

A cura di Francesca Lazzari (febbraio 2015)

Crisi e processi di cambiamento dei sistemi di welfare: alcune riflessioni ricavate dall'analisi della letteratura (saggi, ricerche, articoli) sul tema

Sviluppo e criticità dei sistemi di welfare hanno caratterizzato il dibattito politico e culturale nella seconda parte del secolo scorso e stanno accompagnando questo primo scorcio del nuovo secolo. Gli anni sessanta hanno visto il consolidarsi del modello fordista di sviluppo economico, del processo di modernizzazione e dell'aumento della protezione sociale contro i rischi sociali (invalidità, vecchiaia, povertà, malattia). Lo sviluppo del sistema di protezione sociale non ha ridotto le reti e la cultura della solidarietà che si è andata consolidando anche in presenza della crescente diffusione di valori individualistici. Questo processo espansivo, che ha dato origine a quelle che **Castel (2004)** definisce come "società assicuranti", **si è interrotto**. La crisi economica, la crisi fiscale dello stato e la sua progressiva delegittimazione hanno messo in crisi il trend espansivo delle politiche di protezione sociale. Il nuovo secolo si è aperto alla luce di una ridiscussione del patto sociale fra lavoro produttivo e lavoro di cura, fra produzione di valore, solidarietà e protezione sociale. Oggi gli effetti della crisi hanno radicato questo nuovo scenario e rimesso in discussione e attivato un profondo processo di rivisitazione dei modelli di welfare consolidati in tutti i paesi europei. **Tale processo non ha carattere settoriale e non riguarda esclusivamente le politiche sociali, ma investe il sistema nel suo complesso, le dinamiche dello sviluppo locale, i meccanismi di costruzione dell'identità collettiva, di legittimazione dello stato e del legame con i processi della rappresentanza democratica. Parlare di welfare, infatti, non significa parlare dell'insieme dei processi di produzione dei servizi che riguardano i soggetti più svantaggiati, ma comporta parlare del contratto sociale posto alla base del funzionamento della società. Comporta interrogarsi sulla natura individuale o sociale della costruzione del benessere delle persone e sull'indipendenza o meno delle dinamiche economiche e sociali.**

Alcune riflessioni sulla base di alcuni contributi teorici (per me significanti):

1. Bauman pone il problema della dimensione sociale del rischio e del disagio in una prospettiva di tipo etico. Egli ripropone, provocatoriamente, un interrogativo biblico e sostiene che ogni individuo deve dare risposta alla domanda: "sono forse io responsabile di mio fratello?". La domanda è posta in modo retorico per enfatizzare la dimensione non individuale del disagio. Questa domanda può essere indirizzata al singolo individuo e ne ricorda la responsabilità di essere una persona umana, chiamata a considerare la solidarietà anche come responsabilità sociale e come occasione di realizzazione dell'etica individuale. Se poniamo la domanda a livello della società e non del singolo (o della comunità) c'è il rischio che la dimensione etica si scontri con quella della fattibilità. In questa prospettiva, potremmo riformularla così: "fino a che punto siamo responsabili dei nostri fratelli", dove con il termine: "fino a che punto" si pongono in discussione due elementi, vale a dire:
- di quali bisogni e rischi la società si deve far carico;
- esiste un limite di risorse da mettere a disposizione, oltre le quali "la responsabilità" torna a essere individuale?

Il rischio è di considerare i valori etici non per la loro rilevanza in sé, ma per la possibilità materiale e concreta di realizzarli. La dimensione del comportamento razionale economico finisce per entrare in conflitto con la dimensione etico-valoriale. Questo rischio deriva dal considerare lo sviluppo del benessere individuale come "un bene privato", lasciato alla responsabilità dei singoli, che diventa pubblico solo nella misura in cui non entra in conflitto con lo sviluppo economico. La produzione di risorse economiche

viene considerata come condizione in sé capace di definire le condizioni che consentono al singolo di perseguire la realizzazione del proprio benessere individuale. **In questo scenario la crisi**

ridefinisce le risorse che possono essere destinate alla produzione del benessere e il tipo di rischi e bisogni da considerarsi come pubblici e rispetto ai quali la società si assume una responsabilità. Per altro, questa prospettiva si scontra con un ulteriore problema che riguarda il contratto sociale fra cittadini e società. Porre il problema della rinuncia a considerare alcune risposte ai rischi sociali come individuali e non più collettivi significa aumentare la percezione dell'insicurezza sociale dei singoli e sancire (o quantomeno così è inevitabilmente vissuta dalle singole persone) l'incapacità della società di far fronte al contratto sociale. Questo si traduce in una riduzione della coesione, in una dissipazione del capitale sociale e in una delegittimazione delle forme organizzative della società.

2. Un secondo contributo che vale la pena riprendere come introduzione alle nostre riflessioni in merito al dibattito sulle responsabilità pubbliche o individuali della risposta ai rischi sociali è riconducibile, a mio avviso, alle teorie messe a punto da **A. Senn**. Con il suo concetto di capability e con le sue riflessioni sul rapporto fra sviluppo, libertà individuali e diseguaglianze, Senn apre una nuova prospettiva perché sostiene che la riduzione delle diseguaglianze nelle opportunità dei singoli, la creazione delle condizioni che consentono alle persone di liberare e utilizzare le proprie abilità costituisce un motore fondamentale dello sviluppo. In questa prospettiva le politiche di welfare non sono determinate dalla loro compatibilità con le risorse da dedicare allo sviluppo, ma ne costituiscono un motore. La produzione delle politiche di welfare deve, in questa prospettiva, essere considerata come un investimento per lo sviluppo. Il cambiamento di prospettiva consente di pensare che, anche dal punto di vista della società, l'etica non è socialmente ed economicamente determinata e non entra in conflitto con la razionalità economica. Assumere la responsabilità di creare le condizioni per cui i soggetti possano realizzare le loro potenzialità coincide con la responsabilità di rispondere ai rischi sociali e alla creazione delle condizioni che favoriscono lo sviluppo.

Questa impostazione acquista una particolare rilevanza in questa fase di ridiscussione dei sistemi di welfare. **In tutti i paesi europei, infatti, la crisi economica sta ponendo il problema della sostenibilità delle politiche sociali che hanno caratterizzato lo sviluppo dei paesi occidentali nel secondo dopoguerra. Ovviamente le risposte a questo processo dipendono molto dalla prospettiva nella quale viene posto il dibattito in merito al rapporto fra economia e società. Considerare la costruzione del benessere sociale solo un costo per il sistema economico porta a subordinare la realizzazione dei valori etici alla disponibilità di risorse. La prospettiva cambia completamente se si ritiene che le politiche di welfare siano un motore fondamentale per la creazione dello sviluppo. In questo caso il limite, comunque presente, va visto in relazione alla reale capacità di attivare un circolo virtuoso fra la sicurezza sociale e lo sviluppo. Per altro, è lo stesso concetto di sviluppo che assume una connotazione diversa. In questa prospettiva la dimensione economica è una delle dimensioni dello sviluppo che deve essere inteso come capacità di crescita del benessere sociale.**

Queste brevi considerazioni introduttive mi consentono di sostenere che la crisi non è solo una variabile indipendente che determina lo sviluppo dei sistemi di welfare. Oggi la crisi non può essere vista solo come riduzione delle risorse disponibili per la società, ma si caratterizza anche perché sancisce il passaggio da un tipo di società ad un altro: (definita da alcuni post o neo moderna) e per mettere in crisi i legami che hanno caratterizzato la rottura della continuità fra economia e società.

Alcuni nodi

1. Quale rapporto fra benessere, sviluppo economico e sviluppo sociale

Il dibattito relativo al rapporto fra economia e società, fra politiche sociali e politiche economiche è molto aperto. Nella prospettiva tradizionale alle politiche di welfare è assegnata la funzione di

rispondere allo squilibrio nella distribuzione delle risorse prodotte dal mercato. Lo sviluppo economico ha prodotto una crescente disponibilità di risorse che, abbinata a una crescente capacità rivendicativa delle forze sociali, ha portato all'aumento degli interventi messi in atto per affrontare i rischi sociali. Questa prospettiva assume la centralità della dimensione economica e la conseguente subordinazione della dimensione sociale e relazionale. Ma la ricerca (sociologica ed economica) ha evidenziato la necessità di utilizzare paradigmi interpretativi più complessi. Del resto il passaggio a una società neo-moderna ha rafforzato la rilevanza delle dinamiche (relazionali e simboliche) fra gli attori sociali. Il legame fra welfare e sviluppo si è dimostrato molto più intenso e biunivoco. Le politiche economiche producono effetti anche sulla qualità della vita delle persone, sulle loro fragilità e sui loro sistemi relazionali, ma anche sulle disuguaglianze, la coesione sociale, i sistemi di appartenenza e le identità. Tutti aspetti sui quali intervengono le politiche sociali. Ma anche le politiche sociali sono in grado di produrre risultati significativi sulla sfera di pertinenza delle politiche economiche. Affrontare i problemi delle disuguaglianze e della coesione sociale permette, infatti, di sviluppare capitale sociale, fiducia e identità che costituiscono una risorsa fondamentale per lo sviluppo, anche economico, di una società. Il processo di trasformazione del rapporto fra la dimensione economica e quella sociale, nella società post (o neo) moderna, sta interessando tutte le discipline che si occupano di benessere (economisti, sociologi, psicologi, ecc.)

2. Nei singoli paesi si sono sviluppate modalità diverse di dare risposta a questa crescente domanda di sicurezza sociale

I paesi che hanno seguito una logica esclusivamente liberista tendono ad affermare che è l'individuo, in prima istanza, a doversi far carico di attivare meccanismi (assicurativi) di protezione dal rischio. La responsabilità di rispondere al rischio diventa "sociale" (vale a dire della comunità) solo quando il soggetto non è in grado di far fronte alla situazione. La protezione fornita è relativa solo ai bisogni primari (per altro socialmente determinati dai contesti).

I paesi che hanno un regime politico istituzionale di ispirazione social-democratica tendono, invece, ad assegnare allo stato il compito di garantire il soggetto dai rischi sociali prodotti dallo sviluppo locale. In entrambi i casi, per altro, si assiste a uno scambio fra lavoratori ed impresa. L'individuo rinuncia a fette di autonomia decisionale (entrando come esecutore in processi standardizzati) e riceve, come contropartita, la protezione (diretta e indiretta, tramite la partecipazione a forme assicurative). Ma il passaggio dalla modernità alla post (o neo) modernità, la richiesta di maggior flessibilità e la contemporanea globalizzazione dei processi economici, hanno messo in crisi la logica di questo scambio sociale. La trasformazione delle dinamiche sociali ed economiche ha portato ad uno spostamento e ad un trasferimento dei rischi ai soggetti che operano nel territorio.

La ricerca sui sistemi di welfare presenti nei diversi paesi ha evidenziato come sia eccessivamente semplicistico parlare di sistemi di welfare nazionali anche perché le diverse politiche hanno assunto caratteristiche specifiche. In alcuni paesi (si pensi, per esempio, all'Italia o alla Gran Bretagna) le politiche sanitarie sono di tipo universalistico e ancora fortemente ancorate al ruolo centrale dello stato, mentre, negli stessi paesi, le politiche di sostegno all'occupazione, o quelle pensionistiche, hanno caratteristiche diverse. Il sistema Italiano, per esempio, si sviluppa in modo molto simile a quello dei sistemi corporativi dell'Europa centrale, mentre in Gran Bretagna si afferma un sistema di tipo liberista, centrato sulle dinamiche del mercato. In altre parole, i sistemi di protezione ai rischi sociali assumono forme diverse in relazione prevalentemente ai tipi di rischi affrontati e i diversi paesi finiscono per essere molto simili rispetto ad alcune politiche (sicuramente le omogeneità maggiori riguardano le politiche sulla salute) e fortemente differenziate rispetto ad altre (come, per esempio, per quanto riguarda le politiche del lavoro). Il risultato è che Italia e Gran Bretagna, per esempio, hanno politiche pensionistiche o di contrasto alla disoccupazione fortemente differenziate, ma politiche sanitarie molto simili.

E' possibile parlare di un modello europeo di welfare che si differenzia dagli altri paesi: tutti gli stati europei si caratterizzano per tre fattori fondamentali : I) un intento solidaristico (obiettivi => piena occupazione; diffusione dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione; un'adeguata previdenza sociale per malattia, vecchiaia, disoccupazione, invalidità e assistenza sociale tesa a ridurre miseria ed emarginazione) largamente accolto e condiviso nella popolazione e presenti programmi istituzionali; II) politiche che considerano la giustizia sociale come fattore importante che contribuisce allo sviluppo ed al progresso e ritengono non esista contraddizione fra competitività economica e coesione sociale; III) un'elevata presenza di organizzazioni di rappresentanza degli interessi e processi di negoziazione basati sulla partecipazione ed il coinvolgimento degli attori sociali.

3. La crisi ha evidenziato la rottura della continuità fra processi economici e sociali e messo in luce che il sistema di Welfare non è più sostenibile

La complessità che ne deriva richiede lo sviluppo di processi riflessivi, anche di tipo relazionale che consentano al sistema di assumere e gestire la con-fusione fra queste due prospettive.

Quest'affermazione contiene in sé anche la necessità di ripensare che la dimensione emozionale e il carattere umano che la accompagna non possono essere tenuti fuori dalla comprensione e progettazione dei legami economici, e tanto meno da quelli sociali, che connettono gli individui fra loro e con le forme organizzative adottate per far fronte al rischio sociale. Questa prospettiva apre la necessità di ripensare alle politiche di welfare come un fattore intrinsecamente legato alle politiche di sviluppo locale, non come processo di risposta (riparatoria) alle dinamiche distorsive del mercato, ma come fattore fondamentale dello sviluppo, capace di liberare risorse e di dare senso all'agire.

Ma i processi di costruzione di senso non sono caratterizzati esclusivamente da una dimensione cognitiva, e giocano un ruolo fondamentale anche le dinamiche di tipo emotivo.

La rottura della continuità economia-società, l'enfasi sulla dimensione scientifica e razionale in contrapposizione alla dimensione emotiva e relazionale hanno finito per costruire risposte al disagio ed ai rischi delle persone di tipo tecnico, nelle quali la dimensione umana ha assunto un ruolo marginale.

Si riconferma così la discontinuità economia-società e la centralità dei processi economici in alternativa a quelli di produzione del benessere personale. Per tornare a con-fondere economia e società è necessario riprendere la condizione dell'umano, anche nella sua dimensione relazionale ed emotiva, facendone il fulcro della progettazione delle politiche sociali ed economiche. La ricomposizione con-fusa di economia e società pone le politiche di welfare in una prospettiva d'insieme integrato di azioni pubbliche e private, di solidarietà individuale e di comunità a fianco di politiche istituzionali. Questo mix integrato deve partire dalla valorizzazione della persona e delle sue relazioni sociali.

I tentativi di ridurre il sistema di welfare si sono scontrati con la necessità di sostenere costi sociali elevati che mettono in crisi il patto sociale implicito che regola le dinamiche di appartenenza alla società civile e sta alla base della legittimazione dello stato. Le sorti dello stato sociale non sembrano predeterminate in relazione alla riduzione delle risorse pubbliche prodotta dalla crisi economica e dalla ridotta capacità impositiva dello stato. I processi di riorganizzazione dipendono dalle dinamiche fra gli attori sociali, dal permanere della loro identificazione nella cultura della solidarietà, e dalla loro capacità di influenzare le scelte di orientamento strategico in relazione al trilemma che caratterizza il rapporto fra le politiche economiche e quelle sociali, vale a dire la difficile scelta fra: piena occupazione, obiettivi egualitari nella distribuzione del reddito e contenimento della pressione fiscale.

Le spinte che stanno influenzando i cambiamenti dei sistemi di welfare sono riconducibili: alle dinamiche sociali che determinano la domanda di beni/servizi capaci di ridurre l'insicurezza sociale (fattori di cambiamento esogeni); e al manifestarsi di criticità nei processi di governo dei sistemi di welfare (fattori endogeni).

La globalizzazione dell'economia e il passaggio da una società moderna ad una post moderna stanno determinando profondi cambiamenti sociali che trasformano i rischi e la domanda di sicurezza sociale su cui si sono consolidati gli attuali sistemi di welfare. Tali sistemi sono nati nella modernità, in un contesto sufficientemente stabile (in relazione alla situazione attuale), nel quale i rischi si concentravano nelle fasi iniziale e finale del ciclo di vita. Il rischio principale, a partire dal quale era organizzato il sistema di protezione sociale era la povertà, legata all'impossibilità di produrre un reddito per sé e per la propria famiglia.

Tale rischio riguardava, appunto, il periodo prima dell'entrata nel mercato del lavoro e la fase terminale della vita, nella quale le persone anziane venivano espulse dal mercato del lavoro. La vita lavorativa era stabile per circa quarant'anni e in quel periodo il rischio era legato agli eventi straordinari (malattia, incidente, ecc..) che potevano mettere in crisi la capacità di produzione del reddito. Ma la "liquidità" della società post-moderna ha messo in crisi la struttura dei rischi sui quali si è costruito il sistema di welfare moderno. La liquidità e dinamicità del percorso di vita si accompagnano ad una diffusione dei rischi lungo tutto il percorso dell'esistenza di una persona, e ad alla necessità di confrontarsi con processi instabili ed in continua evoluzione.

In particolare l'analisi dei processi di cambiamento deve oggi considerare:

- il trend demografico ed il forte aumento della popolazione anziana (Bertin, 2009). La dinamica demografica impatta pesantemente sia sul sistema dei servizi socio-sanitari, sia sul sistema pensionistico. Giova ricordare che gli anziani sono i principali "consumatori" delle risorse (pubbliche e private) dedicate alla produzione del welfare. Lo squilibrio della struttura della popolazione cambia significativamente anche il rapporto fra le generazioni e, conseguentemente, rende più rarefatta la potenziale rete parentale dell'anziano (Di Nicola 2008). Già oggi si parla di generazione sandwich, che vede l'adulto (nella stragrande maggioranza dei casi la donna) occupato nel lavoro di cura su tre direzioni: i nipoti, il coniuge e i genitori anziani;

- i cambiamenti nel mercato del lavoro. La velocità dello sviluppo tecnologico e la globalizzazione della concorrenza tendono a ridurre la domanda di occupazione manuale e a rendere obsolete le competenze necessarie per restare nel mercato. Questo processo tende a rendere l'occupazione più instabile e legata all'andamento del mercato;

- il forte aumento delle donne che hanno accesso al mercato del lavoro, a fronte di una riduzione dell'occupazione maschile. Le criticità di questo fenomeno sono riconducibili particolarmente alle donne con un basso livello di professionalità e che fanno difficoltà a conciliare gli impegni del lavoro retribuito con il lavoro di cura che ricade prevalentemente su di loro. Si sviluppa qui un circolo vizioso perché il lavoro di cura della famiglia (e quindi della donna) è particolarmente pesante nelle famiglie a basso reddito e con un basso capitale sociale familiare. In questi casi le famiglie non sono in grado di acquistare (dove non esistono interventi pubblici o di rete) nel mercato aiuti (badanti, baby-sitter, asili nido, ecc..) a supporto nei momenti di criticità. Questa incapacità di far fronte alle emergenze rende precario il rapporto con il mercato del lavoro e riduce il reddito disponibile, alimentando così il circolo vizioso;

- l'instabilità che caratterizza l'evoluzione delle famiglie. Le dinamiche familiari, infatti, non sono più rappresentabili attraverso il concetto di "ciclo di vita della famiglia", ma presentano un processo a "spirale" o per "corsi di vita" nei quali i fenomeni che ne segnano i cambiamenti (la costruzione, i figli, la loro uscita, la dissoluzione) si possono presentare più volte nella vita di una persona, costruendo legami diversi che, rendono meno stabile la solidarietà intergenerazionale (Di Nicola 2008);

- le trasformazioni delle città e la conseguente difficoltà di costruzione d'identità e la rarefazione delle relazioni sociali. I processi di trasformazione sociale in atto, le dinamiche della globalizzazione e i rapidi cambiamenti tecnologici prodotti dalla "società di internet" stanno producendo effetti significativi sulla struttura delle città. Baumann (Baumann, 2007) sostiene che: "in quasi tutte le città del mondo si stanno creando spazi e zone che si collegano esclusivamente ad altre zone privilegiate sia all'interno della città sia a livello internazionale e globale. Nello stesso tempo, aumenta l'isolamento di queste zone dalle aree fisicamente vicine ma economicamente

distanti e separate“. Il processo di costruzione dell'identità avviene certamente anche ricercando i fattori e gli aspetti culturali sui quali riconoscere la propria storia. L'identità è un meccanismo d'integrazione sociale, ma costituisce anche, e contemporaneamente, un fattore di diversificazione e di esclusione sociale. Le culture diverse sono spesso vissute come minacce, come aspetti dai quali difendersi, e le comunità che presentano identità simili tendono ad attrarsi e a diversificarsi (anche geograficamente) dalle culture ritenute diverse e percepite come minacciose dell'ordine sociale. La marginalità sociale può incentivare la costruzione di identità alternative e la rottura dei processi di accettazione delle norme. Chi si trova in una condizione di benessere finisce per vivere come deviante e minaccioso sia chi è portatore di culture diverse, sia chi vive di espedienti e di micro-criminalità, sia chi vive in condizione di povertà.

Questi processi determinano dei circoli viziosi che rafforzano i meccanismi di esclusione sociale. Si creano, infatti, dei mondi vitali costituiti da soggetti poveri di risorse economiche, relazionali e di capitale sociale, di capacità di utilizzare gli strumenti conoscitivi e informativi. Queste condizioni di esclusione consolidano identità basate sulla negazione delle regole sociali, e possono attivare comportamenti illegali e di microcriminalità;

- la legittimazione dello stato, turbolenza e cambiamenti nel quadro politico.

La crisi economica s'intreccia con una crisi di legittimazione dello stato, enfatizzando processi già in essere. Il carattere di apprendimento della domanda di sicurezza porta ad una crescente domanda di interventi pubblici. A fronte di queste dinamiche lo stato cala la sua disponibilità di risorse. Questa forbice fra domanda e offerta produce due effetti, vale a dire: riduce la capacità impositiva perché i cittadini s'interrogano sulla bontà dell'impiego del prelievo fiscale e tendono a ridurre la propria disponibilità contributiva; riduce la legittimazione dello stato come attore capace di utilizzare le risorse per orientarle alla produzione del bene comune. Quando questi due elementi si sposano con una percezione di scarsa efficienza e di disuguaglianza di trattamento, s'instaura un circolo vizioso che tende a delegittimare il ruolo stesso delle istituzioni pubbliche. A questa criticità lo stato ha fatto fronte, nella fine del secolo scorso, con l'indebitamento pubblico ma questa strada risulta ora impraticabile ed ha prodotto altre distorsioni mettendo in crisi il “contratto di solidarietà intergenerazionale”.

4. Le criticità interne ai sistemi di welfare enfatizzate dalla crisi: la difficoltà di affrontare il cambiamento

Lo sviluppo dei sistemi di welfare ha evidenziato anche alcuni fattori distorsivi interni che ne stanno influenzando i cambiamenti. Tali fattori sono ascrivibili a:

- una spesa pubblica rigida e difficilmente indirizzabile verso i nuovi rischi sociali.

Tepe e Vanhuyse (2010) evidenziano come Italia, Giappone e Grecia abbiano una struttura della spesa per le politiche di welfare fortemente sbilanciata verso le politiche per gli anziani. Confrontando la struttura della spesa sociale nel tempo, si può facilmente notare come tale equilibrio sia in crescita.

- a fronte di una generalizzata riduzione delle risorse a disposizione e all'incapacità degli stati di espandere la spesa sociale, i diversi sistemi di welfare sembrano avere una diversa capacità di affrontare i cambiamenti socio-economici e di dare risposta ai nuovi rischi sociali che caratterizzano il passaggio da una società moderna ad una di tipo post moderno accelerata dalla crisi;

- la riduzione della protezione ai rischi evidenziata dallo sviluppo di logiche di mercato. Laratta (2010) con le sue ricerche ha evidenziato che la privatizzazione diffusa e l'adozione di logiche meramente di mercato nella gestione dei servizi sociali presenta quattro ordini di problemi: la diversa distribuzione territoriale dei fornitori (privati profit e non) non è diretta espressione del bisogno; rischia di produrre una perdita di identità nel no-profit (rischio di comportamento isomorfo rispetto al privato profit); delegittima la funzione dello stato minandone il ruolo di attore

dei processi redistributivi e di garanzia contro i rischi di disgregazione sociale; porta con sé un aumento delle diseguaglianze sociali;

- l'aumento della domanda e la riduzione delle risorse (consumerismo). La domanda di protezione sociale è destinata a una crescita continua non arrestabile dallo sviluppo dei sistemi di offerta. Lo sviluppo dei sistemi di protezione sociale, quindi sposta l'asticella della domanda più in alto attivando una spirale domanda-offerta teoricamente infinita e interrompibile sono per la natura finita delle risorse disponibili;

- la scarsa efficacia in termini di de-stratificazione. Le ricerche sugli effetti in termini di riduzione delle diseguaglianze dei sistemi di welfare forniscono risultati abbastanza disomogenei. La loro analisi evidenzia che nell'uso dei sistemi di welfare permangono le diseguaglianze sociali e i fruitori dei servizi sono coloro che si trovano in condizione di disagio ma, contemporaneamente, hanno le risorse culturali per affrontare le difficoltà di accesso a organizzazioni caratterizzate da logiche e linguaggi burocratici. Anche le reti informali si dimostrano spesso più dense e capaci di erogare lavoro di cura (in senso qualitativo e quantitativo) per i gruppi sociali meno deprivati. Per altro alcuni recenti lavori di ricerca sui servizi di prevenzione, comparando sistemi di welfare diversi, evidenziano che a fianco di queste diseguaglianze (confermate) se ne evidenziano altre più rilevanti. I cittadini appartenenti a gruppi sociali agiati, ma che vivono in contesti caratterizzati da sistemi di welfare relativamente poco generosi e poco efficienti fruiscono dei servizi di prevenzione significativamente meno delle persone appartenenti a gruppi disagiati ma che vivono in contesti caratterizzati da sistemi di welfare più generosi ed efficienti.

- la fragilità delle reti di cura. I cambiamenti demografici precedentemente individuati innescano una serie di effetti perversi sul lavoro di cura familiare. La donna si trova spesso a dover fronteggiare una domanda di lavoro di cura dovuta sia alla compresenza del ruolo di nonna e di figlia. L'allungamento dell'età si è associata anche ad un aumento dell'incidenza di malattie associate alla confusione mentale, situazione questa che richiede grande impegno fisico ed emotivo da parte del care-giver. La ricerca ha, infatti, evidenziato la discreta frequenza con cui tali condizioni di erogazione del lavoro di cura si associano con lo sviluppo di stati depressivi. Questa condizione è particolarmente critica quando le famiglie presentano uno scarso capitale sociale (interno ed esterno) e una scarsa divisione del lavoro di cura. Un ultimo fattore di possibile criticità va ricondotto ai processi di socializzazione della cultura della solidarietà intergenerazionale. Non ci sono ancora studi precisi ma è possibile ipotizzare che l'instabilità delle famiglie produca effetti critici nella cultura della solidarietà familiare (Di Nicola 2008);

- il processo di burocratizzazione dei servizi. Quest'aspetto risulta particolarmente importante nell'analisi dei processi di consolidamento dei sistemi di welfare state, o comunque dell'offerta di interventi e politiche pubbliche volte alla riduzione dei rischi sociali. La logica seguita dalla pubblica amministrazione è spesso caratterizzata dalla ricerca di comportamenti omogenei da parte degli operatori. E' questo un comportamento tipico delle burocrazie, preoccupate di non discriminare fra loro i soggetti che hanno gli stessi diritti. Questa impostazione ha privilegiato la standardizzazione alla personalizzazione delle risposte. Il processo di standardizzazione finisce per essere tanto più negativo in una fase di cambiamento dei rischi sociali ai quali rispondere. I rischi propri di una società post-moderna sono sicuramente meno standardizzabili e richiedono la valorizzazione delle dinamiche e delle relazioni fra le persone. Per altro la burocratizzazione introduce rigidità nei processi di erogazione e rende più difficile l'adattamento alle nuove domande di sicurezza sociale;

- il disallineamento fra l'aumentata complessità del sistema e la cultura gerarchica della pubblica amministrazione. L'evoluzione dei sistemi di welfare si stanno caratterizzando, in tutti i paesi occidentali, per il prevalere di forme miste (welfare mix) nelle quali aumenta la rilevanza della società civile e la presenza di attori che agiscono fornendo beni pubblici ma che non dipendono alla pubblica amministrazione. Tali soggetti sono portatori di un loro specifico comportamento strategico e una loro capacità di attivare risorse.

La rete dei servizi è, quindi, costituita da attori indipendenti che contribuiscono alla produzione del benessere sociale. Ovviamente queste reti richiedono lo sviluppo d'interazioni fra gli attori, ma non sono sicuramente governabili con le logiche tradizionali della pubblica amministrazione. Questa situazione dovrebbe essere affrontata sviluppando strategie di governance innovative, coerenti con la forma della rete che connette gli attori sociali.

5. I processi di trasformazione in atto

Le dinamiche interne ed esterne ai sistemi di welfare hanno attivato processi di trasformazione che ne stanno cambiando profondamente le caratteristiche. In particolare, la letteratura segnala alcuni processi di trasformazione che possiamo così sintetizzare:

- sussidiarietà e incremento del ruolo centrale della comunità. La diversificazione dei bisogni e la necessità di superare la standardizzazione delle politiche si combina con la riduzione delle risorse pubbliche.

Queste diverse condizioni hanno attivato, in quasi tutti i paesi occidentali, uno sviluppo della responsabilizzazione delle reti di solidarietà territoriali nel portare un contributo allo sviluppo del benessere sociale.

Le organizzazioni del terzo settore hanno evidenziato una discreta capacità di combinare l'attenzione alle regole della gestione economica e alla solidarietà. Tali organizzazioni si sono dimostrate attori capaci di contribuire allo sviluppo delle comunità locali ed a consolidarne il capitale sociale e la coesione;

- ridefinizione delle relazioni e dei confini fra pubblico e privato. Lo sviluppo delle logiche della sussidiarietà ha evidenziato che l'attore pubblico deve cambiare il suo ruolo e passare da monopolista erogatore di servizi a regista del processo di costruzione locale del benessere sociale. La responsabilità dell'attore pubblico sta nel mettere gli altri attori (famiglie, reti di solidarietà informali e organizzazioni del terzo settore) in grado di contribuire al meglio allo sviluppo del benessere sociale. In questa prospettiva, diversi paesi hanno attivato un processo di rivisitazione delle strategie e delle tecnologie della governance (Bertin, Fazzi, 2010);

- ri-mercificazione. La presenza di nuovi rischi sociali ai quali il pubblico non è in grado di rispondere ha posto problemi al rapporto fra lavoratori e imprese. Le imprese economiche che intendono consolidare il rapporto con i propri lavoratori si stanno ponendo il problema di contribuire a costruire le condizioni che favoriscono la continuità del rapporto. Del resto questa non è una situazione nuova. E' questa esigenza che ha portato lavoratori e imprese a spingere per lo sviluppo delle prime politiche di sicurezza sociale e ha portato diverse imprese (questo processo si è manifestato in diversi paesi europei fra le due guerre) a farsi direttamente carico di erogare servizi ai suoi lavoratori. In questa prospettiva si stanno sviluppando contratti aziendali che, tramite forme assicurative, forniscono un supporto alla costruzione di sistemi di sicurezza sociale legati al ruolo svolto nel mercato del lavoro (ri-mercificazione). Questa situazione finisce per ridurre il carattere universalistico delle politiche sociali e diversifica, nello stesso territorio locale, i diritti di cui godono i cittadini;

- ricalibratura funzionale e/o redistributiva .Per ricalibratura funzionale s'intende il processo di riorientamento delle risorse dai vecchi ai nuovi rischi sociali. La modifica dei rischi sociali sta producendo anche un altro cambiamento. Sotto la spinta delle nuove domande sociali si stanno attivando dei processi di ri-orientamento della spesa, cercando di spostare le risorse dai bisogni tipici delle società moderne a quelli che caratterizzano le società post-moderne. L'instabilità e fluidità dell'occupazione, lo sviluppo dell'occupazione femminile e la difficoltà di conciliare il lavoro produttivo con il lavoro di cura, la mobilità delle professioni sono alcuni dei fenomeni che presentano nuovi rischi sociali ai quali dare risposta. La ricalibratura funzionale ha velocità e caratteristiche diverse nei diversi paesi. Tale velocità sembra correlata con i tempi con i quali le società stanno passando da un'economia e un sistema sociale di tipo moderno ad uno di tipo post-moderno, ma anche alle rigidità evidenziate dai sistemi di welfare (potere dei gruppi che rappresentano i bisogni tradizionali, le culture degli attori pubblici e privati, la struttura della spesa

pubblica ed i meccanismi di erogazione). Per ricalibratura redistributiva s'intendono i processi attivati per riequilibrare le risorse e la protezione ai rischi in favore delle fasce di popolazione più vulnerabile e per riequilibrare diritti e protezioni godute da chi è all'interno o all'esterno del mercato del lavoro.

Le dinamiche precedentemente segnalate evidenziano come i sistemi di welfare stiamo riducendo la tensione universalistica che aveva caratterizzato la fase espansiva alla fine del secolo scorso. Le dinamiche di ri-mercificazione costituiscono un preciso esempio di questi cambiamenti. Tale ridotta tensione all'universalismo ripone con forza la necessità di sviluppare politiche di riequilibrio a favore dei soggetti periferici rispetto al sistema. In questo caso l'estensione dei benefici capaci di creare benessere sociale non è definita a priori come diritto di cittadinanza, ma è il risultato dell'azione combinata (ma non sempre coordinata) dei diversi attori delle politiche di welfare. In questa prospettiva, la ricalibratura redistributiva risulta fondamentale.

Conclusioni

Il cambiamento in atto è influenzato da dinamiche esogene ed endogene al sistema che rendono difficile qualsiasi previsione sui possibili esiti futuri. Oggi s'intravedono dinamiche diverse e talvolta configgenti, ma si manifestano anche alcune costanti. Fra queste vale la pena ricordare, il fallimento del mercato come unica strategia di supporto allo sviluppo del benessere sociale, la centralità delle dinamiche della comunità, la destandardizzazione e la personalizzazione degli interventi, la sussidiarietà e la necessità di supportare le famiglie nel lavoro di cura, la necessità di ridefinire il ruolo dello stato e le sue tecnologie di governo.

I welfare state nazionali in Europa sono attraversati da più di una crisi, non riducibili solo a quella finanziaria. In primo luogo, e forse da più tempo, vi è una **crisi di efficacia e appropriatezza** a fronte dei mutamenti avvenuti negli assetti familiari, demografici, di mercato del lavoro ed economici. Questa crisi a sua volta produce tensioni tra il bisogno di innovare e modificare in parte i modelli di welfare consolidati, per renderli più adeguati alle nuove circostanze, e le resistenze che derivano non solo da diritti (e talvolta privilegi) acquisiti, ma dal timore che l'innovazione si traduca semplicemente in una riduzione generalizzata di diritti, senza che ciò produca miglioramenti complessivi e neppure maggiore equità. Si tratta, perciò, anche di una **crisi di legittimità**. La **crisi finanziaria**, in un contesto in cui i governi nazionali hanno poco potere decisionale è l'esito di tre fenomeni distinti: a) la riduzione delle risorse a causa della crisi iniziata a fine 2009 e tuttora perdurante; b) l'indebolimento della capacità dei governi nazionali di controllare il flusso delle risorse a causa della globalizzazione e di quello che è stato chiamato *footlose capitalism*, il capitalismo senza territorio; c) per i paesi dell'eurozona, gli squilibri creati da un'unione monetaria senza unione politica e fiscale e dall'acuirsi delle divisioni tra i paesi cosiddetti creditori e quelli cosiddetti debitori. Non vi è dubbio che la crisi finanziaria acuisce le altre crisi, riducendo lo spazio per compensazioni e compromessi. Il ruolo di primo piano che tuttavia la crisi finanziaria ha assunto nel discorso pubblico e nelle decisioni che informano le politiche nazionali ed europee, rischia di mettere in ombra le altre due, o di ridurle a semplici esiti di una mancanza di risorse, senza, quindi, permettere di affrontare i problemi da cui originano, indipendentemente dalla carenza di risorse. Allo stesso tempo, il ruolo assunto dall'Unione Europea nel dettare le regole per affrontare la crisi ha ulteriormente indebolito lo spazio che hanno le politiche sociali e la costruzione di un modello sociale europeo nella costruzione della Unione. Ovviamente, sia l'intensità di ciascuna di queste tre crisi distinte, il grado della loro interdipendenza, le risorse per affrontarli variano da paese a paese sulla base non solo della salute delle loro economie e del potere negoziale che hanno all'interno dell'Unione Europea, ma anche della lungimiranza che hanno avuto nel recente passato nell'affrontare la prima crisi. I paesi, infatti, che da più tempo si sono attrezzati per rispondere all'aumento nella partecipazione delle donne al mercato del lavoro, alla richiesta di maggiore eguaglianza tra uomini e donne, ai bisogni provocati dall'invecchiamento, alla necessità di non sprecare le proprie risorse umane creando condizioni di

pari opportunità tra i bambini per correggere le disuguaglianze nell'origine familiare, che hanno capito che un mercato del lavoro mobile e flessibile aveva bisogno di rafforzare e modificare le proprie reti di protezione, sono stati colti meno impreparati dalla crisi, con strumenti più adeguati. Anche se in tutti i paesi vi sono tensioni attorno a se e come ridefinire gli strumenti di welfare. In questo contesto, non solo le politiche di austerità, ma il discorso con cui sono state argomentate a livello Ue, il diverso uso delle sanzioni e dei richiami che vengono fatti se si sfora il patto di stabilità piuttosto che se non si realizzano gli obiettivi sociali ha fortemente indebolito i welfare state già in partenza più deboli e più bisognosi di riforma, come quello italiano, facendo passare l'idea che il welfare state sia la causa, se non della crisi tout court, del debito pubblico. Gli occhi di Bruxelles sono tutti per il deficit di bilancio. Il deficit sociale di alcuni paesi, tra cui l'Italia, con i tassi di povertà assoluta e deprivazione che aumentano, la disoccupazione che cresce, le politiche di conciliazione che non vengono neppure più nominate – benché vistosamente lontani dagli obiettivi di Europa 2020 – non produce né richiami, né ripensamenti della politica di austerità. La globalizzazione porta ad un confronto dei sistemi di protezione sociale ed è presumibile che tale confronto porterà a sviluppare forme di protezione diverse ma orientate ad affrontare i rischi sociali che le singole culture ritengono, mano a mano, più rilevanti. Le forme assunte dai diversi sistemi sono sempre orientate da tre esigenze, quali: l'estensione universalistica della protezione sociale; il riequilibrio e la riduzione delle disuguaglianze sociali; il coordinamento e l'integrazione dell'intervento dei diversi attori di welfare, in particolare delle famiglie, della comunità con le sue forme organizzative intermedie e lo stato. Una rilettura delle dinamiche avvenute fra questi aspetti consente di indicare alcune piste che possono contribuire a indirizzare questa fase di profonda trasformazione. In questa direzione giova ricordare l'importanza di:

- ripensare al contratto fra individuo, famiglia, società civile e stato, partendo dalla valorizzazione della dimensione umana e relazionale della persona (riappropriarsi della dimensione umana e non vederla come esito derivato dall'organizzazione del mercato);
- ridefinire i processi d'integrazione e governo della rete degli attori di welfare;
- de-standardizzazione dei processi di erogazione dei beni di welfare. La gestione della società dei rischi richiede minor standardizzazione e più personalizzazione dei processi di erogazione del lavoro di cura;
- ridefinire il rapporto fra sviluppo economico e società e la mission dei sistemi di welfare (scelta etica e strategia di sviluppo).

Bibliografia

- Bauman Z., Vita liquida, Editori Laterza, Bari, 2006
Bauman Z., Homo consumens, Erickson, Trento, 2007
Bertin G. (2009), Changes to the welfare system in post-modern society, n.2, Salute e società, anno VIII
Bertin G. (2010), Welfare e sviluppo locale, Argomenti n. 29
Bertin G. (2013), crisi e processi di cambiamento nei sistemi di Welfare
Bertin G., Fazzi L., (2010), La governane delle politiche sociali in Italia, Carocci, Roma
Bonoli G. (2007), Time matter, postindustrialisation, new social risk, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies, Coparative Political Studies, n. 40, pp 495-520
Castel R. (2004), L'insicurezza sociale, Einaudi, Torino
Laratta R. (2010), From welfare state to welfare society: toward a viable system of welfare in Japan and England, International Journal of Social Welfare, n. 19, pp 131-141
Polanyi K., La grande trasformazione, Einaudi, Torino, 1974
Sacco PL., Zamagni S. (a cura di), Complessità relazionale e comportamento economico, Il Mulino, Bologna, 2002
Senn A.K., Lo sviluppo è libertà, Mondadori, Milano, 2000
Senn A.K., Razionalità e libertà, Il Mulino, Bologna, 2005
Tepe M., Vanhuyse P. (2010), Social risk and social spending: change and timing in eight programmes across four worlds welfare, 1980-2003, Journal of European Social Policy, n. 20, pp. 217-235