Geron D., 2014; 2017). La spesa per assistenza sociale ha superato i 58 miliardi di euro, oltre il 90% riguarda trasferimenti monetari, al netto degli aiuti privati delle Caritas, enti religiosi, fondazioni, altri soggetti solidali che quotidianamente erogano beni e servizi. È un grande flusso di aiuti che non aiutano a uscire dalla povertà ma a convivere con essa senza speranza di poterne uscire (Bezze M., 2016). Siamo tra i paesi con gli indici più lunghi di permanenza in condizione di povertà in Europa.

Un welfare diverso

Un welfare diverso è possibile, ma riuscendo a riconoscere le ragioni di questa sconfitta, che nasce dalle ideologie novecentesche e dalla presunzione che si possa lottare contro la povertà senza i poveri, burocratizzando la sfida, gestendola con pratiche assistenziali che trasformano le persone in recettori di prestazioni, evitando l'incontro di responsabilità necessario per

affrontare insieme i problemi, cioè in «concorso al risultato» (Vecchiato T., 2014b). Le pratiche correnti offrono aiuto anche a chi non ha bisogno, tutelano diritti senza doveri, dissipano grandi quantità di risorse, barattano il consenso con trasferimenti monetari. È una sfida nel tempo diventata impossibile con costi sociali insostenibili. Ma non basta, la crisi si autoalimenta scaricando le conseguenze sulle nuove generazioni e mantenendo in essere privilegi ingiustificati. Non si può accettare e un welfare diverso è necessario, ripartendo dai fondamentali, da incontri di responsabilità tra chi aiuta e chi è aiutato, tra bisogni e capacità. Oggi non è facile, con una solidarietà di basso profilo e pratiche comunitarie insufficienti. Le nuove proposte continuano a far leva sullo scambio tra sussidi e consenso, è un'attrazione fatale che da anni blocca il dibattito politico e condiziona l'allocazione delle risorse.

È conseguenza di un pensiero che da tempo alimenta il rapporto di potere tra chi aiuta e chi è aiutato, evitando di ammettere che «non posso aiutarti senza di te», con pratiche bonificate dai diritti senza doveri. Il welfare generativo ne è consapevole e per questo non si accontenta di «raccolgere e redistribuire», cerca in altre direzioni la possibilità di rendere, rigenerare, responsabilizzare, ben oltre l'esigibilità tradizionale dei diritti. Non si limita a valorizzare i «buoni e i solidali», ma offre a tutti questa possibilità, perché ogni persona, anche se povera, esclusa, emarginata ha diritto di avere doveri (Benvegnù-Pasini G. e Vecchiato T., 2014). Non è facile accettarlo, anche se dovrebbe essere un punto di non ritorno per chi vuole trasformare l'assistenza tradizionale in nuovi modi di essere società. Hanno a che fare con i mondi possibili. Esistono nello stesso modo delle gemme in primavera, quando nessuno riesce a gustare i loro frutti prima che fruttifichino. È possibilità concreta ma da liberare prima che si perda, se scoraggiata, ostacolata e repressa. Ai poveri succede così, dopo che gli aiuti in emergenza non si trasformano in aiuti che «aiutano ad uscire dalla povertà».

La generatività è rispetto della libertà e valorizzazione delle capacità

Un welfare diverso ha bisogno di pratiche generative. Si stanno facendo strada con azioni volenterose, come nei «ricerca-ri» dove coesistono dissonanze e armonie. Tra le dissonanze più frequenti ci sono le pratiche di scambio disuguale di mercato, confondono la generatività con il baratto, il ricatto morale (ricevi quindi devi restituire), la mancanza di rispetto quando invece servono scelte liberate dalla condizionalità e, proprio per questo, più responsabili.

Il nuovo non ha bisogno di pratiche *simil* mercato, basate su scambi equivalenti e preoccupate di bilanciare il valore degli aiuti con restituzioni corrispettive. Non si tratta cioè di chiedere l'equivalente in *kind* con la condizionalità del «dare e avere». Può diventare «ricatto non dichiarato», in particolare nelle relazioni che legano la forza di chi aiuta e la debolezza di chi chiede aiuto. In questi casi il riconoscimento della dignità può facilmente trasformarsi nel suo contrario e umiliare chi chiedendo vive come colpa la propria debolezza. Avviene ogni volta che l'aiutare non prevede la libertà di ricevere senza essere obbligati a restituire. Le pratiche di welfare generativo non prevedono il pareggio di bilancio, puntano all'eccedenza, al valore moltiplicativo, oltre lo scambio per redistribuire valore oltre la possibilità di risarcirlo. È il poco che diventa tanto.

Abbiamo misurato gli indici di rendimento e rigenerazione delle risorse (pubbliche e private), gestite in modo generativo, documentando valori a volte sorprendenti, perché moltiplicativi (Bezze M. e Geron D., 2016; Bezze M. e Innocenti E., 2016). Non si fermano al 20% o 30%, ma si posizionano oltre il 300%, il 400% ..., cioè più volte il valore conferito in *input*. Può avvenire con soluzioni basate sull'aiutare ad aiutarsi, riconoscendo capacità ad ogni persona e libertà di esprimerla a vantaggio proprio e di altri.

Chi vive in condizione di povertà sa meglio di altri come lottare con il poco a disposizione e spesso condivide questa possibilità, sentendosi valorizzato e riconosciuto, cioè libero di esprimere tutta l'umanità a propria disposizione (Canali C. e altri, 2016). Il problema è vivere e condividere questa possibilità, liberata dallo stato di necessità. Non tutti ne sono consapevoli, «quello che ricevi non è solo per te ma per aiutarti e aiutare» e possono scoprirlo, rivendicarlo per generare corrispettivo sociale (Rossi E., 2016). Avviene più facilmente nei microclimi di welfare fatti di pratiche redistributive a bassa soglia, capaci di moltiplicare il valore umano ed economico a disposizione.

Micro o macro credito?

La risposta nasce dall'accettazione di una sconfitta dopo anni di lotta alla povertà senza risultati. È povertà che penalizza soprattutto le nuove generazioni discriminate dai maggiori tassi di disoccupazione, dalla sfiducia nel futuro, dalle minori garanzie. Le loro tutele pensionistiche saranno ridimensionate e le istituzioni saranno chiamate a onorare il debito differito che emergerà dalle domande di aiuto dei futuri anziani con reddito insufficiente per affrontare i bisogni umani fondamentali.

Nel dibattito sul rapporto tra trasferimenti e servizi, ogni tanto emerge la domanda se il micro credito possa contribuire a modificare parte del flusso di trasferimenti, facendo ritornare nel circuito una parte delle risorse erogate. È una domanda che si pongono anche gli aiutati, in particolare quelli che preferirebbero restituire l'aiuto ricevuto, per affrancarsi da un rapporto che inevitabilmente li chiude dentro la condizione di assistiti. La possibilità di restituire ha un valore simbolico ma anche pratico, visto che offre risorse ad una platea più ampia di destinatari sottraendo dalla condizione di «assistiti» quanti sono in grado di reggere questa sfida.



Chiedersi quindi se il microcredito possa contribuire alla lotta alla povertà significa chiedersi come responsabilizzare chiedendo, a chi può restituire di farlo. Microcredito non è «piccola fiducia» ma il suo contrario, grande fiducia perché riconosciuta a chi non può offrire garanzie patrimoniali, ma «le proprie capacità». Il prossimo piano nazionale di lotta alla povertà saprà valorizzarle? Saprà privilegiare azioni di lotta alla povertà con i poveri? Accetterà la premessa etica che «non posso aiutarti senza di te»?

Il rapporto 2017 sulla lotta alla povertà (Fondazione Zancan, ed. il Mulino) «POVERI e COSÌ non SIA» prefigura nel titolo tre eventualità: continuare a lottare contro la povertà senza speranza di uscirne, cioè «Poveri e così sia». Ma la Costituzione chiede il contrario, che «così NON sia». Le politiche degli ultimi anni sono invece bloccate sulle innovazioni nominali. L'ultima etichetta è Sia (Sostegno all'Inclusione Attiva). A breve diventerà Rei (Reddito di Inclusione), cioè trasferimenti come sempre e senza corrispettivo sociale. È *deficit* di volontà necessaria per passare dall'assistenza materialistica alla personalizzazione dell'aiuto che aiuta veramente, con un coraggio politico affiancato da azioni non convenzionali per fare della lotta alla povertà un investimento umano e sociale (Geron D., 2015; Vecchiato T., 2016a).

Poverty free Mission

Le domande dei «poveri» sono domande che ogni persona incontra nella propria vita, in particolare quando non ce la fa e non ha il necessario per i propri cari. Quello che prima sembrava innaturale e lontano irrompe nella vita impoverita di autonomia, cioè impossibilità di una gestione indipendente dei propri problemi. È limite esistenziale fatto di debolezza e povertà di mezzi. Quello che sembrava lontano e innaturale (chiedere aiuto) diventa necessità, da accettare con coraggio. La sofferenza che si concentra nella vita dei poveri li fa

sembrare diversi e bisognosi, ma non autorizza a trattarli da emarginati, assistiti, ghettizzati. Le pratiche tradizionali non entrano nel merito delle condizioni esistenziali che chiedono aiuto ad aiutarsi. La povertà nella seconda metà del Novecento è stata ridotta a effetto collaterale di un'economia incapace di farne a meno. Per questo si è pensato di risarcire i poveri, con pratiche assistenzialistiche, confondendo il problema con la soluzione, il mezzo (il diritto ad avere) con il fine (l'incontro di responsabilità e capacità) condannando troppe persone a non diventare quello che vorrebbero.

La deriva è stata inevitabile con tanti poveri, capaci di ricevere, ma senza diritto di uscire dalla loro condizione. Questa deriva etica e culturale ha contribuito all'aumento dei poveri di lungo periodo, rendendo più chiara la loro cronicità. È l'esito pericoloso dei «trasferimenti» considerati l'unica medicina per diversi bisogni, come se diverse malattie potessero essere trattate con lo stesso farmaco (Vecchiato T., 2016b). Gli effetti dell'unico «farmaco» per tante malattie stanno contribuendo alla dipendenza da aiuti che da momentanei diventano cronici ed escludono quote crescenti di persone dalle opportunità necessarie per uscire dalla povertà. È l'onda lunga degli approcci totalitari che in passato sono diventati istituzionalizzanti perché senza rispetto per la dignità delle persone.

Tra i risultati c'è la rinuncia a riconoscere le capacità, contribuendo alla persistenza del rapporto di potere sugli assistiti: gli indici di crescita evitabile delle disuguaglianze lo esprimono chiaramente. Nascono dal fare parti uguali tra disuguali, dando per diritto anche a chi non ne ha bisogno. È una *poverty free mission* senza risultati, con pratiche che continuano a dissipare risorse. Sono documentate nei rapporti annuali dal 2012 al 2017 della Fondazione Zancan, con valori che impressionano, ma che, tecnicamente, non sono contestati dai centri di responsabilità che li determinano (Fondazione Emanuela Zancan, 2012; 2013; 2014; 2015; 2017).

Raccogliere, redistribuire, disuguagliare

Nel 2014 il gettito delle imposte dirette (238 miliardi) è stato superato dalle imposte indirette (247 miliardi). Lo segnala con i necessari dettagli Alessandro Giovannini nel suo libro *Il re fisco è nudo. Per un sistema equo* (2016). Tecnicamente le prime riducono le disuguaglianze, le seconde le amplificano per il semplice fatto che l'accesso a beni primari è regolato dal prezzo. In certi casi le agevolazioni fiscali dovrebbero ridurre il peso per interessi sul mutuo per la prima casa, per visite mediche, per colf e badanti... Sono oltre 400 forme a disposizione di persone e imprese, che però in minima parte vanno a vantaggio dei poveri che non hanno capacità di spendere il necessario per accedere a questi benefici. Il risultato è che i maggiori vantaggi vanno ai più ricchi di loro. A peggiorare la situazione contribuiscono i controlli burocratici lunghi, costosi, inesorabili nell'aggiungere inefficienza alle inefficienze.

I mancati risultati non vengono resi pubblici e nascondono quello che invece potrebbe facilitare scelte diverse per superare gli utilizzi discrezionali di grandi quantità di risorse provenienti dalla solidarietà fiscale.

Un ulteriore costo è a carico delle professioni sociali costrette a operare come protesi operative di amministrazioni centrali, pur sapendo che l'agire protesico, per sua natura, è depotenziato di responsabilità. Risponde del processo e non dei risultati, si adatta a scelte incompatibili con la necessità di gestire professionalmente i problemi, tollerando le pratiche «accertative». Impediscono l'azione clinica e le scelte tecniche per costruire il bene delle persone con le persone (Vecchiato T., 2015a).

Nei Rapporti sulla lotta alla povertà abbiamo documentato i *deficit* economici e sociali che continueranno finché le associazioni professionali non rivendicheranno i gradi di libertà necessari per agire in scienza e coscienza, senza sentirsi costretti ad essere prestazionisti, adattati a direttive

che non tengono conto dei principi etici e deontologici dell'agire professionale (Neve E., 2017).

Dai problemi al bene possibile

La lotta alla povertà non è un problema successivo alla crisi. Aveva dimensioni colossali dopo la seconda guerra mondiale in un Paese da ricostruire. In quelle condizioni il nostro Paese ha saputo fare cose straordinarie proprio contro la povertà di lavoro, casa, reddito, istruzione, salute..., trasformandosi in un grande cantiere sociale. Tra il 1949 e il 1963, 350.000 famiglie sono uscite dalla povertà abitativa grazie al piano casa. Quattordici anni in cui hanno trovato lavoro 600.000 persone, con una consegna settimanale di 560 alloggi. Il numero di persone uscite dalla povertà si compone degli occupati, cioè i 600.000 lavoratori nell'edilizia, i loro familiari, l'indotto necessario per far funzionare i cantieri. Ad essi vanno aggiunti i 350.000 beneficiari delle case, che non erano fatti di famiglie mono personali ma numerose. Contemporaneamente è stato domiciliarizzato l'accesso all'acqua, all'energia e universalizzato l'accesso all'istruzione e alle risposte sanitarie. Gli indici di riduzione della povertà e delle disuguaglianze sono oggi inarrivabili, malgrado le considerevoli risorse destinate alla spesa di welfare, circa un quarto della spesa pubblica, al netto delle pensioni.

Il Rapporto 2017 sulla lotta alla povertà (Fondazione Emanuela Zancan, 2017) riprende questa storia e le sue contraddizioni partendo da lontano, da quando Alfred J. Khan ha sintetizzato nel suo «Theory and practice of social planning» (Khan A.J., 1973) i problemi e le possibilità di affrontarli. La comunità scientifica e professionale del suo tempo era in dialogo ai due lati dell'Atlantico e si chiedeva cosa significava lottare realmente contro la povertà, come fare per non ridurla a fornitura di prestazioni assistenziali, come fare per investire e non soltanto trasferire, come fare per in-



novare lottando contro la povertà in modi efficaci.

Le risposte sono disseminate nel dialogo tra Alfred e Tiziano, che nel Rapporto si parlano a distanza di quasi cinquant'anni. Il risultato è che l'«oggi» sembra antecedente di «ieri», come se il tempo e l'esperienza non fossero serviti, mentre l'attuale analfabetismo di welfare non è disposto a lasciare spazio ad un pensiero diverso e plurale.

In questo modo l'esperienza non insegna più e non aiuta ad evitare le strade sbagliate. Il sapere teorico ha il sopravvento su quello pratico e non ha una visione capace di guardare oltre il breve periodo e oltre i vantaggi della prossima tornata elettorale. Alfred ci aiuta a capire perché la programmazione non ha funzionato e come «non fare senza risultati» (Cap. 3), come andare oltre i limiti dell'assistenza tradizionale (Cap. 4) e quali errori evitare.

Le radici culturali di una sconfitta annunciata le troviamo nel capitolo 6 (Mappe di idee e *logic model*). La razionalità tradizionale non è stata buona consigliera, non ha messo a disposizione discernimento sui processi e sui risultati, lasciando che i welfareismi avessero il sopravvento.

Non poteva mancare un'analisi sulle risorse a disposizione e su come vengono utilizzate. L'espressione «Eppur si spende», evidenzia la faciloneria con cui vengono consumate risorse preziose che non sempre vanno ai poveri, contribuendo ad allargare le disuguaglianze.

I risultati di alcuni test di fattibilità delle pratiche generative contribuiscono a capire cosa significa «concorso al risultato», con indicazioni positive basate su sperimentazioni «small size», di piccola taglia. Le indicazioni sono incoraggianti e nel cap. 10 sono sintetizzate così «Capacità e risorse: nodo centrale nel welfare generativo». A testimoniare sono gli operatori e le persone coinvolte nelle sperimentazioni, dopo che si sono liberate dalla relazione di potere unidirezionale, quella che attribuisce potere a chi aiuta e non a chi è aiutato. Non è poi così difficile misurare i benefici diret-

ti, il corrispettivo sociale conseguito, reso possibile da un uso più responsabile delle risorse.

Un Piano con più equità e giustizia

I risultati appena ricordati prefigurano un piano di lotta alla povertà liberato dai condizionamenti del prestazionismo. Può far leva su alcune strategie complementari: un diverso utilizzo delle risorse, il passaggio «da trasferimenti a servizi», «da costo a investimento», con il «concorso al risultato» che massimizza il rendimento delle risorse e il loro impatto generativo (Vecchiato T., 2016c).

Le scelte necessarie sono quelle che mettono a rendimento le risorse e i diritti. Tra quelle povere di rendimento ci sono gli assegni familiari (circa 6 miliardi di euro), le integrazioni al minimo delle pensioni (tra i 9 e i 10 miliardi di euro), le indennità di accompagnamento (circa 11 miliardi di euro) al netto dei trasferimenti a pioggia¹ trattabili con azioni *ad hoc*.

Queste linee di trasferimento remunerano diritti discutibili in modi discutibili, anche perché non tengono conto di tutti i mezzi dei beneficiari. Il risultato è che una parte delle integrazioni sono destinate a persone che non ne hanno bisogno (Geron D. e Greco L., 2014). Le indennità di accompagnamento sono state giustamente riconosciute quando non era disponibile l'attuale rete di servizi sociali e socio-sanitari. In passato si è pensato che le capacità economiche non dovessero influire nella fruizione di questo beneficio che è stato gestito nella forma di «parti uguali tra disuguali». La conseguenza è che le persone ricche ricevono la stessa «misura» delle persone povere e che le persone ricche con disabilità meno invalidanti ottengono la stessa indennità di chi ha disabilità maggiori ma minori capacità economiche. Negli anni successivi si è operato per sbarriera il diritto alla mobilità, al lavoro..., al punto

che l'approccio «per indennità» non ha oggi le stesse ragioni di risarcimento. Ma per affrontare questo problema non è necessario mettere in discussione il diritto fin qui riconosciuto. Basta riconoscerlo in modo diverso, chiedendo ai titolari di questo diritto, di decidere come bilanciare la fruizione a vantaggio dei più poveri fra loro.

L'effetto distributivo necessario per questo obiettivo si può conseguire con due modalità. La prima viene dalla possibilità di trasformare una parte dei trasferimenti in servizi accessibili a chi ne ha più bisogno, con un effetto sistemico grazie al diverso rendimento delle risorse gestite in questo modo. Chi non utilizzasse i servizi potrebbe comunque far valere un credito di fruizione successiva. I più poveri vedrebbero ridotta la propria deprivazione, senza oneri per i servizi ricevuti e godendo del maggiore rendimento di un diritto non più individuale ma solidaristico grazie a scelte eticamente condivise. L'effetto redistributivo tra i destinatari degli attuali trasferimenti sarebbe misurabile nel breve periodo, in termini di riduzione della povertà connessa ai carichi assistenziali dei familiari. La Costituzione incoraggia a esercitare il principio di solidarietà non solo tra tutti ma anche tra quanti, condividendo un problema, possono affrontarlo insieme, con incontri più responsabili tra diritti e doveri.

Una seconda linea di azione chiede alla pianificazione di incentivare il passaggio dalle pratiche di mera fruizione a scelte di investimento per massimizzare il rendimento del diritto a livello individuale e sociale. Le pratiche di welfare generativo guardano con interesse a questo obiettivo, valorizzano il concorso al risultato, il dividendo sociale dei diritti, i maggiori esiti, l'impatto sociale conseguito (Vecchiato T., 2014a; 2016d). Negli accordi aziendali si trasforma una parte del reddito da lavoro in servizi di welfare, puntando ad un maggior rendimento del diritto al reddito con servizi altrimenti inaccessibili ai lavoratori poveri. È un modo per passare da gestioni basate sul costo di trasferimento a gestioni interes-

sate al valore di rendimento delle risorse a disposizione. L'*output* cioè non deve necessariamente essere equivalente all'*input*, ma incrementale e moltiplicativo delle risorse disponibili, per potenziare diritti poveri di benefici se gestiti in modo burocratico.

Consumare diritti o dividerli?

Il caso degli assegni familiari può aiutarci a rileggere l'esempio precedente in un terreno più difficile, dove la protezione dei diritti ha bisogno di caratterizzarsi in modi più finalizzati alla promozione di opportunità di crescita per ogni bambino. La fonte primaria di risorse da cui attingere sono i 6 miliardi di assegni familiari a disposizione ogni anno per le famiglie a basso reddito da lavoro. L'importo destinato ai genitori con bambini 0-3 è di circa 1,5 miliardi di euro. La simulazione che abbiamo fatto per capire i potenziali a disposizione di un diverso utilizzo di queste risorse parla di accesso per 200.000 bambini, lavoro per circa 40.000 donne e calmieramento dei costi dell'offerta complessiva (Geron D. e Vecchiato T., 2014; 2015). Le 40 mila occupate non sarebbero più disoccupate, i 200.000 bambini non sarebbero più poveri alimentari, educativi, cognitivi e relazionali. L'attuale accesso ai servizi pubblici 0-3 raddoppierebbe, avvicinandosi agli standard europei. I beneficiari dell'assegno avrebbero anche vantaggi dall'accesso preferenziale ai posti di lavoro.

Un fondo di investimento prima infanzia in cui far confluire i proventi annuali degli assegni potrebbe favorire il circuito virtuoso per moltiplicare il ritorno fiscale e contributivo. Altri vantaggi verrebbero dalla migliore conciliazione e dall'economia sociale indotta da queste scelte.

Ma come trasformare un diritto «a riscossione» in un diritto «a moltiplicazione» del valore messo a disposizione? Come abbiamo detto non è necessaria la rinuncia al diritto, nel nostro esempio agli «assegni»,



ma la loro riconfigurazione in una gestione solidale per aumentare il rendimento che la fruizione tradizionale non realizza. La sua trasformazione non comporta una rinuncia ma anzi maggiore esigibilità, benefici maggiori, vantaggi diretti e indiretti da redistribuire a vantaggio dei più deboli. Compito del piano è convincere, facilitare, prefigurare soluzioni (giuridiche, finanziarie, fiscali) per modellizzare quello che sembra difficilmente realizzabile.

Concorso al risultato e amministrazione straordinaria

Le scelte del piano non si esauriscono nelle possibilità appena indicate. Possono anche affrontare le erogazioni a pioggia da diverse fonti (stato, inps, regioni, comuni) (Vecchiato T., 2016d). Sono un problema irrisolto ma a disposizione di una programmazione ambiziosa e coraggiosa. Il dibattito sui redditi garantiti non sta mettendo in discussione l'esistenza dei molti trasferimenti categoriali talora a vantaggio delle stesse persone (Saraceno C., 2016). L'idea di passare da tante misure ad una modalità unitaria e trasparente di aiutare chi ha bisogno non è nell'agenda della politica attuale. Il recente memorandum sulla povertà non entra nel merito del problema e si limita a considerare la possibilità di introdurre limiti massimi di erogazione, aprendo la porta a controversie defatiganti. L'orizzonte dell'azione programmatica è necessariamente più ampio, programmatico appunto, fatto di scelte che l'azione amministrativa ordinaria non può affrontare. Tra queste c'è la trasformazione «da trasferimenti a servizi» e il «concorso al risultato dei beneficiari». Quest'ultimo è necessario per superare l'attivazione tradizionale inconcludente e valorizzare le capacità di ogni persona per lottare «con i poveri» (Vecchiato T., 2015b). Le modalità sono descritte nella proposta di legge C. 3763 «Disposizioni per favorire la coesione e la solidarietà sociale mediante la promozione di azioni a corrispettivo

sociale»². Entra nel merito delle modalità di accesso, fruizione dei benefici, valorizzazione del concorso, del rendimento, dell'efficacia, dell'impatto. La generatività può farsi strada, diventando metodo, strategia per affrontare i problemi con modalità commisurate alle capacità. Con gli incentivi messi a disposizione dalla riconversione di alcuni flussi di risorse si potrebbe facilitare la nascita di cantieri di carità e giustizia per l'innovazione sociale e mettere a nuovo la lotta alla povertà. Servono però soluzioni meno materialistiche e logistica delle capacità per valorizzare ogni persona.

Ai giovani non dispiacerebbe vedere messo in discussione il sistema dei privilegi e delle ingiustizie che li penalizzano, lasciando loro le briciole del poco lavoro, poca mobilità sociale, poco futuro.

L'insieme delle scelte esemplificate può mettere in gioco metà dell'attuale spesa per assistenza sociale (cresciuta a 58 miliardi di euro). Circa tre quarti delle famiglie povere alle quali abbiamo chiesto come aiutarle, si sono dichiarate disposte ad aiutare mentre sono aiutate e buona parte di esse racconta come lo fanno già (Fondazione Emanuela Zancan e Fondazione L'Albero della Vita, 2015). Condividono problemi e soluzioni, senza arrendersi, per amore dei figli e perché la povertà non diventi una condanna.

Dieci anni non sono tanti, ma potrebbero bastare con un'amministrazione straordinaria, gestita nella forma di grande opera sociale. Alle risorse a disposizione si possono aggiungere ulteriori flussi di spesa regionali ed europei per la povertà³.

Dieci anni significa tre cicli (4+3+3) per passare dall'infrastruttura alla gestione del cantiere e ai risultati. Potranno essere misurati in termini di occupazione di welfare, lavoro, meno povertà di lungo periodo, bambini non più poveri ..., superando la cronicità del pensare come sempre.

Il piano in quattro mosse

La pianificazione dovrà proteggersi dalla politica di corta visione, rivendicando una delega forte per gestire i cambiamenti auspicati, cioè con un'amministrazione straordinaria. Si è fatto così per lottare contro la mafia e per affrontare grandi problemi, affidando necessariamente a un sistema di responsabilità dedicato e trasparente la possibilità di gestire il cantiere e consegnare i risultati. Senza condizioni affidabili per lottare contro la povertà i poveri non potranno fidarsi e i più fortunati non metteranno in gioco i propri diritti a scarso rendimento se il poco non diventa tanto.

Note

- 1 Abbiamo stimato tra 18 e 19 miliardi di euro il valore complessivo delle risorse finanziarie destinate ai principali trasferimenti nazionali negli ultimi anni.
- 2 La proposta di legge è stata presentata alla Camera dei Deputati (C. 3763) il 20 aprile 2016 e assegnata alla XII Commissione Affari Sociali il 10 giugno 2016. La proposta era stata anticipata nel Rapporto sulla lotta alla povertà della Fondazione Emanuela Zancan del 2015.
- 3 Abbiamo analizzato alcuni dei più rilevanti interventi di sostegno al reddito di persone e famiglie «povere» negli ultimi anni in 12 regioni e province autonome: Valle d'Aosta (Contributo integrativo al minimo vitale, Azioni d'inclusione attiva e sostegno al reddito), Lombardia (Reddito di autonomia), P.A. Trento (Reddito di garanzia), P.A. Bolzano (Reddito minimo di inserimento), Friuli-Venezia Giulia (Reddito di base, Misura attiva di sostegno al reddito), Emilia-Romagna (Reddito di solidarietà), Lazio (Reddito minimo garantito), Molise (Reddito minimo di cittadinanza), Campania (Reddito di cittadinanza), Puglia (Reddito di dignità), Basilicata (Cittadinanza solidale, Copes – azione di contrasto alla povertà esclusione sociale, Reddito minimo di inserimento), Sardegna (Reddito di inclusione sociale). Sommando i valori delle risorse finanziarie stanziare e/o spese per tutti questi interventi, nei periodi temporali di riferimento, l'ammontare complessivo supera 1 miliardo di euro. .

SUMMARY

The title summarises a sad and worried question about how the fight against poverty is not really a fight, about why it does not manage to find a way to avoid the traps condemning too many people and families to long-time poverty. What could be a difficult but short experience becomes a long-time human and social defeat for many people. It is not a question of today and the 2017 Report on the fight against poverty describes fifty years of reflection and research aimed to avoid the technical, political, cultural traps that prevent fighting effectively «with the poor» against poverty. The biggest lack of trust concerns the poor, who are treated as «poor in capacities», needing assistance, as a social cost. There are solutions, but these should start from the people. There are resources, but they should be managed as an investment not as a cost. For this reason, the proposals of the Report are very demanding.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Banca d'Italia (2014), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012*, Supplementi al Bollettino Statistico, 5, www.bancaditalia.it.
- Benvegnù-Pasini G. e Vecchiato T. (2014), *Il welfare generativo e le sue potenzialità*, in «Studi Zancan», 6, pp. 5-12.
- Bezze M. (2016), *Memoria perduta: il welfare come investimento*, in «Studi Zancan», 2, pp. 21-27.
- Bezze M. e Innocenti E. (2016), *Non posso aiutarti senza di te: risultati di pratiche generative*, in «Studi Zancan», 4, pp. 12-18.
- Bezze M. e Geron D. (2014), *Quando il welfare non è un investimento sociale*, in www.lavoce.info, 25 luglio 2014.
- Bezze M. e Geron D. (2016), *Effetti delle pratiche di welfare generativo: il caso del Comune di Treviso*, in «Studi Zancan», 3, pp. 23-28.
- Bezze M. e Geron D. (2017), *Eppur si spende* in Fondazione Emanuela Zancan (2017, pp. 91-102).
- Canali C., Geron D., Innocenti E. e Vecchiato T. (2016), *Le trappole della povertà in Sardegna: soluzioni e strategie*, Fondazione Zancan e Csv Sardegna Solidale, Padova-Cagliari.
- Fondazione Emanuela Zancan (2012), *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Il Mulino, Bologna.
- Fondazione Emanuela Zancan (2013a), *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, Il Mulino, Bologna.
- Fondazione Emanuela Zancan (2013b), *Verso un welfare generativo, da costo a investimento*, in «Studi Zancan», 2, pp. 5-14.
- Fondazione Emanuela Zancan (2014), *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà. Rapporto 2014*, Il Mulino, Bologna.
- Fondazione Emanuela Zancan (2015), *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, Il Mulino, Bologna.
- Fondazione Emanuela Zancan (2017), *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà. Rapporto 2014*, Il Mulino, Bologna.
- Fondazione Emanuela Zancan e Fondazione L'Albero della Vita (2015), *Io non mi arrendo. Bambini e famiglie in lotta contro la povertà*, Bologna, Il Mulino.
- Geron D. (2015), *Capitale sociale e welfare generativo*, in «Studi Zancan», 3, pp. 39-48.
- Geron D. e Greco L. (2014), *Le pensioni assistenziali in Italia*, in Fondazione Emanuela Zancan, (2014, pp. 111-136).
- Geron D. e Vecchiato T. (2014), *Effetti degli investimenti per la prima infanzia*, in «Studi Zancan», 3, pp. 5-12.
- Geron D. e Vecchiato T. (2015), *Una proposta per investire sulla prima infanzia*, in «ReS Politica Società Cultura», 15, pp. 94-103.
- Giovannini A. (2016), *Il re fisco è nudo. Per un sistema equo*, Franco Angeli, Milano.
- Kahn A.J. (1973), *Teoria e pratica della pianificazione sociale*, Padova, Fondazione Zancan.
- Istat (2015), *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. Anno 2012*, www.istat.it.
- Neve E. (2017), *Capacità e risorse: nodo centrale del welfare generativo*, in Fondazione Emanuela Zancan (2017, pp. 123-139).
- Rossi E. (2016), *Welfare generativo per la cura dei beni comuni*, in Labsus, il Laboratorio per la sussidiarietà, www.labsus.org, 28 giugno 2016.
- Saraceno C. (2016), *Lotta alla povertà: serve un piano coerente*, in www.lavoce.info, 7 ottobre.
- Vecchiato T. (2014a), *IM indicators and best practice in H&SC (Health and Social Care)*, in Social Impact Investment Task Force, *La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia. Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force istituita in ambito G8*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Vecchiato T. (2014b), *Verso un welfare generativo. Non posso aiutarti senza di te*, in «Quando l'economia incontra la società civile. Piste di riflessione per tracciare nuove rotte», UCID Padova, pp. 29-32.
- Vecchiato T. (2015a), *La cura chiede arte. Il fallimento della tecnoassistenza*, in «Vita», marzo.
- Vecchiato T. (2015b), *Innovare con #dirittidoverigenerativi*, in «Studi Zancan», 5, pp. 3-4.
- Vecchiato, T. (2016a), *Contrasto della povertà e riordino dei servizi sociali*, in «Studi Zancan», 1, pp. 5-14.
- Vecchiato T. (2016b), *GLA cioè valutazione di impatto generativo*, in «Studi Zancan», 2, pp. 5-12.
- Vecchiato T. (2016c), *La generatività come metodo*, in «Servitium. Quaderni di ricerca spirituale», III 227, pp. 25-33.
- Vecchiato T. (2016d), *Un povero a Milano? Può richiedere 65 forme di sostegno*, in «Vita», febbraio.

Tiziano Vecchiato

Le sette piaghe del welfare

Stiamo vivendo una recessione di welfare? La domanda riguarda in particolare il riconoscimento della dignità delle persone, di tutte le persone, anche di quelle povere ... di salute, cultura, beni, capacità. Le moderne soluzioni di welfare sono a responsabilità limitata, cioè insufficiente, nel tutelare e promuovere i diritti e i doveri di tutti. I problemi (le «piaghe») del welfare cumulano le proprie difficoltà in modo degenerativo. È necessario un salto di paradigma, di visione strategica per cercare forme di solidarietà più solidali, cioè più giuste, a più elevata inclusione e rendimento sociale¹.

Recessione di welfare o di umanità?

L'espressione «welfare» è intesa in diversi modi, insieme orientati a descrivere un fondamento della nostra vita sociale, quello che riguarda il prendersi cura dei bisogni umani fondamentali. È molto di più di quello che si potrebbe pensare perché emerge come fondamento etico della solidarietà sociale per poi prendere forme apparentemente lontane dalle sue radici. A seconda degli angoli di visuale il welfare è un comparto di stato, una voce di spesa, un

sistema di trasferimenti monetari, un sistema di ammortizzatori sociali, un'infrastruttura per la riduzione delle disuguaglianze, un'assicurazione sociale contro i rischi delle incapacità che possono intervenire nel corso della vita.

Le idee a questo proposito, anche tra gli addetti ai lavori, non sono unanimi. La crisi degli approcci ideologici ha lasciato lungo la strada molti orfani di inter-

AUTORE

► Tiziano Vecchiato, direttore Fondazione «E. Zancan», Padova.



pretazione, senza capacità di comprensione di cosa può significare oggi il welfare e come organizzarlo per gestire più efficacemente e strategicamente il prendersi cura dei bisogni umani fondamentali. Fragilità, povertà e miseria non sono la stessa cosa. Lo svantaggio e la disuguaglianza sono diversi, come pure il bisogno e la necessità, la povertà e la miseria, la povertà e la disuguaglianza. Sono gradazioni di incapacità che caratterizzano l'esistenza di molte persone. Possono accadere inaspettatamente e trasformare la vita delle persone e delle famiglie in condizioni drammatiche. Cosa può fare la differenza? Solo la speranza di poterne uscire, cioè di poter essere aiutati, di non restare soli ad affrontare sfide spesso impossibili. Ma come contare sulle capacità non proprie? Come attivarle rispettando la dignità delle persone, promuovendo l'incontro tra diritti e doveri, senza affidarsi al potere che separa chi aiuta e chi è aiutato? Lo sappiamo, dare per diritto non è necessariamente aiutare. Chiedere per diritto non è necessariamente essere aiutati. Ma facendo strada alla dignità e alla giustizia si possono aprire scenari ancora poco esplorati.

Le trappole dell'assistenzialismo senza dignità sono disseminate lungo le strade compassionevoli. Consumano più risorse del necessario, ma senza aiutare. Hanno spesso trasformato la protezione sociale in qualcosa di poco protettivo, così da rendere inefficienti gli aiuti e in certi casi umiliando le persone che li ricevono. Il bene non può diventare comune se si riduce in consumo privato di risorse senza responsabilità sociale. In questo modo si assiste e non si emancipa, si ripara ma non si sanificano condizioni di vita compromesse dall'assistenzialismo che debilita le capacità.

Elogio della dignità

Elogio della dignità è il titolo che Giovanni Maria Flick (2015) ha dato a un testo

in cui ripercorre il pensiero giuridico verso forme di umanizzazione del sociale in tensione tra individuo e società. La domanda base del lavoro è: come ripartire dal valore fondamentale della dignità, in parte esausto dall'uso individualistico prevalso anche (aggiungiamo noi) nei modi di intendere e realizzare le azioni di welfare? Spesso si sono rivelate soluzioni che non aiutano, ma solo prestazioni che assistono, accettando di mortificare proprio un diritto fondamentale che è la dignità di ogni persona. «La dignità è un attributo naturale e intrinseco di tutti e di ciascuno: uomini e donne; sani e malati; bambini, adulti e anziani; ricchi e poveri; cittadini e stranieri; colti e ignoranti; liberi e detenuti; credenti e atei. È un attributo che si riflette in tutte le sfaccettature della vita umana come valore da tutelare in sé, o nelle sue specifiche proiezioni nei più diversi settori» (*ibidem*, 57).

Nel preambolo e nel testo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea la dignità è indicata come valore preliminare a quelli di libertà, eguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia. La nostra Costituzione molto prima ne aveva fatto uno dei propri fondamenti, radicandola nel rapporto tra diritti e doveri. Flick rileggendo i passaggi storici e culturali dal diritto all'avere (la proprietà) al diritto all'essere (la libertà), al diritto alla conoscenza, ci mette in guardia dagli abusi possibili dopo gli sviluppi tecnologici «fra un momento soggettivo/individuale e un momento oggettivo/sociale di eguaglianza» (*ibidem*, 32).

La tensione è nei modi tradizionali di intendere il passaggio dall'astratto al concreto dell'esistenza. Significa «necessità di rafforzare la tutela dei soggetti deboli e della loro dignità: i bambini, gli anziani, i malati, le donne, i detenuti, gli emarginati, i diversi e i diversamente abili, i migranti e tutte le figure – in continuo aumento – di soggetti in condizioni di inferiorità rispetto ai c.d. normali» (*ibidem*, 58). Ma se fosse solo un problema di adattamento ad una media (la norma) rispetto alla varianza, cioè la variabilità delle condizioni di vita, non sarebbe

abbastanza, visto che la dignità si ridurrebbe a valore relativo rispetto a qualcos'altro e non valore in sé, fondamentale appunto, da riconoscere ad ogni persona in quanto tale. Gandhi (1989) lo sosteneva in dialogo a distanza con la nostra Costituzione: «La vera fonte dei diritti è il dovere. Se adempiamo i nostri doveri, non dovremo andare lontano a cercare i diritti. Se lasciamo i doveri inadempiti, rincorriamo i diritti, ci sfuggono come fuochi fatui. Quanto più li inseguiamo, tanto più fuggono lontano...».

Per questo la rimessa a tema della dignità nelle pratiche di welfare va ricondotta non solo ai primi articoli della Costituzione ma in modo esplicito e diretto anche all'art. 118 (comma 4), che definisce «l'impegno della Repubblica – in tutte le sue articolazioni della sussidiarietà verticale – a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». È in sostanza ciò che Emanuele Rossi (2012) propone in tema di diritti sociali: non più soltanto intesi come diritti «individuali» ma «a corrispettivo sociale», cioè da socializzare e portare a dividendo sociale (diritti sociali appunto), per dare senso sostanziale (e non soltanto deontologico) all'incontro tra diritti e doveri «di solidarietà sociale». Se così intesi e praticati, i «diritti sociali» possono esprimersi con nuove forme di umanità e socialità, non più pensate soltanto per insiemi di individui eticamente orientati (sotto vuoto relazionale e sociale), ma anche e soprattutto come persone capaci di esprimere responsabilità finalizzate «all'interesse generale» e non soltanto individuale (Rossi E., 2015). Anche i poveri e gli ultimi hanno diritto ad esserne parte, anzi a mostrare che la dignità è fondamento di un'umanità che non si adatta in modo assistenziale alla normalità mediana del fare assistenziale ma contribuisce in modi concreti a dare senso a forme inedite di responsabilità sociale, che non vanno sottratte a nessuno. Se anche i poveri e gli ultimi rivendicano questa possibilità, possono veder riconosciute le pro-

prie capacità e la propria dignità da mettere a «corrispettivo» e «dividendo» sociale con pratiche generative. È la testimonianza che lo sviluppo umano non è soltanto quello vissuto nel welfare tradizionale, ma anche il molto altro prefigurato dagli articoli 2 e 3 della Costituzione².

Prima del welfare

L'incontro tra carità e giustizia è stato preparato dalla ricerca di soluzioni per curare e prendersi cura dei bisogni umani. Grazie a pratiche di carità hanno preso forma modi più solidali di socialità, rendendo possibile l'invenzione di «istituzioni sociali più giuste», cioè più capaci di curare, prendersi cura, promuovere e valorizzare la dignità di ogni persona (Fondazione Emanuela Zancan 2011; Benvegnù-Pasini G., 2012). Si sono sviluppate nel tempo forme organizzative e giuridiche necessarie per operare, curare, riabilitare, accogliere, emancipare, così che molte condizioni di sofferenza esistenziale ritrovassero la speranza dopo che la carità era diventata giustizia. Non era solo «lotta alla sofferenza e al dolore» e non è stata solo «lotta alla povertà». Ha significato avvio di opere sociali che oggi caratterizzano anche giuridicamente le nostre soluzioni di welfare. La rivoluzione industriale aveva chiesto grandi quantitativi di capacità, competenze, soluzioni per abitare, per proteggersi dai rischi dell'esistenza. È avvenuto in spazi poco accoglienti: in nuove città dell'Ottocento, con nuove produzioni industriali, nuove economie di mercato, nuove regolazioni più democratiche della vita sociale, ben oltre le forme sociali tradizionali.

Non era soltanto un problema di sviluppo economico, mentre avveniva il passaggio dagli assolutismi alle democrazie. Chiedeva a tutti di farsi spazio, di farsi valere, di rivendicare diritti, così da non essere più sudditi ma cittadini. In molti luoghi è ancora una trasformazione incompiuta con grandi distanze da colmare, soprattutto



quando il bisogno emerge in realtà dove la giustizia senza carità è incapace di essere giusta e accogliente con i più deboli. È anche il paradosso delle disuguaglianze e dei diritti con risorse insufficienti. Ma queste contraddizioni non bastano per giustificare i deficit di umanità e di capacità che caratterizzano sempre di più il nostro welfare, mettendo sotto scacco il futuro di molte persone a causa di soluzioni inadeguate.

Anche oggi è necessario ripartire dai fondamentali sociali, chiedendoci cosa ha significato l'incontro tra carità e giustizia e cosa potrà significare in futuro. Per la carità ha significato estensione e poi trasformazione delle innovazioni che aveva generato in modo agapico, con un'eccedenza che si era spinta ben oltre il dono e la generosità (Araújo V., Cataldi S. e Iorio G., 2015; Vecchiato T., 2011), trasformandosi in organizzazioni e in strutture sociali solidali. La carità le aveva prefigurate e collaudate, la giustizia le ha trasformate in opportunità rassicuranti per tutti. Le ha cioè trasformate in ordinamento sociale, dando forma a nuovi modi di essere società. Per la carità ha significato allargare la speranza di tutti, anche degli ultimi. Per la giustizia ha significato valorizzare l'innovazione generativa, potendo contare su forme native di amore sociale, necessario per concretizzare il passaggio dai diritti potenziali (*condendi*) a quelli reali (*conditi*). In questo modo il bene possibile è diventato bene disponibile per tutti, anche per i più deboli. Ma oggi l'entropia dei «diritti senza doveri» sta preparando un diverso orizzonte. L'idea di un welfare «assicurativo» basato sul «raccolgere e redistribuire» sta mostrando tutti i suoi limiti tecnici e strategici. I trasferimenti amministrati non hanno moltiplicato il valore a disposizione, non hanno generato eccedenza, ma ostacolano la crescita umana e sociale. È il punto finale di un'idea di welfare incapace di andare oltre i propri limiti.

Dopo il welfare che non aiuta

Come abbiamo appena detto, carità e giu-

stizia hanno reso possibile sviluppo sociale ed economico, riduzione delle disuguaglianze, con idee, soluzioni e capacità prima sconosciute, incoraggiando competenze e professionalità inedite. Ma le sfide, amplificate dalla crisi attuale e moltiplicate dai grandi spostamenti umani, hanno trasformato e globalizzato il problema. Non è infatti possibile vivere assediati da tante persone a cui è stata negata la speranza di un futuro più umano. I costituenti lo sapevano e vedevano, in un paese uscito dalla guerra, con oltre due terzi di popolazione in difficoltà. Quella giovane democrazia non avrebbe retto la sfida dello sviluppo sociale ed economico senza solidarietà, uguaglianza e giustizia. Negli ultimi cinquant'anni gli investimenti in solidarietà hanno generato occupazione in sanità, scuola, servizi alle persone. Abbiamo ulteriori margini a disposizione, in particolare nell'occupazione di welfare, per meglio curare e prendersi cura dei bisogni umani fondamentali. Nel confronto europeo abbiamo infatti spazi di miglioramento evidenti, anche se tutto farebbe pensare il contrario.

L'impatto sociale dei servizi (per la prima infanzia, le persone anziane, le persone con disabilità...) è unanimemente riconosciuto, documentato e misurabile. Nei servizi sociali i margini di investimento sono considerevoli, perché la parte della spesa assistenziale trasformata in servizi alle persone e alle famiglie è solo del 10%. Può cioè ancora contare sul 90% degli attuali trasferimenti monetari, cioè su circa 45 miliardi di spesa per assistenza sociale in gran parte improduttiva, trasferita a costo e non a investimento, senza potenziare la capacità di aiutare con occupazione di welfare. Il deficit è evidente e sembra incredibile, ci condanna ad uno spreco sistematico di risorse. Ma politicamente non è facile togliere quello che è stato concesso: è il prezzo del consenso a cui la politica non è facilmente disposta a rinunciare.

Le conseguenze ricadono su quanti vivono agli estremi della vita: i bambini e le persone con ridotta speranza di vita (Bezze

Tab. 1 – Output occupazionale del settore sanitario (pubblico e privato) in alcuni paesi europei, 2013

Stati	Spesa sanitaria per occupato (€/occupato)	Occupati per ogni milione di € speso	Spesa sanitaria per abitante	Occupati in sanità ogni 1.000
Austria	127.469,5	7,8	4.073,9	32,0
Belgio	144.136,2	6,9	3.828,1	26,6
Cipro	90.902,6	11,0	1.423,8	15,7
Finlandia	98.600,9	10,1	3.342,9	33,9
Francia	131.956,7	7,6	3.656,3	27,7
Germania	109.694,3	9,1	3.799,7	34,6
Grecia	95.417,7	10,5	1.630,7	17,1
Irlanda	95.599,0	10,5	3.183,0	33,3
Italia	111.170,3	9,0	2.354,5	21,2
Lussemburgo	290.794,3	3,4	5.940,5	20,4
Malta	61.555,0	16,2	1.497,5	24,3
Paesi Bassi	136.020,8	7,4	4.621,1	34,0
Portogallo	71.530,5	14,0	1.538,4	21,5
Slovacchia	58.086,3	17,2	1.094,5	18,8
Slovenia	84.363,4	11,9	1.568,5	18,6
Spagna	98.156,2	10,2	1.948,4	19,8

Fonte: elaborazione della Fondazione «E. Zancan» su dati Eurostat e Oms..

Tab. 2 – Reddito, consumi e indici di povertà economica, 2012

	Reddito equivalente (euro)*	Consumi equivalenti (euro)*	Indice di povertà economica (valori percentuali) **	
			Reddito equivalente	Consumi equivalenti
Fino a 18 anni	15.063	13.067	22,1	11,5
Da 18 a 34 anni	15.829	12.905	18,7	11,4
Da 35 a 44 anni	16.779	14.140	15,5	8,5
Da 45 a 54 anni	18.067	14.590	15,5	9,0
Da 55 a 64 anni	21.565	16.264	8,1	5,6
Oltre 64 anni	20.236	16.104	4,6	3,2

* Il reddito e i consumi «equivalenti» tengono conto della dimensione e della composizione per età del nucleo familiare. ** Percentuali di individui al di sotto della soglia definita come la metà della mediana dell'indicatore corrispondente.

Fonte: Banca d'Italia (2014).

M. e Geron D., 2012; Bezze M. e Canali C., 2013). I servizi per la prima infanzia 0-3 sono ancora sotto soglie inaccettabili per «prendersi cura» della vita che nasce e cresce (Barbero Vignola G. *et al.*, 2013; Bezze M. *et al.*, 2013). Anche i servizi per le persone anziane sono un costo crescente per le famiglie, al punto che la spesa privata ha raggiunto negli ultimi anni valori pressoché equivalenti alla spesa pubblica sociosanitaria³. La spesa pubblica per l'istruzione è

diminuita più del 5% tra il 2011 e il 2012 (Commissione Europea 2013) in un sistema scolastico con bisogno di recuperare credibilità e capacità di risposta. È l'area di massimo decremento di spesa pubblica dopo la raccolta fiscale. Una conseguenza è che i risultati diretti e indiretti del nostro sistema di istruzione non sono all'altezza delle attese e gli indicatori di abbandono scolastico, di difficile transizione tra scuola e lavoro, di giovani disoccupati che non cercano lavoro, descrivono una società



che rinuncia a investire e a sperare nel proprio futuro. Giustizia, solidarietà, umanità sono mattoni necessari per la vita sociale. Se mancano o sono compromessi diventa oltremodo difficile reggere le sfide che ogni generazione è chiamata ad affrontare (Papa Francesco 2013).

La solidarietà dei solidali non può bastare

Ha un futuro il volontariato? Con questa domanda don Giovanni Nervo (2007) ha iniziato un suo bel libro. Molti lo hanno inteso come una denuncia, ma non era così. Era, anzi è, una domanda da riaffrontare nel tempo, ancor di più oggi, prima che sia tardi. Attualmente quella domanda può essere posta in altri modi: ha un futuro la cooperazione sociale, l'associazionismo di impegno sociale... cioè la galassia dei soggetti solidali che negli ultimi 25 anni hanno dato forma, capacità e consistenza sociale al «Terzo settore»? È nato terzo, ma potrebbe essere primo, se consideriamo la capacità di contagiare e far fruttificare la socialità così che ogni persona possa diventare responsabile del bene di tutti e di ciascuno. Era anche il sogno, anzi il fondamento, della Costituzione. Se realizzata, la socialità verrebbe lanciata oltre le colonne d'Ercole della solidarietà non limitata dagli interessi particolari. Sarebbe possibile allontanarsi dalle soluzioni troppo centrate sulle garanzie individuali, non abbastanza «a dividendo sociale», perché affette da un sistematico ritardo in sviluppo umano e sociale.

La soluzione era stata individuata nell'ultimo decennio del secolo scorso con l'idea di rendere «comunitario» il nostro welfare. Renderlo comunitario ha significato proporre ai buoni e solidali di fare comunità sui problemi per affrontarli con maggiori capacità e forze. Ma come poteva il 20% della società pensare di salvare tutti (il 100%), senza il «resto», cioè l'80%, che ha continuato a considerare i diritti di welfare

come beni a riscossione e a consumo individuale.

Il passaggio dal welfare di comunità al welfare generativo è una distanza da colmare che ci separa da questa sfida. Come affrontarla? Con le persone, visto che diversamente non sarebbe possibile. Ma è necessario evitare che l'ingaggio delle capacità e l'incontro tra diritti e doveri di tutti (e non soltanto dei buoni e solidali) si trasformi in appello deontologico o moralistico. I problemi non possono aspettare e le tentazioni di ridurre il welfare a dimensioni residuali stanno per sfondare la soglia di una giustizia sociale sempre meno capace di esserlo.

Il welfare di comunità ha mantenuto le proprie promesse? Era tecnicamente difficile e forse impossibile, visto che le risorse a disposizione sono rimaste quelle di sempre (la raccolta fiscale) integrate con azioni di *fundraising*. In questo modo la funzione redistributiva è diventata più generosa grazie ai recuperi di efficienza e grazie a lavoro volontario. Ma l'impianto strategico rimane basato su R1 e R2, cioè su raccogliere e redistribuire, senza fare abbastanza leva sulle capacità di ogni aiutato. Anch'essi possono «dare da mangiare, bere, vestire e visitare» chi è in difficoltà. Grazie al loro aiuto e alla loro testimonianza può emergere la forza e la dignità senza accettare passivamente risposte assistenzialistiche. È cioè possibile fare spazio a R3, R4, R5, cioè alla possibilità di rigenerare, rendere e responsabilizzare, moltiplicando le risorse a disposizione, moltiplicando la possibilità di aiutare ad aiutarsi (Vecchiato T., 2014).

Il sottoinsieme dei solidali non può tecnicamente contenere l'insieme delle responsabilità che, a certe condizioni, ogni persona può mettere in gioco. L'idea di potersi sostituire alle responsabilità di tutti ha inconsapevolmente allontanato la possibilità di affrontare la sfida, contribuendo a rallentare la possibilità che grandi quantità di azione solidale fosse arricchita dalla responsabilità sociale di tutti. Non è ovviamente una critica a chi ha investito in questa sfida, per cercare risposte più comu-

nitarie e solidali ai problemi. Il loro sforzo negli ultimi vent'anni ha liberato energie e potenzialità impensabili nei decenni precedenti, spostando dal privato al sociale molte capacità e responsabilità necessarie per arginare i rischi dell'«entropia di solidarietà» che stiamo vivendo e per cercare nuove soluzioni.

A ben vedere, privato e pubblico, profit e no profit, individui e persone... sono modi dicotomici per parlare di ciò che non è dicotomico, visto che la solidarietà è pervasiva, incrementale, di qualcosa che è profondamente umano e necessario per collegare le capacità e le responsabilità potenziali di un'etica pubblica, cioè sociale.

Ha un futuro il volontariato? Certo, se essere volontari non è soltanto fare bene il bene, ma anche cercare di rendere l'azione solidale generativa di nuova socialità. Non più quindi soltanto pratiche di utilità sociale. L'incontro con le persone può preparare condizioni migliori facendo leva sulla logistica delle capacità per moltiplicare i talenti a disposizione, trasformando in investimento quello che oggi è gestione non abbastanza strategica delle risorse a disposizione. Per don Giovanni volontariato, cooperazione sociale, associazionismo erano anticipazioni, prove di fattibilità, ricerca di modi più solidali di essere società.

Per definizione non possono interessare solo il sottoinsieme che li promuove ma i «tutti» a cui sono destinati. Il welfare generativo chiede di affrontare questa sfida, consapevoli che l'insieme delle responsabilità e delle capacità potrà farcela, potendo poi verificare quali nuove soluzioni saranno in grado di reinterpretare il difficile incontro tra carità e giustizia.

Prestazionismo degenerativo

Il dibattito sulle possibili soluzioni di welfare è oggi in buona parte concentrato sui trasferimenti economici. Molti pensano ancora che questa soluzione sia la migliore, ma le evidenze dicono il contrario e, dopo

15 anni di sperimentazioni, è necessario che chi le ha promosse prenda atto che i risultati sono del tutto inadeguati e lontani dalle attese. Storicamente i trasferimenti sono stati un modo facile per assecondare la domanda di aiuto e di consenso. A livello locale non si sono aperti nuovi scenari di aiuto, basati sull'impegno delle comunità locali nel ridurre le filiere prestazionali. Gran parte dei trasferimenti vanno dal livello nazionale direttamente ai beneficiari, utilizzando i servizi comunali solo come protesi amministrative di scelte prese altrove. La schizofrenia organizzativa ha così avuto modo di diffondersi ed è diventata un alibi per tutti e una condizione per scaricare altrove le responsabilità.

Non si è purtroppo cercato di portare le responsabilità e le risposte «a chilometro zero», visto che solo 7 miliardi di euro su 50 miliardi di spesa assistenziale sono affidati alla gestione diretta dei comuni. Il deficit di responsabilizzazione ostacola sistematicamente un utilizzo più efficace delle risorse, con alti tassi di inefficienza amministrativa, senza mediazione professionale, con deterioramento sistematico delle potenzialità e delle risorse a disposizione. Non aiutano perché sono tecnicamente inadeguate per gestire il rapporto fiduciario per aiutare ad aiutarsi. A vantaggio di questa impostazione persiste un'idea dei diritti a riscossione individuale, che legittima un diffuso prestazionismo. Ieri era di stato e oggi è di «istituto» giuridico, mentre le istituzioni stanno a guardare linee di riscossione prive di responsabilità sociale (Bezze M. e Geron D., 2014a; 2014b).

Ad esempio, al netto del consenso che certamente può dare, come viene giustificata la domanda di reddito garantito? I proponenti la descrivono come soluzione «definitiva» per lottare contro la povertà. Siamo così ancora tentati dalle soluzioni «totali» e istituzionalizzanti, deprecate nella seconda metà del Novecento e riesumate oggi senza memoria, senza ammettere che potrebbero rivelarsi neo istituzionalizzazione. Diventerebbero forme aggiornate di



contenimento delle persone non più dentro le mura delle istituzioni totali, ma dentro le mura di regimi giuridici poco rispettosi della dignità della persona.

In questo modo i doveri restano fuori dalla cittadinanza responsabile e rimangono nelle «responsabilità concluse» della solidarietà fiscale. Il resto riguarda i buoni e generosi, impegnati in progetti di welfare comunitario, con risultati positivi ma insufficienti e ancora lontani dal patto costituzionale. Il problema non riguarda, come vedremo dopo, la sola tutela delle persone e famiglie bisognose di aiuto ma anche le persone che professionalmente dedicano la vita professionale a servizio delle persone fragili e povere. I rischi sono evidenti quando chi lavora è costretto dentro le filiere prestazionali incapaci di promuovere azioni moltiplicative di capacità e risorse.

Secondo welfare?

Le prospettive di secondo welfare che a fine Ottocento e nel Novecento hanno reso possibili le gestioni a rendimento dei diritti dei lavoratori (sotto forma di protezione pensionistica o di accordi finalizzati a trasformare porzioni di reddito in servizi) sono oggi valorizzate per ottimizzare il rendimento del reddito da lavoro. Il fatto di potenziare il rendimento dei diritti dei lavoratori meglio di ieri è un aspetto positivo e da approfondire. Riguarda i diritti dei lavoratori, cioè di chi ha lavoro e il rendimento di questi diritti tra chi lavora in un determinato contesto produttivo. Prospettare questa soluzione come nuovo welfare è ammettere l'oblio del nostro passato. A volte l'analfabetismo di welfare rende facili le semplificazioni, al punto da proporre come nuovo quello che nuovo non è. Alcune soluzioni di secondo welfare sono certamente utili se considerate nei loro contenuti e non soltanto nella forma che contraddistingue questa erogazione. La forma è, ad esempio, di maggiore rendimento delle risorse a disposizione. La possibilità di trasformare

parte dei trasferimenti del reddito da lavoro in servizi a valore moltiplicato (rispetto al valore monetario di erogazione) è un vantaggio per i lavoratori. È un vantaggio anche per le aziende, che in questo modo concorrono al rendimento del reddito da lavoro agendo come Gas (gruppo di acquisto solidale). Comprano beni e servizi a costi inferiori, destinando il differenziale ai lavoratori. Il beneficio in consenso e riconoscimento identitario è una conseguenza positiva di questo modo di operare. Se le istituzioni agissero così cosa succederebbe? Se trasformassero una parte dei trasferimenti in beni acquistati in regime di Gas (gruppo di acquisto solidale) quanto di più potrebbero dare?

Se coinvolgessero le imprese del proprio territorio in azioni al massimo rendimento delle risorse a disposizione cosa succederebbe? Potrebbero facilitare l'accesso ai servizi di interesse generale anche ai più poveri e deboli? Le gestioni comunali continuerebbero ad acquistare beni e servizi a prezzi di mercato erogando direttamente i trasferimenti alle persone? Nel caso dei servizi 0-3 avremmo, soprattutto per i bambini più poveri, risposte necessarie in termini di alimentazione adeguata, socializzazione primaria, ambienti facilitanti e stimolanti lo sviluppo cognitivo, cioè altrettante opportunità necessarie per affrontare i compiti primari di sviluppo (Geron D. e Vecchiato T., 2015).

In sostanza l'utilizzo di soluzioni utilmente praticate in altri contesti può incoraggiare pratiche a maggiore rendimento a disposizione dei sistemi locali di welfare bisognosi di ottimizzare il rendimento delle risorse a disposizione. Non sarebbe ancora welfare generativo ma predisposizione a ragionare in termini di rendimento dell'investimento e non solo in termini di gestione «a costo amministrato» delle risorse a disposizione. Il rendimento delle risorse fiscali potrebbe cioè diventare più generoso nei confronti di chi chiede aiuto, facilitando la sostenibilità complessiva dei sistemi locali di welfare.

La domanda a cui ci portano le considerazioni precedenti è in sostanza: quali soluzioni di secondo welfare potrebbero essere interpretate in regime di primo welfare così da dare di più con le risorse a disposizione? Non sarebbe difficile provare facendo tesoro della questione da cui siamo partiti: il rendimento dei diritti. Può essere intesa così: «da soluzioni favorevoli il rendimento dei diritti dei lavoratori a soluzioni per ottimizzare il rendimento dei diritti dei cittadini». Siamo cioè partiti da una piaga (descritta come eventualità di scaricare sul secondo welfare le responsabilità del primo) per prefigurare il suo contrario (la possibilità di trasferire soluzioni di secondo welfare al primo). Una migliore integrazione tra i due sistemi potrà cioè prefigurare vantaggi per ora non considerati, senza illudersi di scaricare sul secondo le responsabilità del primo.

Da solidarietà universalistiche a solidarietà mutualistiche

Il nostro welfare è spesso descritto come sistema universalistico e selettivo. È responsabile verso tutti, ma dando priorità a chi ha più bisogno. È selettività giusta, se riesce a non dare per diritto a chi non ne ha bisogno. Eviterebbe in questo modo di togliere risorse, speranza e opportunità a quanti sono più bisognosi di aiuto. È la via costituzionale per ridurre le disuguaglianze e per promuovere pari opportunità e pari dignità a vantaggio dei più deboli. Ma è veramente così? Chi potrebbe sottoscriverlo di fronte alle enormi disuguaglianze che caratterizzano molte aree territoriali del nostro Paese? Sono disuguaglianze tra regioni e all'interno delle stesse regioni. Gli squilibri tra Nord e Sud sono infatti distribuiti lungo l'asse geografico verticale (nazionale) e in tutti i territori regionali, con sofferenze di cittadinanza persistenti che penalizzano quantità rilevanti di popolazione. Preparano un conflitto incrementale tra generazioni visto che agli anziani vanno circa 2/3

della spesa complessiva di welfare.

Da quando il regionalismo si è trasformato in separazione formale delle gestioni regionali operiamo con altrettante mutue territoriali: gestiscono in modo differenziato diritti a fasatura variabile a seconda dei territori e delle risorse disponibili. È una conseguenza dipendente dalla capacità/incapacità di amministrare e, prima ancora, di infrastrutturare il territorio con capacità di risposta e con reti di servizi necessarie per poter governare e non soltanto amministrare la spesa sanitaria e sociale. Le regioni sono diventate «mutue istituzionalizzate» visto che garantiscono ai propri residenti quello che riescono e possono con livelli di assistenza differenziati, lontani dalle previsioni costituzionali. La legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale non ha saputo fare di più e di meglio per arginare questa deriva, se non rimandando il problema a improbabili studi e sperimentazioni (Vecchiato T., 2009). Il risultato è stato un passaggio istituzionale ai diversamente portatori di diritti e doveri. In pratica la tutela di alcuni diritti fondamentali non dipende più dalla solidarietà nazionale ma da solidarietà geograficamente referenziate, dentro confini del tipo «noi, per noi e per i nostri» che sono le attuali regioni e province autonome.

Chi sostiene che tutto questo serve a responsabilizzare gli attori delle reti locali dovrà prima o dopo chiedersi se la soluzione proposta è giusta, è la migliore possibile o se, al contrario, stia per ora contribuendo ad una recessione degenerativa del nostro welfare.

Diritti senza doveri e diritti senza bisogni

La scoperta dei diritti senza doveri ha caratterizzato il lento declino dei modi novecenteschi di essere società, dopo che le società dei due terzi erano riuscite a conquistare i diritti per tutti. Quando due terzi della popolazione erano in condizioni di svantaggio economico non è stato difficile



aggregare il consenso necessario per ridurre disuguaglianze strutturali che penalizzavano il nostro Paese. I vantaggi maggiori sono andati alla classe media che si è allontanata dalla linea di rischio di povertà. Ma la popolazione povera non ne ha avuto un grande beneficio, visto che è rimasta in gran parte sotto quella soglia. L'andamento della povertà ad esempio ci parla di come si è nel tempo trasformata la condizione della popolazione anziana: da povera a «benestante», in un sistema di welfare che le riserva notevoli risorse (più di metà della spesa complessiva per la protezione sociale in Italia). Se consideriamo il tenore di vita economico delle diverse generazioni (tab. 2), vediamo che il livello medio di redditi e consumi tende a crescere all'aumentare dell'età (raggiungendo i valori massimi dai 55 anni in su) mentre il tasso di povertà tende a diminuire con l'età (toccando i valori minimi tra gli anziani).

Le nuove generazioni sono penalizzate anche perché i due terzi che hanno affrontato le riforme sociali da giovani che erano sono diventati gli anziani di oggi. La protezione ha funzionato, ma sbilanciando sostanzialmente il peso delle disuguaglianze, oggi concentrate nella prima parte della vita e a svantaggio delle famiglie con figli. Secondo l'Istat, nel 2014 in Italia 1 minorenni su 10 era in condizione di «povertà assoluta», contro meno di 1 su 20 (4,5%) tra gli anziani (Istat, 2015). Secondo l'Eurostat (*Population and Social Conditions*, www.ec.europa.eu/eurostat/), sempre nel 2014, il 29,3% dei bambini italiani sotto i 6 anni di età e il 32% di tutti i minorenni era a rischio di povertà o esclusione sociale (contro, rispettivamente, il 25,8% e il 27,7% in media nell'Ue), a fronte del 28,1% sull'intera popolazione (24,4% nell'Ue) e del 20,8% tra gli anziani ultrasessantacinquenni (17,9% in media in Europa).

Del resto non è stato difficile riconoscere diritti ad una società giovane, in crescita economica, mentre le risorse sembravano sufficienti per garantirli. Non è stato poi difficile pensare a diritti prestazionali, cioè

da riscuotere al momento del bisogno. I doveri potevano limitarsi al conferimento fiscale. La trappola dei diritti senza doveri è stata predisposta così ed è entrata in funzione in una società sempre meno giovane, lacerata da crescenti disuguaglianze e dove i più deboli non possono più contare su un blocco sociale capace di dar voce alle istanze di equità e giustizia come in passato.

Non è un problema solo italiano, visto che altri paesi europei si pongono le stesse domande e si chiedono se non sia necessario ridimensionare le soglie di sostenibilità dei sistemi di protezione sociale, cedendo al mercato quote di operatività nell'area dei bisogni umani fondamentali. È il conto salato dei diritti con pochi doveri. Sono incapaci di valorizzare le capacità e di incrementare le risorse oltre l'adempimento fiscale.

Innovare con vecchie professioni?

La salute professionale può essere misurata in negativo e in positivo: ad esempio verificando le coazioni a ripetere o al contrario la capacità di sviluppare nuove soluzioni. Oggi prevale la prima strada, visto che la pressione ad amministrare spinge all'agire replicativo e standardizzato. La sofferenza professionale è infatti un malessere diffuso e profondo, soprattutto quando diventa incontro burocratizzato ad alto rischio di prestazionismo. È il contrario di quello che dovrebbe accadere nei servizi alle persone, visto che se non è incontro con le persone non è servizio.

È anche rischio di invecchiamento professionale per professionisti senza anticorpi per affrontare i problemi. Un dato preoccupante è il vuoto di innovazione: caratterizza i servizi alle persone, non esprime nuove idee, non prefigura modi nuovi di essere professionisti, non esprime capacità trasformative, non è arte professionale necessaria per valutazione di esito (Canali C. *et al.* 2003; 2005; Vecchiato T., 2014b;

Fernandez E., *et al.* 2015). Troppi sforzi si sono concentrati sulle innovazioni di processo, trascurando i problemi e le loro soluzioni. Sono altrettanti vuoti compensati da protesi tecnologiche asservite al controllo informativo. In questo modo i benefici restano al palo, mortificati dall'ossequio alle dinamiche raccomandate (i buoni processi) e non alla sostanza dell'agire appropriato (gli esiti e l'impatto sociale).

Innovare con vecchie professioni non è possibile e lo testimonia la sofferenza diffusa nei servizi. Non riguarda solo gli operatori pubblici ma anche quelli che operano nel no profit, dopo che gli innovatori di ieri sono diventati i conservatori di oggi. Le soluzioni erano buone e affidabili ma non potevano reggere la sfida del tempo che passa per tutti e la sfida dei bisogni che cambiano e non si adattano alle risposte tradizionali. Siamo costretti a prenderne atto, anzi a chiederci se la gestione troppo amministrativa e poco professionale dei servizi alle persone non contribuisca essa stessa a una recessione di umanità che interessa un'area sempre più estesa delle risposte di welfare. Ad esempio un esito preoccupante perché degenerativo è riconoscibile nella sindrome da «*service maltreatment*». Prende piede quando i comportamenti difensivi, le mancate integrazioni, le mancate condivisioni di responsabilità, i tempi di accesso dilatati come pure i tempi di valutazione del bisogno, associati alle separazioni organizzative, di fatto si riverberano in una sostanziale incapacità di tutela dei più deboli (bambini e persone non autosufficienti) costretti a dipendere da incapacità e inefficienze che aggiungono sofferenza alla sofferenza. Si riproduce la dinamica evidenziata nel «Lost in care» (Dsru, 1993; Department of Health, 2000) da dove era emersa la sostanziale difficoltà di molti bambini accolti fuori dalla famiglia di mantenere contatti regolari con la loro famiglia di origine alimentando in questo modo una «carriera» assistenziale che li portava a perdersi all'interno dei servizi, affievolendo sempre di più le loro relazioni familiari. È un fenomeno che si

aggrava quando subentrano i rischi della mancata integrazione tra servizi. Possono portare all'abbandono, al «Lost in care», come è stato evidenziato anche nel recente convegno internazionale «Child Maltreatment In Context» organizzato dall'Istituto Haruv di Gerusalemme (14-15 ottobre 2015).

Neoistituzionalizzazioni

Disabilità, non autosufficienza, infanzia... hanno avuto bisogno di altrettanti luoghi per curare e prendersi cura. Sono stati riconfigurati nella seconda metà del Novecento, dopo che la lotta all'istituzionalizzazione aveva delegittimato quelli di grandi dimensioni, che contenevano, ma accettando il rischio di trasformarsi in discariche della sofferenza e funzionando come luoghi per «diversi da noi».

L'obiettivo ricorrente e condiviso è stato «chiudiamoli», indipendentemente dal fatto che fossero manicomi, istituti, altre accoglienze. Ha comportato la sostituzione del mezzo, il contenitore, con il fine, la liberazione e l'umanizzazione di tante condizioni di vita. Le barriere rimosse e superate sono state così sostituite con soluzioni più umane e umanizzanti, dentro le comunità locali, convinti che non ci sarebbero più state nei sistemi integrati di risposta. È stato un percorso faticoso, ancora incompiuto.

È quindi utile e necessario chiederci: cosa resta di quella stagione? Per i più anziani resta il ricordo di un investimento che ha pilotato l'azione professionale e sociale ma che coesiste con segni sempre più evidenti di stanchezza. Il ripiego è cominciato quando, per ragioni di qualità, i «servizi alle persone» sono stati riportati alla loro natura originaria di «contenitori di persone». Le soluzioni per gestire le procedure di autorizzazione e accreditamento li considerano tecnicamente così, con standard di struttura e processo. È così prevalsa la qualità difensiva, a tutela dei gestori e dei rischi professionali. I costi ne hanno risenti-



to, in particolare quelli a carico degli utenti. In sostanza la «neoistituzionalizzazione» ha così ripreso forma e forza, configurandosi come neoplasia tecnica e organizzativa. È riconoscibile in molte pratiche professionali (sociali e sanitarie) fatte di procedure che hanno sostituito la cura e il prendersi cura (Vecchiato T., 2015). Le componenti di *outcome*, cioè di beneficio sostanziale, ne hanno risentito, sono state scoraggiate e affidate alle opzioni etiche di quanti reagiscono alle pratiche difensive. È una pressione difficile da contrastare, perché sostenuta da forme giuridiche penalizzanti. La neoistituzionalizzazione è cioè fatta di soluzioni tecnicamente in grado di giustificare il contenimento che non ha bisogno di mura di pietra, visto che le mura di regole e di procedure sono più efficaci.

Sta avvenendo in molti modi, ad esempio trasformando la privacy in un pretesto per non integrare le responsabilità e le informazioni, entrambe necessarie per affrontare i problemi. Sta avvenendo nei servizi in cui la valutazione del bisogno non è collegata alle scelte di fare, separando le risorse dalle soluzioni e dagli esiti da conseguire. Si caratterizza più facilmente nei contesti in cui la tariffazione per prestazioni scoraggia i tentativi di gestire in modo personalizzato e globale i problemi con capacità (professionali e non professionali) interessate ad operare «in concorso al risultato» per poter investire nel massimo esito possibile.

Le sette piaghe: sfide affrontabili

Abbiamo iniziato chiedendoci se stiamo vivendo una recessione di welfare o di umanità. Una prima risposta si è concentrata (nel secondo paragrafo) su un diritto non abbastanza riconosciuto e per questo mortificato: la dignità delle persone, di tutte le persone, anche di quelle povere di salute, cultura, beni, capacità. Era così «prima del welfare» (paragrafo 3) e lo è anche dopo che le moderne soluzioni di welfare

hanno preso il posto della carità trasformata in giustizia nelle attuali giurisdizioni. Ma è ancora una giustizia a responsabilità limitata, insufficiente, incapace di tutelare e promuovere i diritti e i doveri di tutti. Che ci sarà «dopo il welfare che non aiuta abbastanza»? Ce lo siamo chiesti nel quarto paragrafo e le risposte non sono mancate. Hanno preso forma in «sette piaghe di welfare», cioè problemi da non sottovalutare e da affrontare. Non sono maledizioni inarrestabili, ma certamente prove molto difficili.

La prima (paragrafo 5) riguarda una forma positiva di azione sociale che si è sviluppata, negli ultimi vent'anni, la sussidiarietà concentrata nei corpi intermedi della società. Per solidarietà e giustizia molte organizzazioni si sono fatte strada valorizzando l'azione volontaria, il no profit in economia, i potenziali dei servizi alle persone «realizzati con le persone». Ma ogni cosa ha un limite e anche la solidarietà dei solidali non ne è esente. Come si può pensare che il 20% della popolazione possa dare risposta a bisogni molto più estesi? Dopo aver potenziato la capacità istituzionale di raccogliere e redistribuire, la sfida è diventata più chiara: senza una sussidiarietà nativa in ogni persona, come vorrebbe il quarto comma dell'art. 118 della Costituzione, il problema non ha soluzione. La seconda l'abbiamo definita (paragrafo 6) «prestazionismo degenerativo».

Lo dimostrano i fallimenti di tutte le forme di trasferimento che hanno caratterizzato le sperimentazioni degli ultimi 15 anni. L'ultima, il Sia, con risultati impietosi e mortificanti chiede di prendere atto di una realtà che è molto più evidente delle «evidenze» astratte cercate con studi costosi e improbabili, a carico della solidarietà fiscale.

La terza è rappresentata da un'illusione ottica deformativa del senso delle cose, «il secondo welfare». È un avanzamento redditizio della gestione dei diritti dei lavoratori. Era iniziata con Bismark ed è proseguita nel Novecento, con aziende che hanno

agito con la tecnica dei Gas, i gruppi di acquisto solidali di beni e servizi, così che il reddito da lavoro ne avesse un beneficio incrementale. Ma non si può pensare che questo possa sostituire la soluzione primaria che non riguarda la tutela dei diritti dei lavoratori ma dei «diritti dei cittadini» cioè di ogni persona, anche se disoccupata, povera, svantaggiata. Le piaghe nascono in questo caso come in precedenza da azioni positive, che però non possono essere assolute e trasformate in speranze vuote e mistificanti.

È anche il caso della quarta (paragrafo 8) «da solidarietà universalistiche a solidarietà mutualistiche». Cosa significa? La risposta è semplice e riguarda l'universalismo selettivo dei diritti. Dovrebbe essere selettivo in ragione della condizione di bisogno delle persone senza altri vincoli e restrizioni, ma da anni non è più così, dopo che è stato aggiunto un altro vincolo derivante dai «diritti geograficamente referenziati», cioè basati sulla regione e provincia autonoma di residenza. In questo modo sono aumentate disuguaglianze nell'accesso legittimate giuridicamente.

Da qui la necessità di considerare e contrastare le conseguenze negative dei diritti senza doveri e dei diritti senza bisogni. È la piaga descritta nel paragrafo 9. In essa convengono le principali contraddizioni del welfare attuale. Mentre accetta questa contraddizione e questa ingiustizia, di fatto rappresenta un ostacolo strutturale consolidato nel tempo, con esiti degenerativi di responsabilità e risorse.

Non è possibile innovare con vecchie professioni (paragrafo 10) cioè con competenze standardizzate e conformate sui bisogni, ma senza valorizzare la capacità. Viene a mancare la forza trasformativa e l'arte professionale necessaria per promuovere «aiuto che aiuta», concorso al risultato, moltiplicazione dei valori a disposizione.

La settima piaga (paragrafo 11) è la peggiore (per chi la sperimenta) visto che comporta una costrizione, una riduzione di libertà e dignità, una negazione degli spazi

di vita necessari per l'esistenza. Non è una novità ma una grande criticità che il welfare tradizionale ha affrontato con la lotta alle istituzioni totali (istituti, manicomi...). Non è bastato abbattere i contenitori di pietra se oggi il problema si riproduce in forme più sofisticate e, anche per questo, più subdole e difficili da affrontare. Le piaghe curabili non sono malattie irreversibili, ma sfide. Nel nostro welfare questi problemi si sono concentrati cumulando le difficoltà in modo degenerativo, al punto da rendere necessario un salto di paradigma, cioè di visione strategica per cercare forme di solidarietà e giustizia più solidali, più giuste e a più elevato rendimento sociale.

Note

- 1 Riproponiamo un capitolo del volume della Fondazione Emanuela Zancan, *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, Il Mulino, Bologna.
- 2 Art. 2. La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Art. 3. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.
- 3 La spesa annua per la non autosufficienza in Veneto, stimabile in circa 3 miliardi, graverebbe per circa metà (45-50%) sulle famiglie (Bezze M., Geron D. e Vecchiato T., 2014).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Araújo V., Cataldi S. e Iorio G. (a cura di) (2015), *L'amore al tempo della globalizzazione. Verso un nuovo concetto sociologico*, Città Nuova, Roma.
- Banca d'Italia (2014), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012*, Supplementi al Bollettino Statistico.
- Barbero Vignola G., Canali C., Geron D. e Vecchiato T. (2013), *Bambini poveri: chi sono, cosa chiedono, cosa ricevono*, Quaderno Tfey 1, Compagnia di San Paolo e Fondazione Zancan, www.tfeyitalia.org.
- Benvegnù-Pasini, G. (2012), *Per carità e per giustizia*, in «Studi Zancan», 2, pp. 11-21.
- Bezze M. e Canali C. (2013), *La povertà riduce la speranza di crescere*, in F. Mazzucchelli (a cura di), *La preadolescenza. Passaggio evolutivo da scoprire e da proteggere*, Franco Angeli, Milano, pp. 47-62.
- Bezze M., Canali C., Geron D. e Vecchiato T. (2013), *Servizi per l'infanzia: risorse e professionalità*, Quaderno Tfey 2, Compagnia di San Paolo e Fondazione Zancan, www.tfeyitalia.org.
- Bezze M. e Geron D. (2012), *Conoscere per governare le risposte: essere poveri a Milano*, in Fondazione Emanuela Zancan (2012, 141-160).
- Bezze M. e Geron D. (2014a), *Quando il welfare non è un investimento sociale*, in lavoce.info, 25 luglio 2014.
- Bezze M. e Geron D. (2014b), *Welfare degenerativo: il caso del contributo alle famiglie in difficoltà*, in «Studi Zancan», 2, pp. 28-37.
- Bezze, M. Geron D. e Vecchiato T. (2014), *Persone non autosufficienti in Veneto: scenari di bisogno, risposte e spesa*, in «Studi Zancan», 1, pp. 29-55.
- Commissione Europea (2013), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion, Including Implementing the European Social Fund 2014-2020*, European Commission, Brussel.
- Fernandez E., Zeira A., Vecchiato T. e Canali C. (a cura di) (2015), *Theoretical and Empirical Insights into Child and Family Poverty. Cross National Perspectives*, Springer, New York.
- Flick G.M. (2015), *Elogio della dignità*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano.
- Fondazione Emanuela Zancan (2011), *Per carità e per giustizia. Il contributo degli istituti religiosi alla costruzione del welfare italiano*, Fondazione Zancan, Padova.
- Fondazione Emanuela Zancan (2012), *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Il Mulino, Bologna.
- Fondazione Emanuela Zancan (2013), *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, Il Mulino, Bologna.
- Fondazione Emanuela Zancan (2014), *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare, La lotta alla povertà. Rapporto 2014*, Il Mulino, Bologna.
- Geron D. e Vecchiato T. (2015), *Una proposta per investire sulla prima infanzia*, in «ReS Politica Società Cultura», 15, pp. 94-103.
- Istat (2015), *La povertà in Italia, Anno 2014*, Roma, 15 luglio, www.istat.it.
- Nervo G. (2007), *Ha un futuro il volontariato?*, Dehoniane, Bologna.
- Rossi E. (2012), *Prestazioni sociali con «corrispettivo»?*, in Fondazione Emanuela Zancan (2012, 103-119).
- Rossi E. (2015), *Democrazia: un progetto di cittadinanza. Istituzioni, regole, solidarietà, convivenza*, in «Studi Zancan», 3, pp. 7-14.
- Vecchiato, T. (2009), *I livelli essenziali di assistenza dopo la l. 42/2009 sul federalismo fiscale*, in «Studi Zancan», 5, pp. 9-22.
- Vecchiato T. (2011), *Valori, spiritualità, azione professionale e agire agapico*, in «Studi Zancan», 2, pp. 34-45.
- Vecchiato T. (2014), *Il welfare generativo, una sfida politica e sociale*, in «Studi Zancan», 4, pp. 40-44.
- Vecchiato T. (2015), *Arco terapeutico*, in «Studi Zancan», 4, pp. 5-12.

SUMMARY

Are we experiencing a recession of welfare? The question regards in particular the acknowledgement of the dignity of people, of all people, even of those that are poor ... in health, education, goods, capabilities. The modern welfare solutions are still characterized by a limited responsibility, i.e. insufficient to protect and promote the rights and duties of everyone. The problems (the «plagues») of our welfare system cumulate their difficulties in a degenerative way. A paradigm shift is necessary, i.e. a shift of strategic vision to look for forms of solidarity that are more solidary, fairer and producing higher inclusion and social return.

WELFARE GENERATIVO Rapporti della Fondazione Emanuela Zancan



Se questo è welfare La lotta alla povertà. Rapporto 2018

Ed. Il Mulino, Bologna (2018)
Pagine: 180 - Prezzo: 18,00 €
ISBN: 978-88-15-27545-5

Si può contribuire al futuro del welfare valorizzando le capacità dei singoli soggetti? La domanda è ormai ricorrente nella riflessione economica, sociologica, psicosociale. Ma cosa accadrebbe se venisse affrontata anche in ambito giuridico, ambientale, sanitario, logistico e organizzativo?

In tali ambiti la «capacitazione» trova chiavi di lettura diverse, in campi di azione dove gli interessi delle persone sono spesso in conflitto e dove l'individualismo può rendere impossibile l'incontro fra diritti e doveri, determinando il fallimento della valorizzazione delle capacità nelle pratiche di welfare. Tutte queste questioni sono state approfondite nei precedenti rapporti della Fondazione Zancan centrati sul welfare generativo, pubblicati dal 2012 al 2017. Nel loro insieme questi volumi costituiscono una piattaforma robusta e articolata, mentre il presente Rapporto 2018 entra nel merito delle scelte possibili, proponendo sistemi di supporto alle decisioni e pratiche necessarie per innovare la lotta alla povertà in territori generativi di valore umano e sociale. Mettere al centro le persone e le loro capacità, e non soltanto i loro bisogni, è una sfida per professionisti, volontari, operatori di servizi pubblici e privati, soggetti con responsabilità politiche, per superare le pratiche assistenzialistiche e dotare chi vive in povertà non soltanto di supporti economici, ma di strumenti utili a migliorare le proprie condizioni di vita.

Welfare generativo e azioni a corrispettivo sociale.

Proposta di legge

Il welfare generativo richiede soluzioni che ne permettano lo sviluppo e la concreta attuazione. L'intervento legislativo può facilitare la diffusione di pratiche generative a livello nazionale, regionale e locale. Questa proposta di legge traduce e sintetizza i contenuti, le soluzioni e le potenzialità del welfare generativo. È un passaggio necessario per la costruzione di un nuovo sistema di welfare.

così a configurare le condizioni per superare la condizione di assistito così che ogni persona, realizzando azioni solidali promosse da soggetti pubblici e privati secondo le modalità indicate dalla proposta di legge, possa contribuire al perseguimento del benessere della propria comunità e del proprio territorio.

Introduzione¹

La proposta di legge nasce dall'esigenza di definire e regolare le azioni di rigenerazione e rendimento delle risorse messe a disposizione dal sistema di welfare, responsabilizzando i destinatari di interventi di sostegno economico o ad esso equivalente.

Le persone destinatarie di aiuti di welfare possono realizzare azioni a corrispettivo sociale a vantaggio della collettività. Con l'espressione «corrispettivo sociale» si intendono tutte quelle attività finalizzate a rafforzare i legami sociali, a favorire le persone deboli e svantaggiate nella partecipazione alla vita sociale, a promuovere i patrimoni culturali e ambientali delle comunità e, più in generale, ad accrescere il capitale sociale nei territori. Si verrebbero

L'auspicio della proposta è di provocare «nei legislatori» un concreto interesse verso la definizione giuridica e la sperimentazione di soluzioni di welfare generativo, fondate non solo sulla raccolta e redistribuzione delle risorse, ma sulla loro valorizzazione, messa a rendimento e rigenerazione, con il concorso al risultato delle persone e delle comunità locali.

L'articolato è commentato nel volume «Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015», edito dal Mulino, con contributi che ne approfondiscono le potenzialità e le prospettive di attuazione.

L'articolato

Art. 1. *Le finalità*

1. La presente legge disciplina le azioni a corrispettivo sociale di welfare generativo al fine di:

a. perseguire il bene comune mediante l'incremento della coesione e della solidarietà sociale;

b. favorire il pieno sviluppo della persona e l'espressione delle sue capacità valorizzando l'apporto che può offrire al perseguimento del bene comune;

c. realizzare il principio di solidarietà inteso come apporto responsabile di tutti alla costruzione del bene comune;

d. promuovere lo sviluppo di soluzioni che valorizzano e incrementano le risorse disponibili per un nuovo sistema di welfare.

Art. 2. *Definizioni*

1. Per welfare generativo, ai fini della presente legge, si intende l'insieme delle modalità di rigenerazione e rendimento delle risorse a disposizione del sistema di welfare, mediante la responsabilizzazione dei soggetti destinatari di interventi di sostegno, come specificati nel successivo art. 4, che realizzano azioni a corrispettivo sociale a vantaggio della collettività.

2. Per azioni a corrispettivo sociale (ACS) si intendono quelle attività che comportano il coinvolgimento attivo e responsabilizzante del soggetto destinatario di interventi di sostegno, definito Attore di ACS, finalizzato a rafforzare i legami sociali; a favorire le persone deboli e svantaggiate nella partecipazione alla vita sociale; a promuovere a vantaggio di tutti il patrimonio culturale e ambientale delle comunità; in generale, ad accrescere il capitale sociale locale e nazionale.

Art. 3. *I principi ispiratori*

1. Le ACS di welfare generativo, come disciplinate ai sensi della presente legge, mirano a dare concreta attuazione ai seguenti principi costituzionali:

a. principio di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione, come specificato dalla previsione contenuta nell'art. 4, secondo comma, della Costituzione;

b. garanzia dei diritti inviolabili della persona, sancita dall'art. 2 della Costituzione, realizzata anche attraverso il contributo da questa offerto al perseguimento del bene comune;

c. principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 4, della Costituzione.

2. Le ACS di welfare generativo contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi costituzionali connessi alla tutela della salute e all'assistenza sociale; alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e dell'ecosistema; alla valorizzazione della cultura; all'educazione ed istruzione; all'inclusione sociale, alle pari opportunità e al superamento di ogni forma di discriminazione; al sistema della protezione civile.

Art. 4. *Livelli essenziali*

1. In quanto finalizzate a qualificare gli interventi volti a favorire il pieno sviluppo della persona e l'espressione delle sue capacità nell'esercizio dei diritti fondamentali, le azioni disciplinate dalla presente legge costituiscono attuazione della previsione di cui all'art. 117, comma 2 lett. m), relativamente a:

a) interventi di natura assistenziale finalizzati a rimuovere e superare condizioni di bisogno e difficoltà della persona;

b) ammortizzatori sociali ordinari e in deroga; indennità di mobilità e disoccupazione; ogni altra prestazione connessa alla cessazione del rapporto di lavoro o alla sospensione o riduzione dell'attività lavorati-

va di cui alla normativa vigente;

c) interventi di politica attiva del lavoro, realizzati a livello nazionale o regionale;

d) interventi di protezione umanitaria previsti dalla legislazione vigente.

2. La realizzazione delle azioni di cui alla presente legge deve salvaguardare le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e sociosanitarie e delle politiche attive del lavoro.

Art. 5.

I soggetti del welfare generativo

1. Alla realizzazione delle azioni di cui alla presente legge contribuiscono, attraverso una sistematica collaborazione:

a) lo Stato, le Regioni e i Comuni secondo le rispettive competenze e funzioni, come specificato nel comma 3;

b) gli enti del Terzo settore e gli enti religiosi, come definiti e regolati dalla normativa vigente;

c) i cittadini associati, che si attivano per la cura dei beni comuni e per lo svolgimento di attività di utilità sociale;

d) ogni altro ente pubblico o privato che promuova ACS.

2. I soggetti beneficiari degli interventi di cui all'art. 4 comma 1 partecipano alla realizzazione degli obiettivi della presente legge mediante lo svolgimento di ACS, dando vita a sistemi di responsabilità condivise in attuazione del principio di sussidiarietà.

3. Gli enti di cui al comma 1 lett a) svolgono funzioni di promozione, regolazione, monitoraggio e valutazione delle ACS. In particolare, a livello statale vengono definiti i criteri generali per la realizzazione di strategie di WG e gli elementi qualificanti le ACS; le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano definiscono, nell'ambito delle proprie competenze, le modalità di sviluppo strategico e contribuiscono al monitoraggio delle ACS; gli enti locali organizzano sul proprio territorio il registro delle ACS secondo quanto previsto nell'art.

6, comma 2, e realizzano la rendicontazione di cui all'art. 10.

4. Gli enti di cui al comma 1 lett. b) c), d), definiti Enti attuatori, partecipano alla realizzazione degli obiettivi della presente legge progettando e coordinando le ACS secondo quanto previsto dall'art. 6.

Art. 6.

Le procedure per la realizzazione di ACS

1. Gli Attori di ACS aderiscono alle proposte di ACS, ai sensi della presente legge, su base volontaria.

2. Ciascun comune, singolarmente o in forma associata entro gli ambiti territoriali e demografici ottimali definiti a livello regionale, istituisce un registro atto a raccogliere le proposte di ACS provenienti dagli Enti attuatori aventi sede o operanti nel territorio di competenza. Tali proposte devono recare indicazione del contenuto dell'ACS che si intende realizzare; della relativa durata, in ogni caso non superiore al limite definito con le modalità di cui al comma 4; la persona responsabile della relativa gestione e coordinamento; la stima delle risorse che si intendono generare, ovvero il valore sociale dell'ACS.

3. Gli enti responsabili dell'erogazione della prestazione di cui all'art. 4 comma 1, direttamente o mediante soggetti terzi, sottopongono ai destinatari di dette prestazioni le ACS contenute nei registri di cui al comma 2. Ciascun Attore di ACS, una volta individuata la ACS che intende realizzare, sottoscrive il relativo accordo di attuazione con l'ente erogatore della prestazione e l'Ente attuatore.

4. Le ACS hanno carattere temporaneo e realizzano attività che non potrebbero essere oggetto, all'interno dell'ente, di attività lavorativa retribuita. Con decreto ministeriale, da emanarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, vengono definite la durata massima delle ACS, in ragione dei beneficiari e degli ambiti di attua-

zione, nonché le altre misure necessarie a garantire omogeneità e proporzionalità in sede applicativa e ad evitare utilizzazioni improprie.

5. I Comuni, singoli o associati, disciplinano mediante regolamento i criteri e le modalità di organizzazione del registro e di iscrizione delle proposte di ACS.

Art. 7.

La misurazione del valore rigenerato e del rendimento delle risorse

1. In applicazione delle finalità e dei principi della presente legge, gli enti promotori provvedono alla misurazione del valore sociale prodotto dalle ACS tenendo conto:

a) del valore economico generato mediante ACS, rapportato al costo della prestazione erogata;

b) dell'esito individuale e dell'impatto sociale di tali azioni, con particolare riguardo rispettivamente all'attore di ACS e a coloro che ne beneficiano.

2. La misurazione utilizza metriche coerenti con i contenuti dell'ACS al fine di identificare in modo appropriato i benefici sociali conseguiti. I risultati della misurazione di cui al comma 1 sono pubblicati in apposita sezione del registro nel quale è iscritta l'ACS di riferimento, e sono valorizzati dall'ente attuatore nell'ambito della propria attività di rendicontazione economica e sociale.

Art. 8.

Il reinvestimento delle risorse generate

1. Gli Enti attuatori, sulla base del valore economico generato di cui all'art. 7, comma 1, lett. a), possono determinare il conferimento di risorse da reinvestire per incrementare l'impatto sociale delle ACS e promuovere inclusione sociale nel territorio di riferimento, dandone evidenza con

strumenti di rendicontazione sociale.

2. Nell'ambito del regolamento previsto all'art.6, comma 6 della presente legge, i Comuni tengono conto della determinazione di cui al comma 1 al fine di ammettere l'iscrizione nell'apposito registro di nuove proposte di ACS presentate dagli stessi Enti.

Art. 9.

Monitoraggio e valutazione delle ACS

1. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, insieme alle regioni, ed avvalendosi della collaborazione delle altre amministrazioni statali coinvolte, assicura il monitoraggio complessivo dell'attuazione delle ACS al fine di valutare il valore sociale prodotto e di definire indirizzi per il miglioramento del sistema, nella prospettiva di un consolidamento del welfare generativo.

2. Entro il 31 marzo di ciascun anno, i Comuni singoli o associati di cui all'art. 6, comma 2 della presente legge, trasmettono al Ministero del lavoro e delle politiche sociali i dati relativi alle ACS realizzate. Sulla base di tali dati, il Ministero predispone un rapporto annuale di monitoraggio, nel quale sono evidenziate la diffusione di pratiche ACS ed il relativo valore sociale prodotto. A detto rapporto è assicurata ampia diffusione in modo da facilitare una valutazione partecipata delle ACS attuate.

Art. 10.

La rendicontazione a livello locale

1. In ogni Comune o insieme di Comuni presso cui è istituito un registro delle ACS viene realizzata una rendicontazione pubblica del valore sociale prodotto nei rispettivi territori mediante ACS, evidenziando gli indici di rendimento e rigenerazione determinati con riferimento ai valori di cui all'art. 7 comma 1, secondo modalità definite a livello locale.



Art. 11.

L'estensione delle ACS in ambito penale e penitenziario

1. I soggetti destinatari di misure ed interventi di esecuzione penale esterna, messa alla prova ed affidamento ai servizi sociali previsti dalla disciplina penale vigente possono essere ammessi allo svolgimento delle ACS ai sensi della presente legge, secondo modalità definite dall'amministrazione penitenziaria.

Art. 12.

Norma finanziaria

1. Lo svolgimento di ACS è coperto dall'assicurazione contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento delle attività nonché per la responsabilità civile verso terzi.

2. Per promuovere e incentivare l'avvio delle attività di cui alla presente legge, con decreto ministeriale vengono individuate le risorse a valere sulle quali vengono finanziati i predetti oneri assicurativi, così da non introdurre adempimenti a carico degli Attori di ACS né degli Enti promotori di ACS nei primi 24 mesi di attuazione della legge.

Note

- 1 Il testo è stato elaborato dal gruppo di ricerca composto da Maria Bezze, Giacomo Delledonne, Devis Geron, Elena Innocenti, Fabio Pacini, Emanuele Rossi, Tiziano Vecchiato.

PER APPROFONDIMENTI

Fondazione Zancan (2012), *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Il Mulino, Bologna.

Fondazione Zancan (2013), *Rigenerare Capacità e Risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, Il Mulino, Bologna.

Fondazione Zancan (2014), *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà. Rapporto 2014*, Il Mulino, Bologna.

Fondazione Zancan (2015), *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, Il Mulino, Bologna.