



1.

INTRODUZIONE

IL WELFARE IN TRASFORMAZIONE

IL WELFARE IN TRASFORMAZIONE

Quando, lo scorso anno, presentammo la prima edizione di questo Rapporto, esso fu oggetto di un ampio dibattito che coinvolse policy maker e imprese, studiosi e organi di informazione. Tra le reazioni che i nostri dati suscitarono una ci colpì in modo particolare: molti interlocutori, commentando la dimensione raggiunta dalla spesa familiare di welfare, la interpretavano esclusivamente come segnale delle difficoltà del welfare state. Diciamo subito per evitare equivoci: noi siamo convinti assertori della necessità di mantenere la centralità del welfare pubblico ed anche un livello elevato di spesa sociale, e chi avrà la pazienza di arrivare alle conclusioni troverà alcune proposte per rendere sostenibile questa prospettiva; ma, nel momento in cui la spesa familiare di welfare ha raggiunto il valore di 143,4 miliardi, pensiamo che sia fuorviante considerare quest'ultima come meramente residuale. Una tale visione impedisce di cogliere i cambiamenti in corso nel welfare italiano e più in generale europeo, i quali riguardano non solo l'offerta ma anche e soprattutto la domanda. Certamente è in atto una riduzione delle prestazioni pubbliche, ma la crescita del welfare familiare è anche il prodotto di una trasformazione più generale della società (di cui il cambiamento dei modelli familiari è uno degli aspetti più importanti) e dell'emergere di nuovi bisogni di protezione e benessere ai quali solo in parte le istituzioni tradizionali del welfare state sono in grado di dare risposta.

Visto in questo modo il welfare familiare è energia positiva. Esprime esigenze che sollecitano tanto le istituzioni pubbliche quanto il mercato dei servizi privati. E genera risorse che possono essere incanalate e ottimizzate. Non intendiamo sottovalutare ed anzi evidenziamo le criticità sociali provocate dalla riduzione delle capacità di prestazione del welfare pubblico. Nel capitolo 4.1 analizziamo l'inequità nella distribuzione della spesa familiare (che incide maggiormente sul reddito delle fasce meno abbienti) e misuriamo il dilagante fenomeno della rinuncia alle prestazioni. Ma se vogliamo affrontare fattivamente questi problemi dobbiamo chiederci quali sono le risposte praticabili nel quadro delle tendenze in corso. Per esempio, da parte delle istituzioni pubbliche, come ridefinire le prestazioni essenziali su cui concentrare le risorse e con quali nuovi strumenti garantire l'accessibilità dei servizi per le fasce più bisognose della popolazione. Inoltre, come vedremo nei capitoli dedicati alla salute e all'assistenza, dobbiamo considerare che la rinuncia alle prestazioni non è provocata solamente da difficoltà economiche. Per una parte significativa delle famiglie la causa principale è la crescita di nuovi bisogni e l'inadeguatezza dell'offerta rispetto alle attese. Ciò segnala un'esigenza di innovazione dei servizi e costituisce per le imprese un'opportunità di mercato.

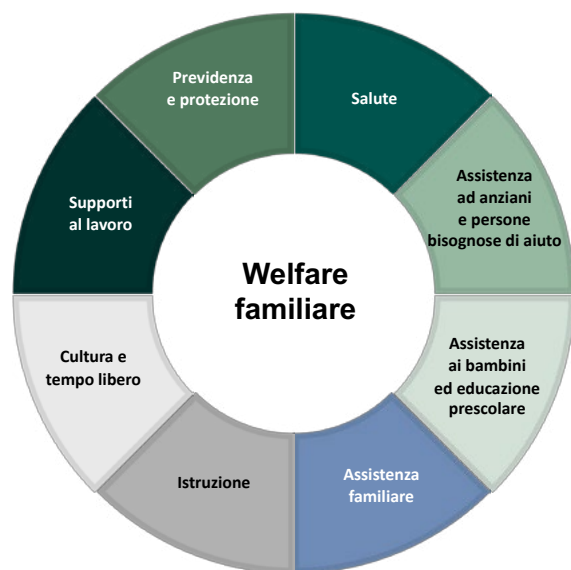
Per esprimere questo indirizzo di pensiero abbiamo dato un titolo significativo alla collana di studi di cui questo rapporto fa parte: Industria del welfare. E un sottotitolo ancor più esplicito: Settore trainante per la crescita del paese. La spesa delle famiglie alimenta infatti un'industria tra le principali del nostro sistema produttivo, che contribuisce per l'8,3% alla formazione del PIL. Essa è in pieno sviluppo (+6,9%) ed è destinata a crescere a lungo termine poiché risponde a una domanda generata dal cambiamento sociale e dalla maturità demografica del paese. Ne fanno parte migliaia di imprese, molte delle quali sono casi di eccellenza a livello internazionale per innovazione, qualità del prodotto, capacità competitiva. Questa industria è un insieme complesso, un intreccio di filiere produttive e di mercati settoriali nei quali cooperano e competono imprese private e aziende pubbliche, organizzazioni non profit ed una miriade di professionisti e operatori individuali. Un'antica tradizione nel nostro paese contrappone scopi sociali e interessi economici, separa rigidamente gli ambiti del bene pubblico e del mercato. Per questo motivo molte persone considerano come un'eresia l'idea che il welfare possa essere (anche) un'industria. Noi la pensiamo diversamente. In un paese demograficamente e socialmente maturo come l'Italia, con aspettative tra le più elevate di benessere sociale e personale, i consumi di welfare sono destinati a caratterizzare l'evoluzione del mercato, e le imprese operanti in questo settore – dalla sanità alle biotecnologie alla farmaceutica, dai servizi di assistenza a quelli per l'educazione, dalla cultura alla protezione dei rischi – costituiscono una industria competitiva, capace di attrarre investimenti e trainare a lungo termine la crescita. Ma, soprattutto, avanziamo una domanda che ci pare decisiva: come generare, nei prossimi decenni, le risorse necessarie a sostenere non solo gli attuali livelli

di welfare ma anche la necessaria crescita dei servizi? La domanda è come generare le risorse, non dove prenderle, poiché riteniamo che un welfare affidato esclusivamente ai meccanismi di prelievo e spesa, nell'attuale contesto economico e finanziario, sia divenuto insostenibile. Questo è il punto: la società italiana, dopo le crisi dell'ultimo decennio, non è mai stata tanto sfibrata e fragile; il contributo del welfare (che, come vedremo, garantisce il 35,2% delle entrate nette totali delle famiglie) alla stabilità e alla coesione del paese non è mai stato tanto importante; ma il rischio che il nostro sistema di sicurezza sociale nei prossimi vent'anni imploda – a causa dello squilibrio demografico e della inadeguatezza delle risorse a fronteggiare domanda e costi crescenti – è terribilmente reale. La risposta tradizionale secondo il modello affermatosi nella seconda metà del novecento è: crescita del PIL, crescita del prelievo, crescita della spesa sociale. Sappiamo che, nell'attuale contesto, non è realistica. In tutte le economie europee, e in modo più accentuato in quella italiana, è in corso un raffreddamento dell'economia. Ma c'è uno scenario più generale di cui dobbiamo tener conto per il lungo termine: dall'inizio del millennio siamo entrati in un'epoca di bassa crescita interrotta da crisi frequenti e distruttive, tanto che nel 2018, dopo la ripresa seguita alle crisi del 2008-2009 e del 2011-2013, la produzione industriale e il reddito reale degli italiani non hanno ancora raggiunto il livello di dieci anni prima. La prospettiva di una crescita prolungata del PIL sufficiente a sostenere un aumento proporzionale della spesa pubblica di welfare è illusoria. Ma per il welfare italiano non si tratta solamente di mantenere gli attuali livelli di spesa: occorre incrementarli per far fronte all'invecchiamento della popolazione, all'aumento dei costi tecnologici e farmaceutici nella sanità, alla nuova domanda di prevenzione e di assistenza sanitaria personalizzata, di assistenza

qualificata per gli anziani, ai gap nell'istruzione che frenano la mobilità sociale, e per attuare nuove politiche di contrasto alla povertà. Per questo motivo non esiste altra strada che puntare sull'industria del welfare come settore capace di attrarre investimenti, e sostenere la crescente domanda di servizi che proviene dalle imprese (welfare aziendale) e dalle famiglie (welfare familiare). Parlando di industria del

welfare non intendiamo dire solamente che la domanda di benessere sociale può alimentare un business di grande valore economico per le imprese. Intendiamo anche affermare che questo business, se ben regolato e indirizzato dalle politiche pubbliche, può contribuire in modo straordinario alla generazione di valore sociale per l'intera comunità.

FIGURA 1
LE AREE DEL WELFARE FAMILIARE



Veniamo all'indagine. La figura 1 rappresenta le otto aree in cui abbiamo classificato le attività del welfare familiare. Lo abbiamo inteso in una accezione molto ampia, come

l'insieme delle prestazioni di cui la famiglia usufruisce nonché delle spese che la famiglia sostiene per garantire il benessere e la sicurezza sociale dei propri membri.

La nostra ricerca misura dunque l'impatto del welfare nel bilancio generale della famiglia, per quanto riguarda tanto le entrate quanto le uscite.

Le entrate sono le prestazioni monetarie di welfare percepite dalle famiglie nel corso dell'anno, che costituiscono o integrano il reddito netto familiare. Le esamineremo nel capitolo 3. Le principali sono ovviamente le pensioni, ma hanno un valore rilevante anche le altre prestazioni di sicurezza sociale (come la cassa integrazione, i sostegni per la disoccupazione e gli altri sussidi) e le indennità di assistenza. Inoltre non si tratta solo di erogazioni pubbliche; cresce infatti il contributo di servizi privati quali le assicurazioni, i fondi previdenziali e sanitari di categoria, le iniziative di welfare aziendale. Complessivamente le prestazioni monetarie di welfare hanno un valore di 271 miliardi, e

costituiscono il 35,2% del reddito netto delle famiglie (figura 23, cap. 3). Questa cifra di per sé dà un'idea di quanto sia determinante oggi il welfare per la stabilità economica e sociale del paese. Ma è ancora un dato parziale, che non considera le prestazioni di carattere non monetario quali i servizi sanitari, gli interventi diretti di assistenza sociale, l'istruzione. Il valore complessivo di questi servizi è di poco superiore a 180 miliardi, pari mediamente a 7.060 euro per famiglia: 23,4% del reddito netto familiare.

La spesa di welfare delle famiglie sarà esaminata dettagliatamente nel capitolo 4. Come detto, il suo importo complessivo nel 2018 è stato di 143,4 miliardi di euro. Per i propri bisogni sociali ogni famiglia ha dunque sostenuto mediamente una spesa di 5.611 euro, pari al 18,6% del reddito netto familiare.

FIGURA 2
SPESA DI WELFARE DELLE FAMIGLIE ITALIANE 2018
Miliardi di euro e variazioni percentuali sul 2017

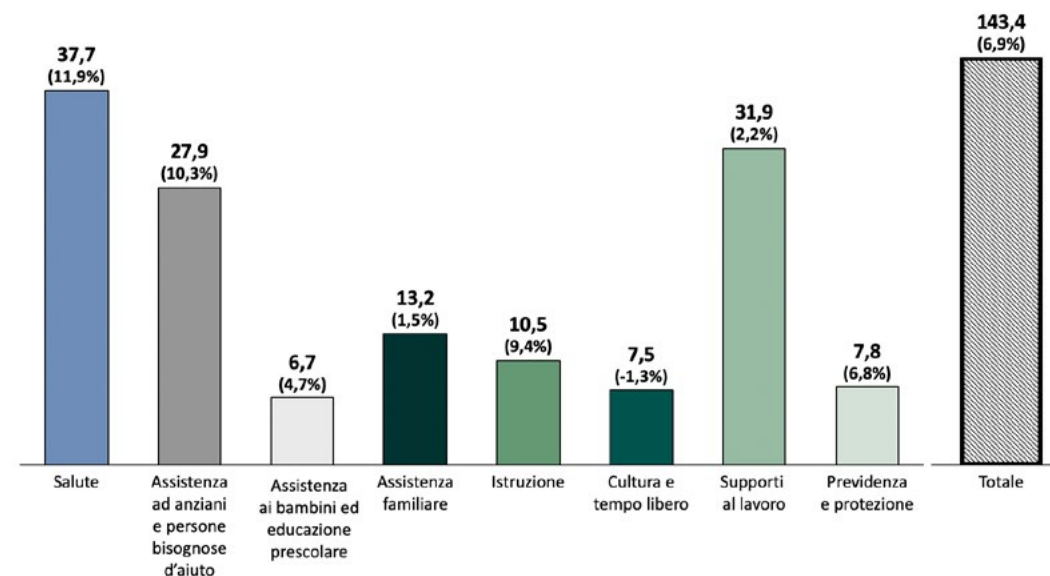


FIGURA 3
SPESA DI WELFARE DELLE FAMIGLIE ITALIANE: 2017 VS 2018

Miliardi di euro e variazioni percentuali

Aree	2017	2018	Variazione (%)
Salute	33,7	37,7	11,9
Assistenza ad anziani e persone bisognose d'aiuto	25,3	27,9	10,3
Assistenza ai bambini ed educazione prescolare	6,4	6,7	4,7
Assistenza familiare	13,0	13,2	1,5
Istruzione	9,6	10,5	9,4
Cultura e tempo libero	7,6	7,5	-1,3
Supporti al lavoro	31,2	31,9	2,2
Previdenza e protezione	7,3	7,8	6,8
Totale	134,2	143,4	6,9

Il grafico in figura 2 e la tabella in figura 3 rappresentano per ogni area i valori della spesa di welfare delle famiglie nel 2018 e le variazioni sul 2017. Per approfondire le analisi abbiamo modificato lo schema di classificazione rispetto alla prima edizione del rapporto, passando da sei a otto aree. L'area precedentemente denominata assistenza è ora suddivisa in tre aree: assistenza ad anziani e persone bisognose di aiuto, assistenza ai bambini ed educazione prescolare, assistenza familiare generica. In alcune di queste aree abbiamo ampliato l'oggetto dell'indagine, particolarmente nell'assistenza agli anziani e alle altre persone bisognose di aiuto, nella quale precedentemente erano rilevati i soli servizi per la non autosufficienza. Infine l'educazione prescolare, che nella edizione 2017 era classificata nell'ambito dell'istruzione, ora è aggregata con l'assistenza ai bambini. Per tutti questi motivi i risultati delle due indagini non sono raffrontabili direttamente e, per analizzare in modo omogeneo i trend di

variazione, abbiamo riclassificato i dati della prima edizione secondo lo schema attuale e abbiamo stimato alcuni dati ivi mancanti.

Nell'ultimo anno la spesa di welfare delle famiglie è aumentata complessivamente del 6,9%. L'area al tempo stesso più rilevante ed in maggior crescita è la salute: 37,7 miliardi, con un aumento dell' 11,9%. La seconda area per dimensione è quella dei supporti al lavoro: gli italiani spendono ogni anno, per lavorare, 31,9 miliardi in alimentazione e trasporti. La terza area per dimensione, ma la seconda per crescita, è quella della assistenza agli anziani e alle persone bisognose di aiuto: 27,9 miliardi, con un aumento del 10,3%. Questa spesa si distribuisce sull'8% dei nuclei familiari (le famiglie utilizzatrici sono 2,1 milioni) ed è di gran lunga quella più difficilmente sostenibile per l'impatto elevatissimo della spesa individuale: 13.300 euro per famiglia utilizzatrice (figura 4). L'altra area di spesa in forte crescita è l'istruzione: 10,5 miliardi, in incremento del 9,4%.

FIGURA 4
SPESA MEDIA FAMILIARE PER AREE DI WELFARE - 2018

Aree	Famiglie con spesa (milioni)	Quote % sul totale famiglie	Spesa media per famiglia utilizzatrice (euro)
Salute	25,5	100,0	1.476
Assistenza ad anziani e persone bisogno d'aiuto	2,1	8,2	13.306
Assistenza ai bambini ed educazione prescolare	2,4	9,5	2.769
Assistenza familiare	4,6	18,3	2.823
Istruzione	5,9	22,8	1.813
Cultura e tempo libero	16,1	62,8	469
Supporti al lavoro	16,8	65,4	1.914
Previdenza e protezione	8,1	31,6	784

FIGURA 5
IL VALORE DEL WELFARE PUBBLICO E PRIVATO
Miliardi di euro

	Previdenza e protezione	Sanità	Assistenza	Istruzione	Cultura e tempo libero	Supporti al lavoro	Totale	Quota %
Spesa pubblica di welfare	341,4 ^(a)	113,6 ^(a)	17,2 ^(b)	61,1 ^(c)	11,2 ^(c)		544,5	76,9
<i>Pensioni</i>	263,6							
<i>Altre prestazioni sociali</i>	77,7							
Spesa di welfare occupazionale	8,6 ^(d)	3,9 ^(e)	0,6 ^(f)	0,4 ^(g)	0,2 ⁽ⁱ⁾	7,2 ^(h)	20,9	2,9
Spesa delle famiglie	7,8	37,7	47,8	10,6	7,5	32,0	143,4	20,2
Totale	357,8	155,2	65,6	72,1	18,9	39,2	708,8	100
% sul Pil	20,6	8,9	3,8	4,1	1,1	2,3	40,8	

NOTE:

^(a) DEF 2018

^(b) Indennità di accompagnamento e prestazioni socioassistenziali erogate a livello locale (DEF 2018)

^(c) Stime ISTAT e NADEF 2018

^(d) Contributi a fondi pensione, polizze collettive TCM e LTC (stime Innovation Team)

^(e) Raccolta 2018 di fondi sanitari e assicurazioni collettive malattia (stime Innovation Team)

^(f) Garanzie di assistenza nei fondi e nelle assicurazioni collettive o sussidi erogati dalle aziende (stime Innovation Team)

^(g) Sussidi per l'istruzione e la cura dei figli erogati da enti bilaterali o dalle aziende (stime Innovation Team)

^(h) Costo aziendale per i buoni pasto, contributi per il trasporto e altre facilitazioni ai dipendenti (stime Innovation Team)

⁽ⁱ⁾ Spesa delle aziende in sussidi erogati direttamente o tramite piattaforma (stime Innovation Team)

Dunque, 143,4 miliardi: il welfare familiare costituisce il 20,2% della spesa complessiva di welfare, pubblica e privata. È una dimensione tale da costringere a guardare con occhi nuovi la realtà e le prospettive del sistema di welfare nel nostro paese. Il welfare italiano, come di ogni paese europeo, è una realtà complessa, costituita da numerose componenti: istituzionali e di mercato, regolate e non regolate, pubbliche e private, collettive e individuali. Non è mai stato interamente pubblico, né nelle fonti di finanziamento né nelle strutture di erogazione dei servizi. Ma soprattutto ora i soggetti privati sono divenuti componenti essenziali del sistema, in grado di apportare le innovazioni necessarie alla sua evoluzione.

Nella figura 5 diamo una rappresentazione generale del sistema di welfare per settori e per fonti di finanziamento. La spesa complessiva (709 miliardi, pari al 40,8% del PIL) si ripartisce tra settore pubblico (77%) e privato (23%). Quest'ultimo vale 164 miliardi ed è a sua volta ripartito in due componenti:

- il welfare occupazionale (collettivo e aziendale), costituito tanto dagli istituti di categoria (come i fondi di previdenza complementare e le casse sanitarie) generati per il lavoro dipendente dai contratti collettivi di lavoro, quanto dalle iniziative delle singole imprese;
- il welfare familiare, basato sulla spesa delle famiglie in servizi e assicurazioni, oggetto specifico di questa analisi.

È interessante osservare come le componenti private e quella pubblica abbiano quote diverse nei settori del welfare, in relazione al livello di maturità degli stessi. In linea di massima possiamo distinguere tre grandi insiemi:

a) I settori di welfare più consolidati e maturi: pensioni e sanità. In essi, così come nell'istruzione, la fonte di finanziamento

principale è quella pubblica, anche se, soprattutto nella sanità, sta crescendo rapidamente la spesa familiare. Il tema emerso a partire dagli anni '80 è quello della difficile sostenibilità delle istituzioni. Il crescente squilibrio demografico e finanziario ha imposto riforme (particolarmente del sistema pensionistico) e piani di efficientamento (nella sanità) che hanno limitato la spesa. Contemporaneamente le riforme hanno promosso la creazione di soluzioni complementari di tipo collettivo, i fondi previdenziali e sanitari, con lo scopo di integrare le prestazioni del welfare pubblico.

b) Un secondo insieme riguarda i settori altrettanto tradizionali ma nei quali i servizi pubblici non hanno mai raggiunto un livello sufficientemente ampio di copertura dei bisogni: l'assistenza sociale, il sostegno alla maternità, l'educazione prescolare. In questi settori la famiglia gioca il ruolo di protagonista, tanto nella spesa quanto nell'accudimento delle persone. Il fatto nuovo principale è che il cambiamento delle strutture familiari e dei modelli di vita mette in crisi la capacità delle famiglie di esercitare questo ruolo e genera un vuoto di solidarietà, una decomposizione delle reti di protezione.

c) Il terzo livello, più che un raggruppamento definito, è l'insieme dei nuovi bisogni emergenti, verso i quali le istituzioni del welfare state non hanno soluzioni da offrire. Il welfare familiare e il welfare aziendale assumono centralità perché rispondono alle esigenze molteplici e differenziate delle famiglie. Alcuni esempi: la richiesta di gestione personalizzata della salute e di prevenzione sanitaria più che di cura; l'attesa degli anziani di mantenere un alto livello di qualità della vita e non solo ricevere assistenza; la richiesta di conciliazione tra le esigenze della vita e il lavoro; l'esigenza di formazione continua per sostenere la mobilità del lavoro.

FIGURA 6
EVOLUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA DI WELFARE
Quote percentuali sul PIL

	2010	2015	2020	2025	2030	2040
Spesa sanitaria	7,1	6,7	6,4	6,6	6,8	7,3
LTC e socio-assistenziale	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2
Istruzione	3,9	3,6	3,4	3,3	3,2	3,1
Ammortizzatori sociali	0,7	0,9	0,7	0,7	0,7	0,6
Pensioni	14,8	15,7	15,2	15,8	16,7	18,3

Fonte: NADEF 9/2018

Salute, assistenza agli anziani, istruzione: sono le aree più critiche, nelle quali cresce più rapidamente il fabbisogno delle famiglie. Sono anche, insieme alle pensioni, quelle che impattano maggiormente sulla coesione sociale del paese.

Per dare un'idea delle prospettive, nella figura 6 riportiamo l'evoluzione della spesa pubblica dal 2010 a oggi e le più recenti previsioni a lungo termine della Nota di Aggiornamento del DEF di settembre 2018. Una necessaria avvertenza è che si tratta di stime elaborate prima della legge di stabilità 2019, la quale comporta incrementi di spesa soprattutto nei settori delle pensioni e dei sussidi sociali. I dati sono espressi come quota del PIL, ipotizzando per quest'ultimo (secondo gli scenari EPC-WGA 2018) una crescita media annua dello 0,7%, pari alla metà della media europea.

Per quanto riguarda la sanità, nel decennio dal 2010 al 2020 si sta attuando una drastica riduzione della spesa effettiva, pari a 0,7 punti di PIL.

La ricerca di efficienza ha portato ad un livello di spesa inferiore a quello dei principali paesi europei: secondo Eurostat la nostra spesa sanitaria pubblica nel 2016 è pari al

7% del PIL, lievemente inferiore alla media UE e alla Germania (rispettivamente 7,1% e 7,2%) e decisamente inferiore a UK e Francia (7,6% e 8,1%). Ma, contemporaneamente, il sistema sanitario subisce la pressione di potenti fattori che spingono verso l'aumento dei costi: l'invecchiamento della popolazione, l'innovazione tecnologica e farmaceutica, la crescita e il cambiamento della domanda. Se i primi due fattori sono ampiamente analizzati nei principali rapporti sullo stato e le tendenze della sanità, il terzo non è sufficientemente considerato, ed è a questo che vogliamo dedicare un approfondimento con il supporto delle evidenze fornite dalla nostra indagine (capitolo 4.2). In Italia come in tutte le società più mature è in corso un cambiamento degli stili di vita, orientato ai valori della salute e del benessere personale (oltre che di un maggiore rispetto dell'ambiente), che costituisce un driver potente di domanda per tutti i settori della produzione e dei servizi. Nella sanità questa domanda si manifesta in due principali direzioni: da un lato una richiesta di prevenzione e di gestione complessiva della salute che comporti controlli frequenti e mirati, attività di wellness, guida attiva dei comportamenti; dall'altro una richiesta di

assistenza sanitaria personale e continua che si scontra con la mancanza di punti di riferimento a cui rivolgersi e con il carattere burocratico dei percorsi. Il nostro sistema sanitario, strutturato in competenze specialistiche e filiere verticali, non appare in grado di offrire risposte soddisfacenti a queste attese.

È un modello di prestazione on demand, che lascia l'iniziativa al paziente.

La rinuncia alle prestazioni sanitarie e le altre criticità del rapporto tra i cittadini e la sanità hanno dunque spiegazioni non univoche. Già nella prima edizione della ricerca avevamo sostenuto che appare in crisi il carattere universalistico del sistema sanitario. Il modello della sanità (semi)gratuita per tutti, sotto la pressione dell'aumento dei costi e vincolato dalla restrizione dei budget, è sottoposto ad un progressivo deperimento delle capacità di prestazione. Il sistema mantiene livelli di eccellenza in molti settori, soprattutto nelle cure ospedaliere, ma con un crescente divario tra Nord e Sud. Il deperimento delle capacità si traduce nella riduzione della disponibilità effettiva delle prestazioni, provocando la necessità, anche per i meno abbienti, di rivolgersi ai servizi a pagamento. La nostra ricerca testimonia la difficoltà di una quota sempre più vasta della popolazione, anche del ceto medio, a sostenere questi costi. Ma accanto a ciò l'indagine mette in luce un problema di tutt'altro genere. L'emergere di nuovi bisogni di prevenzione e di gestione personale della salute, non soddisfatti dall'attuale offerta di servizi, provoca fenomeni di insoddisfazione e di rinuncia alle prestazioni per cause qualitative, non economiche, soprattutto da parte dei segmenti affluenti e delle fasce più giovani ed evolute della popolazione. Questa difficoltà riguarda tutte le strutture sanitarie, pubbliche e private; provoca un divario tra la domanda e l'offerta e segnala una rilevante opportunità di mercato. Una opportunità alla quale è possibile rispondere solamente con una innovazione del modello di servizio. La seconda area in esame è la spesa per l'assistenza sociale e per la LTC, cioè l'assistenza a lungo termine

per la non autosufficienza. A differenza della sanità, la curva di evoluzione della spesa pubblica in questo settore è piatta: 1% del PIL. Più che di una ritirata in questo caso si tratta di una inadeguatezza permanente. Non solo la gran parte della spesa (come si è visto nella figura 5) ma anche l'attività diretta di cura degli anziani e delle persone bisognose di aiuto è largamente a carico delle famiglie. Ma la famiglia multigenerazionale non esiste più. La famiglia, che è sempre stata la rete primaria di protezione sociale, oggi non è in grado di assolvere da sola a questo compito. Nel capitolo 4.3 approfondiremo questo tema, analizzando come, nella gestione degli anziani e delle persone in difficoltà, si differenzino le scelte di welfare familiare. Di fronte al fatto che l'invecchiamento della popolazione è da tempo l'emergenza principale per il nostro paese, colpisce l'assenza totale di questo tema nel dibattito pubblico. È una rimozione destinata a creare danni sociali gravissimi, la cui causa, a nostro avviso, è il paradigma – o forse dovremmo dire il pregiudizio culturale – che identifica il welfare con la spesa pubblica. Di fronte all'evidente sproporzione tra la dimensione del problema e le risorse disponibili preferiamo girare la testa dall'altra parte. Occorre evidentemente un approccio diverso: un modello nuovo, partecipativo, non basato sull'espansione della spesa pubblica e capace di generare risorse aggiuntive. Dovremmo quanto meno riflettere sull'esperienza della Germania, dove dagli anni '90 è in vigore un sistema di long term care obbligatorio ma basato sulla contribuzione privata. È un sistema ibrido, nel quale lo stato regola e controlla, le aziende e i lavoratori versano i contributi, istituti privati gestiscono i fondi ed erogano le prestazioni; e nel quale la mutualità permette di contenere i costi rendendo il servizio accessibile a tutti. È giunto il momento di aprire un confronto con le istituzioni, le rappresentanze sociali, le imprese dei servizi sulle soluzioni che possano permetterci di garantire con un nuovo sistema di assistenza a lungo termine uno standard di qualità di vita per gli anziani e il necessario supporto alle loro famiglie.

La terza area critica, per la coesione sociale e per la crescita economica del paese, è l'istruzione. Uno studio recente della Banca d'Italia ha dimostrato che l'ascensore sociale in Italia è bloccato: i percorsi formativi e i titoli di studio raggiunti, le posizioni professionali, i livelli di reddito delle giovani generazioni sono fortemente condizionati dalle condizioni sociali di partenza. Si ereditano dai genitori. Ciò significa che la scuola sta fallendo il suo compito, assegnato dalla Costituzione, di favorire l'uguaglianza delle opportunità. La nostra indagine, nel capitolo 4.6, esamina il fenomeno della rinuncia delle famiglie a spese per l'istruzione: il 36,7% delle famiglie fanno rinunce e per il 15% si tratta di rinunce rilevanti, che pesano sugli studi dei figli. Il tasso di rinuncia è molto maggiore tra le famiglie in condizione di debolezza economica ma è alto anche per il ceto medio. Non possiamo non mettere in relazione questi dati con quelli delle statistiche internazionali, che pongono l'Italia ai livelli più bassi, tra i paesi europei, su indicatori quali l'abbandono degli studi e il numero dei laureati. Relativamente al 2017 Eurostat segnala che la quota dei laureati in Italia nella popolazione tra 15 e 64 anni è del 16,3%, contro una media UE del 27,7%; nella fascia di età tra 25 e 34 anni la quota in Italia è del 26,4%, la media UE del 38,8%. Questo è uno dei problemi principali del nostro welfare, sul quale dovremmo concentrare ogni sforzo. In Italia non mancano le buone scuole e le buone università. Il soggetto in difficoltà è la famiglia, che nel 24% dei casi sostiene con gravi difficoltà i costi per l'istruzione dei figli, intaccando il patrimonio o dovendo ricorrere all'aiuto di parenti. Anche nell'istruzione, dunque, così come avevamo osservato per la sanità, si è generata una condizione di falsa universalità, contraddetta dai costi reali che di fatto escludono fasce molto vaste di popolazione. A nostro avviso, anziché inseguire il miraggio della gratuità per tutti, le risorse pubbliche dovrebbero essere focalizzate in modo più selettivo per garantire l'accesso alle fasce meno abbienti in condizioni di piena gratuità e con sussidi correlati ai risultati. Il mercato del lavoro, come appare

nella figura 7, ha una dinamica che richiede una lettura non univoca. Negli ultimi quattro anni ha manifestato, nonostante la crescita lenta del PIL, discrete capacità di assorbimento di nuova forza lavoro, con un saldo medio netto positivo superiore a 400.000 rapporti di lavoro l'anno. Ma, mentre per alcuni profili professionali la dinamica è accelerata e in taluni casi l'offerta eccede la domanda, per altri le porte d'accesso sembrano sbarrate o il percorso di ricerca di un lavoro stabile, passando da un contratto a termine all'altro, è interminabile. Si veda ancora la figura 7: le trasformazioni dei rapporti di lavoro a termine in rapporti a tempo indeterminato, in proporzione al numero delle assunzioni a termine, oscillano, ogni anno, tra il 10% e il 17%. Il fatto è che le aziende non cercano persone per occupare posti di lavoro, cercano competenze: talvolta molto qualificate, talvolta tecniche o specialistiche, e in tutti i casi non possono prescindere dalle competenze attitudinali, le cosiddette soft skills, che molto hanno a che fare con le capacità di apprendere e di cooperare. In Italia come in tutti i paesi europei siamo in un momento delicato. La nostra preoccupazione è che si vada formando un esercito di persone stabilmente marginali al mercato del lavoro, prive di una cultura del lavoro e di una capacità di apprendimento. L'Italia è più a rischio degli altri paesi per il numero enorme di ragazzi che non completano il percorso di studi, a causa del livello di disoccupazione giovanile (che negli ultimi anni è sceso ma resta elevato: 31,6% - ISTAT 9 gennaio 2019), e anche perché in molte aree del paese l'assenza di un articolato tessuto produttivo capace di offrire opportunità ai giovani ha provocato la diffusione di una cultura della rinuncia. Secondo Eurostat il numero dei NEET (not in employment, education or training: giovani che non studiano e non lavorano) in Italia sarebbe superiore a due milioni. In Italia come in tutti i paesi europei sono all'ordine del giorno nuove politiche finalizzate a contrastare la povertà e a sostenere su larga scala l'inclusione sociale.

FIGURA 7 MOBILITÀ DEL LAVORO

Dati in migliaia

	2013	2014	2015	2016	2017	2017 Gen-Nov	2018 Gen-Nov
ASSUNZIONI							
Rapporti a tempo indeterminato	1.301	1.274	2.009	1.275	1.139	1.081	1.145
Rapporti a termine e apprendistato	3.419	3.597	3.640	4.014	3.510	3.268	3.428
TOTALE ASSUNZIONI	4.270	4.870	5.649	5.289	4.649	4.349	4.573
TRASFORMAZIONI							
Da rapporti a termine e apprendistato a rapporti a tempo indeterminato	488	399	642	440	372	338	514
CESSAZIONI							
Rapporti a tempo indeterminato	1.755	1.725	1.764	1.668	1.653	1.464	1.412
Rapporti a termine e apprendistato	3.067	3.193	3.285	3.307	2.705	2.363	2.719
TOTALE CESSAZIONI	4.822	4.918	5.049	4.975	4.358	3.827	4.131
VARIAZIONE NETTA							
Rapporti a tempo indeterminato (nuovi rapporti a t.i. + trasformazioni – cessazioni a t.i.)	34	-52	887	47	-142	-45	247
TOTALE LAVORO SUBORDINATO (nuovi rapporti – cessazioni)	-552	-48	606	314	291	522	442

Fonte: INPS, Osservatorio sul precariato

Sono politiche di cui la stessa UE sostiene la necessità, ma complesse e dall'esito incerto, che richiedono una sperimentazione e una valutazione continua dei risultati. Il rischio principale, a nostro avviso, è di rendere permanente una condizione di esclusione dal mercato del lavoro, incentivando la cultura della rinuncia. Il nodo critico, ancora una volta, è l'esigenza di superare l'approccio di welfare tradizionale, fondato esclusivamente sull'erogazione di risorse pubbliche. In Italia abbiamo un mercato del lavoro dinamico, pur con tutte le sue difficoltà, che ogni anno produce cinque milioni di assunzioni (prevalentemente in sostituzione delle cessazioni ma con una capacità effettiva di assorbimento di nuove risorse). Non c'è altra strada che proseguire nella riforma del mercato del lavoro per farlo funzionare meglio, sostenendo la mobilità anziché bloccarla, qualificando e riqualificando le risorse del lavoro per favorirne l'occupabilità. Le imprese dovrebbero essere chiamate a partecipare attivamente a questo sforzo, sviluppando progetti di formazione continua per le proprie risorse. A loro volta la scuola e l'università potranno investire in questa prospettiva il proprio straordinario patrimonio di

competenze se sapranno aprirsi maggiormente alla collaborazione con le imprese. Questa collaborazione al momento attuale è limitata, in alcune università e da parte di poche grandi imprese, a progetti di ricerca e a corsi di formazione per i manager di alto profilo o per i migliori talenti. Ma le imprese stanno scoprendo la formazione continua, che amplia i confini della formazione professionale erogata nell'ambito del lavoro. Parafrasando l'alternanza scuola - lavoro, si potrebbe parlare di alternanza lavoro - scuola: rimandare periodicamente a scuola e all'università i dipendenti delle aziende, o portare la formazione scolastica e universitaria nelle aziende, per aggiornare a tutti i livelli delle organizzazioni aziendali i linguaggi, le capacità di lettura del mondo che cambia, rafforzare le capacità di imparare ad apprendere. Un potente strumento per attuare e finanziare progetti di questo genere, così come per aiutare le famiglie dei lavoratori a sostenere l'istruzione dei figli, è il welfare aziendale. Gli incentivi fiscali al welfare aziendale introdotti con la legge di stabilità 2016 e con provvedimenti successivi non sono stati ancora sufficientemente valorizzati in questa direzione. Le imprese devono maturare una maggiore capacità di concentrare le risorse del

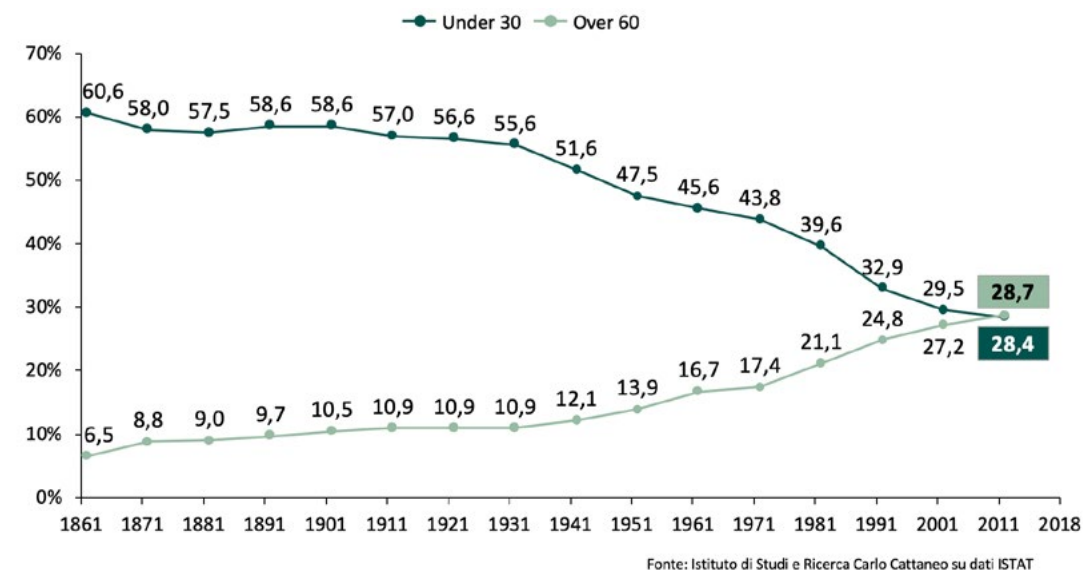
welfare aziendale verso gli obiettivi di maggiore impatto sociale e di business, come appunto il sostegno all'istruzione dei figli. A loro volta la scuola e l'università potranno trovare nuove fonti di finanziamento se sapranno sviluppare progetti di ricerca e di formazione funzionali alle esigenze delle imprese e delle forze del lavoro. L'invecchiamento della popolazione, con il conseguente prolungamento dell'età lavorativa, e le difficoltà di accesso dei giovani nel mondo del lavoro hanno determinato il blocco del ricambio generazionale nelle imprese. Le conseguenze economiche e sociali sono estremamente pesanti: per le imprese, che invecchiano con i loro dipendenti, riducendo le capacità di innovazione e subendo un aumento dei costi; per i giovani, che restano a lungo in attesa di una posizione stabile e successivamente vedono ostruite le opportunità di carriera; per gli stessi lavoratori anziani, inchiodati alle mansioni operative di sempre. La prima legge di riforma che ha ritardato l'età effettiva di pensionamento è del 1992, e nonostante questo processo sia in corso da più di 25 anni, forse proprio perché il rallentamento del ricambio ha ingessato le strutture aziendali, le imprese non hanno ancora trovato un modo nuovo di utilizzare le risorse anziane. Ancora una volta ci pare evidente che questo nodo non sia risolvibile con gli strumenti tradizionali. Nessuna riforma pubblica, da sola, è in grado di riattivare il ricambio generazionale nelle forze del lavoro senza provocare danni maggiori. Al contrario l'approccio partecipativo tipico del welfare aziendale ci offre interessanti prospettive. Ci riferiamo ai contratti di solidarietà espansivi, nei quali le aziende hanno incentivato il part-time dei lavoratori anziani pagando per intero i contributi previdenziali e sottoscrivendo contestualmente l'impegno ad assumere un determinato numero di giovani. Una logica win-win: l'azienda riattiva il ricambio e riduce il costo del lavoro in proporzione alle risorse impiegate (i dipendenti anziani hanno approssimativamente un costo doppio dei neoassunti); la scelta degli anziani è volontaria,

permette di ridurre gradualmente l'impegno senza subire una riduzione del valore della pensione; i giovani trovano un lavoro che altrimenti non sarebbe stato disponibile; l'INPS con le nuove assunzioni aumenta le contribuzioni senza perdere contributi dalle risorse già impiegate e senza dover anticipare l'erogazione delle rendite. Ma c'è anche un altro, fondamentale vantaggio: mentre i classici piani di prepensionamento comportano, con l'allontanamento dei lavoratori più esperti, una drastica perdita di competenze per l'azienda, in questo caso gli anziani e i giovani coesistono, e i primi sono valorizzati nella trasmissione delle competenze. Perché citiamo queste esperienze, in fondo attuate sinora in un piccolo numero di aziende particolarmente dinamiche? Anzitutto perché le curve demografiche ci dicono che siamo solo all'inizio di una trasformazione che imporrà un cambiamento continuo dei modelli organizzativi e delle nostre idee sul ciclo della vita umana e sul lavoro. Poi perché osserviamo con preoccupazione la frustrazione e la rabbia con cui la nostra società sta reagendo a un cambiamento obiettivamente faticoso: le riforme dall'alto hanno perduto capacità di consenso. Siamo anche convinti che l'innovazione organizzativa offra le soluzioni per scongiurare i rischi di uno sviluppo jobless: distribuire il lavoro tra tutti anziché alzare una barriera tra chi lavora (talvolta troppo) e chi è escluso. Oggi le tecnologie permettono alle imprese di praticare il part-time anche nelle posizioni di massima responsabilità senza perdite di produttività. Infine, e questo è l'aspetto che qui ci interessa maggiormente, dedichiamo grande attenzione ai contratti di solidarietà perché in questo genere di accordi troviamo in nuce un modello di estensione del welfare non basato sulla distribuzione di risorse pubbliche ed anzi capace di generare risorse grazie alla reciprocità dei vantaggi. Che cosa manca per poterlo generalizzare sino a coinvolgere la gran parte delle imprese e dei lavoratori? Lo stato, ma con un ruolo diverso da quello tradizionale. Lo stato come promotore

di un progetto generale condiviso dalle forze sociali, con regole precise e robusti incentivi che sollecitino l'iniziativa volontaria dei soggetti interessati: le imprese e i lavoratori. Torniamo alla figura 6 per esaminare l'ultima riga, quella delle pensioni. Sette riforme della previdenza, nell'arco di 25 anni, hanno fortemente ridotto il rischio di squilibrio demografico e finanziario, e portato l'età media effettiva di pensionamento da 57 a 63 anni. Ciò nonostante questa è l'unica area di spesa sociale in crescita certa, che giungerà a superare, nelle previsioni a vent'anni, il 18% del PIL. Una quota difficile da sostenere, oltretutto legata all'aleatorietà dei tassi di crescita previsti del PIL. Ricordiamo che si tratta di proiezioni elaborate prima della legge di stabilità, il cui impatto sui costi pensionistici non è attualmente prevedibile. Ci attendono vent'anni difficili perché stanno andando in pensione i nati negli anni '50 e successivamente sarà il turno dei nati nel decennio del '60, i figli del boom demografico, un lungo ciclo che toccò il punto più alto nel 1964 con 1.035.000 nuovi nati. Per dare un'idea comparativa della denatalità in corso, si stima che nel 2018 siano nati 440.000 bimbi, il numero più basso nella storia recente del paese. Abbiamo l'impressione che la consapevolezza di questi temi negli ultimi anni si sia allentata, e non vediamo quale obiettivo possa essere più importante per il nostro paese di quello di rendere sostenibile il sistema pensionistico per le generazioni future. A dire il vero un altro obiettivo esiste, e anche di questo ci pare calata la consapevolezza. Abbiamo prima osservato, con riferimento al 2018, l'importanza delle pensioni nel reddito delle famiglie e nella stabilità economica del paese. Il passaggio dal metodo di calcolo retributivo a quello contributivo sta determinando e determinerà progressivamente la riduzione dei redditi pensionistici, provocando un aumento della fragilità sociale. Le crisi

dei prossimi decenni si abatteranno su un paese più povero soprattutto nel segmento degli anziani. Per mitigare questo rischio è determinante lo sviluppo dei fondi pensione, che furono lanciati nel 2007 con il conferimento volontario del TFR. Da allora lo sviluppo della previdenza complementare è proseguito, ma la sua penetrazione è tuttora limitata al 37% dei lavoratori (8,6 milioni di iscritti su 23,2 milioni di occupati - dati COVIP e ISTAT a settembre 2018), e la quota contributiva media annua è di soli 2.350 euro, un valore ben lontano dal livello necessario a garantire un'adeguata integrazione delle prestazioni. Anche questa è una criticità che può essere affrontata con il contributo del welfare aziendale e del welfare familiare. La spinta alla previdenza integrativa apportata dai piani di welfare delle singole aziende è attualmente limitata: sono solamente 210mila i lavoratori iscritti a fondi pensione aperti ad adesione collettiva, cioè derivanti da accordi aziendali con soggetti promotori di fondi pensione. Maggiore è la proattività delle famiglie: gli iscritti a soluzioni ad adesione individuale (PIP o fondi aperti) sono oltre 4,8 milioni, il 56% del totale, e la loro raccolta annua è di 5,9 miliardi di euro, il 39% del totale. Ma, soprattutto, il loro tasso di crescita è più elevato: mediamente l'8,6% l'anno negli ultimi dieci anni, a fronte di una media generale del 5,6% (stime Innovation Team su dati COVIP).

FIGURA 8
GIOVANI UNDER 30 E ANZIANI OVER 60 SULLA POPOLAZIONE ITALIANA
Valori percentuali



L'Istituto Carlo Cattaneo ha recentemente pubblicato una rappresentazione dell'evoluzione della composizione della popolazione italiana per fasce di età (sotto i trenta e sopra i sessant'anni) nel lungo termine, dall'unità d'Italia a oggi. Riprendiamo quel grafico perché sollecita una riflessione di fondo: noi italiani per primi, ma in realtà tutta l'Europa, stiamo affrontando un cambiamento che non ha simili nelle epoche precedenti. L'umanità è sempre stata un mondo di giovani, per più della metà sotto i trent'anni, con un numero molto esiguo di anziani che solo nel novecento ha superato il 10%. Le proporzioni iniziano a cambiare nel dopoguerra, l'epoca della creazione dei nostri sistemi di welfare, ma molto gradualmente.

L'azione congiunta della denatalità e del prolungamento della vita umana, da tempo in corso, produce una variazione drastica in questo millennio e giunge al punto di svolta nel 2018, quando la quota degli anziani, oramai prossima al 30% del totale, supera quella dei giovani. Il fatto è che tutti i nostri sistemi di welfare, non solo quello previdenziale, sono stati costruiti sulle aspettative e sugli equilibri demografici del secolo scorso. E non si tratta solo del welfare ma della stessa prospettiva di crescita. Lo sviluppo economico, a lungo termine, è il prodotto di due fattori: la variazione della popolazione e quella della produttività. Noi continuiamo a pensare in termini congiunturali, a mesi e anni, e trascuriamo le condizioni profonde che ci

inchiodano a una prospettiva di bassa crescita: siamo in decremento demografico, e per motivi strutturali che fatichiamo ad aggredire (prevalenza di settori a basso valore aggiunto, scarsa capacità di investimento) il nostro sistema industriale ha una produttività inferiore a quella dei principali concorrenti diretti. Queste considerazioni di lungo termine ci inducono ad una riflessione sulle sfide attuali per il welfare italiano. Già nel rapporto dello scorso anno proponemmo uno schema interpretativo dell'evoluzione del welfare state in tre cicli, dal dopoguerra a oggi. Il primo ciclo, concluso negli anni '70, è stato quello della costruzione e della progressiva estensione da parte dello stato delle tutele del lavoro, della salute, della sicurezza sociale, e della promozione della mobilità sociale con la scuola e l'università per tutti. L'inversione del trend demografico e la rottura degli equilibri finanziari su cui questo modello si reggeva – l'invecchiamento della popolazione e l'esplosione del debito pubblico – determinarono l'apertura di un secondo ciclo che ha caratterizzato l'ultimo trentennio della nostra vita politica e sociale, dagli anni '80 alle grandi crisi recenti (soprattutto quella del 2008). Un ciclo di riforma del welfare state, con lo scopo di rendere sostenibili a lungo termine le sue strutture e le sue tutele, mantenendone invariato il modello universalistico. Il focus si concentrò sulle grandi priorità di sistema: le pensioni, la sanità, la regolazione del mercato del lavoro. Per la riforma dei servizi si affermò il paradigma britannico dei tre pilastri: colmare il vuoto creato dalla progressiva ritirata delle prestazioni pubbliche con un sistema privato complementare basato su istituti collettivi di tipo negoziale (welfare occupazionale) e affidare le ulteriori esigenze alla spesa individuale delle famiglie. Oggi, come abbiamo visto, i fondi previdenziali e di sanità complementare coprono poco più

di un terzo dei lavoratori, mentre la spesa familiare complessiva di welfare ha superato il volume di 143 miliardi e continua a crescere. Se abbiamo voluto schematizzare questo percorso evolutivo è stato per sottolineare le differenze tra il terzo ciclo, l'attuale, e i trent'anni che abbiamo alle spalle. Anzitutto la questione chiave non è più solamente la tenuta dei sistemi del welfare (che resta difficile) ma della stessa coesione sociale. Due sono le grandi criticità: da un lato la crescita della povertà e la formazione di un'area, prossima al 30% della popolazione, a rischio di esclusione dalla mobilità sociale; dall'altro la frammentazione della società, e al centro di tutto l'indebolimento della famiglia come rete primaria di protezione. Un progetto di welfare che risponda alle fragilità della nostra epoca deve offrire non solo supporti concreti alle persone e alle famiglie, ma anche punti di riferimento per riannodare relazioni e forme di solidarietà che si vanno disperdendo. Un altro carattere di questa fase è la molteplicità dei bisogni emergenti. Non si tratta solo di sanità e pensioni. Esplode un vasto range di attese non rinviabili: la richiesta di assistenza e di qualità della vita degli anziani, l'esigenza di supportare la maternità e conciliare il rapporto tra la vita personale e il lavoro, la necessità di raggiungere uno standard europeo nell'istruzione e di rimettere in moto l'ascensore sociale, l'importanza per una fascia vastissima di popolazione di politiche di contrasto alla povertà, il necessario sostegno all'occupabilità dei lavoratori attivando percorsi di formazione continua. Questi bisogni non si distribuiscono in modo omogeneo, si presentano con priorità del tutto diverse nel territorio, nelle aziende, nelle singole famiglie. Per tutti i motivi sopra accennati l'idea guida per il welfare della nostra epoca è il principio europeo della sussidiarietà: le

soluzioni più efficienti sono quelle offerte dai soggetti, pubblici e privati, più vicini alle comunità locali e alle famiglie. Il welfare aziendale, il cui impatto analizzeremo nel capitolo 5, offre un contributo importante in questa direzione. Dotandosi di politiche di welfare verso i propri dipendenti e le loro famiglie, le imprese assumono un ruolo sociale attivo. Interpretano i bisogni, fungono da aggregatori di domanda, finanziano le soluzioni.

Grazie ai miglioramenti di produttività sono probabilmente l'unico soggetto, oggi, in grado di apportare risorse aggiuntive al sistema complessivo di welfare.

Tutto ciò non riduce il ruolo delle istituzioni pubbliche nel welfare state. Al contrario, è il modello centrato esclusivamente sulla spesa pubblica che le mette in crisi. Ai diversi livelli gli enti locali, le regioni, lo stato centrale possono attivare progetti per sollecitare e sostenere gli investimenti di welfare delle imprese, e finalizzare le loro iniziative verso gli obiettivi di maggior rilievo sociale per le comunità locali e per il paese. Nel capitolo 7 avizzeremo alcune proposte in questa direzione.