

GLI SCENARI DEL WELFARE

Tra nuovi bisogni e voglia di futuro

2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025
2026
2027
2028
2029
2030



**GLI SCENARI DEL WELFARE
TRA NUOVI BISOGNI
E VOGLIA DI FUTURO**

FRANCOANGELI

La ricerca è stata realizzata da un gruppo di lavoro del Censis - Centro studi investimenti sociali - diretto da Maria Pia Camusi e Ketty Vaccaro, e composto da Gabriella Addonizio, Anna Boni, Vittoria Coletta, Rocco Di Santo, Micaela Melis e Lorenzo Pardini.

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della
licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.*

IL FORUM ANIA-CONSUMATORI

Il Forum Ania-Consumatori è una fondazione costituita dall'Ania (Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici) che ha l'obiettivo di facilitare e rendere ancor più costruttivo e sistematico il dialogo tra le imprese di assicurazione e i consumatori. Un luogo di confronto paritetico e di progettualità condivisa che si avvale della partecipazione di rappresentanti delle imprese, delle associazioni dei consumatori nonché di autorevoli personalità indipendenti dal settore assicurativo.

Fanno parte del Forum e siedono nel suo organo direttivo otto associazioni di consumatori rappresentative a livello nazionale: Adiconsum, Adoc, Cittadinanzattiva, Codacons, Federconsumatori, Lega Consumatori, Movimento Difesa del Cittadino, Unione Nazionale Consumatori.

Il Forum ha finora focalizzato la sua attività su tre aree: le problematiche dell'assicurazione Rc auto, la cultura assicurativa e le prospettive del sistema di welfare italiano.

Il welfare

Assicuratori e consumatori hanno aperto all'interno del Forum Ania-Consumatori un confronto sull'attuale modello di welfare, sui nuovi assetti che si vanno delineando e sul ruolo sociale dell'assicurazione in tale contesto, iniziando un percorso comune di ricerca basato sulla convinzione che il sistema attuale è statico e non più adeguato a rispondere alle esigenze dei cittadini. In questo ambito si colloca l'indagine intitolata *Gli scenari del welfare, tra nuovi bisogni e voglia di futuro*, oggetto del presente volume, che riporta i risultati di un articolato percorso di ricerca condotto insieme al Censis.

A tale attività si affiancano altre iniziative come lo studio sulla vulnerabilità economica delle famiglie italiane, realizzato in collaborazione con l'Univer-

sità degli Studi di Milano, nonché la promozione dell'indagine europea *Share* focalizzata sul tema dell'anzianità. Con lo sviluppo di queste molteplici attività, il Forum intende contribuire al dibattito generale sul sistema di welfare, mettendo in rilievo i temi della sostenibilità nel lungo periodo del sistema, dell'attuale elevata asimmetria tra la domanda di servizi socio-sanitari e l'offerta, della necessità di integrare tra loro i segmenti pubblici, privati e del non profit.

Educazione e formazione assicurativa

Uno degli scopi statutari del Forum Ania-Consumatori è quello di consentire scelte più consapevoli da parte dei cittadini, anche tramite iniziative di educazione e informazione su temi finanziari e assicurativi. Perseguendo tale obiettivo, il Forum promuove lo sviluppo di un sistema di formazione continuativa per gli operatori delle associazioni dei consumatori in materia di assicurazioni, basato su un sistema di *e-learning* condiviso con le associazioni stesse.

Il Forum, inoltre, realizza *Io & i rischi*, un progetto di *financial education* per gli studenti delle scuole italiane – finalizzato all'educazione al rischio, alla prevenzione e alla mutualità – sviluppato con il coinvolgimento dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dell'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica e degli Uffici Scolastici Regionali.

Assicurazione Rc auto

Il Forum Ania-Consumatori ha condotto un'approfondita analisi sui fattori che determinano l'elevato livello dei costi complessivi del sistema risarcitorio e, correlativamente, dei prezzi dell'assicurazione Rc auto. Obiettivo di tale attività è la condivisione di proposte di intervento concrete da rappresentare alle istituzioni come espressione del confronto tra imprese assicuratrici e associazioni dei consumatori. Frutto di questo lavoro è la posizione comune *Assicurazione Rc auto. Proposte di intervento finalizzate al contenimento dei costi e dei prezzi*, che avanza sette proposte realizzabili in breve tempo e a costo zero per lo Stato, che potrebbero portare a un abbattimento dei costi impropri che gravano sulla Rc auto. Tali proposte rappresentano la prima posizione comune espressa dalle imprese assicuratrici e dalle loro controparti sociali su questo tema delicato.

Il Forum, inoltre, ha promosso il *Patto per i giovani in tema di sicurezza stradale e assicurazione Rc auto*, progetto che ha l'obiettivo di incentivare tra i giovani la cultura della sicurezza stradale, premiando i comportamenti responsabili alla guida con l'offerta, da parte delle compagnie che hanno sottoscritto il patto, di polizze speciali per gli assicurati di età compresa tra i 18 e i 26 anni.

La sistematicità del confronto tra le parti all'interno del Forum Ania-Consumatori consente inoltre di affrontare temi rilevanti e attuali per il settore assicurativo, quali i riflessi della crisi economica per le famiglie, il tema delle catastrofi naturali e delle eventuali soluzioni assicurative finalizzate a gestirne i costi, la trasparenza dei contratti, la conciliazione delle controversie.

Giacomo Carbonari, *Segretario Generale Forum Ania-Consumatori*

Per informazioni e approfondimenti: www.forumaniaconsumatori.it

INDICE

Un nuovo rapporto pubblico-privato nel sistema di welfare di <i>Fabio Cerchiai</i>	»	11
Spazio per nuove responsabilità nel welfare italiano di <i>Giuseppe De Rita</i>	»	17
Premessa	»	21
Introduzione: lo scenario del sistema di welfare	»	23
1. Sintesi della ricerca	»	51
1.1. La domanda crescente di tutela pubblica	»	51
1.2. Il welfare in equilibrio	»	53
1.3. Le ombre persistenti	»	55
1.4. Elementi per nuovi scenari di welfare	»	59
2. La domanda sociale fra quasi-mercato e responsabilità individuale	»	63
2.1. L'esperienza del welfare	»	66
2.2. L'innovazione ritardata: la domanda sociale per un doppio ruolo dello Stato	»	89
2.3. La gestione del rischio individuale "fuori controllo"	»	96
2.4. Il welfare che verrà: istruzioni di montaggio	»	105
2.5. La previdenza italiana: dove l'autotutela non cresce	»	116

2.6. Gli italiani e la crisi economica, una questione di fiducia	»	125
2.7. Profilo degli intervistati e metodologia dell'indagine	»	134
3. La ricerca di identità dell'offerta di servizi socio-sanitari	»	139
3.1. La qualità dei servizi socio-sanitari: la chiave di volta di un welfare integrato	»	141
3.2. Le dinamiche di contesto: i lunghi monologhi del pubblico-privato	»	151
3.3. Quale <i>governance</i> per il welfare del futuro	»	160
3.4. Elementi di analisi economica	»	167
3.5. La sanità della propria regione e il futuro del comparto socio-sanitario	»	175
3.6. Descrizione delle caratteristiche dei testimoni privilegiati	»	180
4. Vecchi limiti e nuovi orientamenti degli enti comunali	»	183
4.1. La mappa dei servizi sociali: specchio della varietà e della complessità dei bisogni	»	185
4.2. La gestione associata dei servizi sociali: nodo sinergico del futuro <i>welfare mix</i>	»	194
4.3. Le direttrici nord-sud del disagio sociale	»	202
4.4. Quale <i>governance</i> per il welfare del futuro	»	207
4.5. Le reazioni alla crisi	»	216
4.6. L'attivismo di tutti i giorni dei Comuni italiani	»	223
4.7. Descrizione delle caratteristiche dei testimoni privilegiati	»	227

UN NUOVO RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO NEL SISTEMA DI WELFARE

di *Fabio Cerchiai* (*)

L'indagine svolta dal Censis è il frutto di un percorso comune svolto da associazioni dei consumatori e assicuratori all'interno del Forum Ania-Consumatori, la fondazione promossa dall'Ania che ha lo scopo di rendere ancora più sistematico il dialogo tra imprese di assicurazione e cittadini consumatori.

Lo studio in questione è il risultato finale di un lungo percorso di analisi condiviso, realizzato con l'obiettivo di evidenziare le aree di convergenza tra consumatori e imprese di assicurazione sul delicato tema del welfare nel nostro Paese.

Questo lavoro rappresenta indubbiamente un esempio positivo e di grande significatività nel metodo, poiché dimostra la capacità delle parti di superare la mera contrapposizione dialettica e sviluppare una collaborazione positiva per l'evoluzione del mercato e i rapporti tra gli *stakeholders*.

Il welfare in Italia

Il tema prescelto – il sistema di welfare italiano, le sue caratteristiche attuali e le prospettive di sviluppo futuro – è di grande importanza non solo per imprese e cittadini, ma per il sistema Italia nel suo complesso. L'abbiamo scelto proprio perché convinti che la sostenibilità del nostro sistema di sicurezza sociale – di fronte alle sfide di grande portata che lo attendono in futuro – sia nell'interesse e richieda l'attenzione di tutti.

(*) Presidente del Forum Ania-Consumatori.

Il welfare italiano, così come lo conosciamo oggi, è un sistema molto articolato, che è cresciuto in maniera disorganica e a “macchia di leopardo”, con profonde disomogeneità nei livelli di copertura e nell’efficienza gestionale a livello territoriale. È un sistema che ha privilegiato le prestazioni previdenziali a scapito di quelle a sostegno del lavoro e della famiglia. Ha prodotto un mix di prestazioni che non risponde più pienamente alle esigenze di un’economia e di una società aperta e moderna.

Partendo da queste considerazioni, abbiamo interrogato gli italiani sulla loro percezione della situazione attuale. Quello che emerge, accanto alla legittima soddisfazione per il livello delle garanzie che viene offerto dal nostro sistema di welfare, è anche la riprova che molte delle attuali esigenze della famiglia non trovano nel sistema pubblico una risposta organica.

Non mi sembra casuale che, tra i maggiori timori dichiarati dagli intervistati, rientrino il rischio di non autosufficienza e quello di non riuscire a far fronte a spese mediche. La crisi sembra poi aver accentuato un *gap* tra attese dei cittadini e offerta di welfare, se è vero che la maggior parte degli intervistati ha dichiarato di aver fatto fronte a situazioni di grave disagio ricorrendo ai propri risparmi.

Cosa succederà nell’eventualità che i risparmi non siano più sufficienti? Se non potrà attivarsi quella rete di sostegno intra-familiare che ha da sempre caratterizzato il nostro Paese come fattore di integrazione del welfare?

La famiglia italiana rischia di trovarsi da sola a sostenere spese che possono risultare molto elevate. Da uno studio svolto con riguardo ai Paesi Ocse, ad esempio, è emerso che i costi per i servizi di assistenza ai non autosufficienti possono raggiungere, persino per le famiglie con entrate sopra la media, il 60% del reddito disponibile.

Un “welfare fai da te”, non organizzato, è origine di iniquità e inefficienza. Finisce per addossare gran parte degli oneri alla famiglia, in particolare alle donne, pregiudicandone la già troppo bassa partecipazione al mercato del lavoro.

Soltanto il compiuto sviluppo di un secondo e di un terzo pilastro in campo sanitario e assistenziale può contribuire a colmare il *gap* che si sta formando tra bisogni di sicurezza e risorse disponibili per soddisfarli. È quanto hanno fatto tutti i maggiori Paesi europei.

Per un welfare sostenibile

In primo luogo, le sfide del welfare di domani sono determinate da una società che cambia e che ha esigenze che evolvono rapidamente. Pensiamo ai grandi cambiamenti connessi all'invecchiamento demografico, al maggiore peso delle classi di età anziana, ai mutamenti nel mercato del lavoro, alle trasformazioni a livello sociale.

La domanda cruciale è: di fronte a questi cambiamenti, il nostro welfare è sostenibile? È un sistema in grado di far fronte alle sfide poste dall'evoluzione demografica e sociale, dalla globalizzazione, dalle ricadute della crisi economico-finanziaria? Perché non c'è nulla di peggio che creare delle aspettative e scoprire a posteriori che non si è in grado di mantenerle.

Quello che emerge con forza dall'indagine condotta dal Censis è la concordanza di operatori, popolazione e amministratori locali sul fatto che il prossimo welfare dovrà essere più efficiente e modulato sui nuovi bisogni di protezione. Dovrà, inoltre, essere un sistema a cui possano contribuire molti soggetti e che abbia una forte dimensione locale.

Sono pertanto due gli aspetti di rilievo, che desidero sottolineare: il welfare del futuro dovrà essere efficiente e consentire la partecipazione di molti soggetti, ognuno con il proprio ruolo, diventando un "welfare di sistema"; la dimensione locale dovrà diventare sempre più rilevante, per questo motivo il nuovo sistema potrebbe essere definito come "welfare del territorio".

Il rapporto pubblico-privato

Sul fronte del "welfare di sistema", l'Italia deve ancora percorrere una lunga strada. Ad oggi, in effetti, manca nell'ambito del welfare italiano un quadro organico di collaborazione fra settore pubblico e settore privato in aree quali la sanità, l'assistenza, i grandi rischi.

Basta guardare all'estero per rendersi conto che altrove già da tempo sono in vigore sistemi misti per la gestione di particolari tipologie di rischio. E non credo che sia per il fatto che all'estero sono più bravi o più intelligenti di noi, ma semplicemente perché si sono resi conto che si tratta di soluzioni in grado di contemperare equità ed efficienza.

Nella sanità l'esempio più recente è quello dell'Olanda, che ha riformato alla radice il sistema, aprendo nuovi spazi all'assicurazione privata, da gestire nel quadro di un sistema di regole fissate dalla legge. Nell'area dell'assistenza basta citare la Germania, che già da diversi anni ha reso obbligatoria l'assicurazione *long term care*. Quanto ai rischi catastrofali, molto numerosi sono i Paesi che si sono dotati di sistemi di gestione del rischio imperniati su una collaborazione fra pubblico e privato (Spagna, Francia, Belgio, giusto per fare qualche esempio). Sistemi che, fra l'altro, hanno l'effetto di incentivare l'adozione di misure di prevenzione a tutti i livelli, con chiari benefici "di sistema". Da noi – nonostante il susseguirsi di dibattiti, discussioni, iniziative di legge – manca ancora un quadro organico che disciplini i confini dello Stato e del privato nella gestione di rischi che sono destinati a diventare sempre più importanti.

Un nuovo sistema di "architettura sociale" per le famiglie

I cambiamenti demografici, economici e sociali in corso avranno un impatto dirompente sui sistemi pensionistici. Hanno già reso necessaria, in tutte le economie avanzate, l'adozione di importanti interventi per mantenere condizioni di sostenibilità finanziaria.

In Italia, riforme previdenziali significative sono state avviate quasi vent'anni fa. Le misure adottate, necessarie e giustificate, si sono tradotte in una inevitabile riduzione delle prestazioni. Il tasso di sostituzione garantito dalla pensione pubblica, in base alle valutazioni della Ragioneria Generale dello Stato, è previsto ridursi a regime a meno del 60% per i lavoratori dipendenti e al 37% circa per quelli autonomi. Senza adeguate contromisure questi livelli non sono sopportabili sul piano sociale, soprattutto se si tiene conto del continuo allungamento della vita. Questa è la realtà, che purtroppo non tutti conoscono. Quanti sono oggi i lavoratori in grado di sapere quanto verrà loro corrisposto una volta in quiescenza?

Non bisogna lasciare che i giovani di oggi vivano nell'illusione di godere di benefici che, in realtà, non esistono più. Non si può tardare nel fornire un'informazione esaustiva e trasparente. Così come è indispensabile maggiore flessibilità nel sistema di previdenza complementare che, va ricordato, è oggi ben lontano dal raggiungere gli obiettivi che ci si era posti, sia in termini di adesioni, sia in termini di contribuzione.

Maggiore flessibilità che può essere raggiunta grazie al riconoscimento al lavoratore di un ampio diritto di scelta e di ripensamento durante la fase di accumulo, nonché alla piena portabilità del contributo versato dal datore di lavoro. E sarebbe opportuno, infine, rimuovere il divieto di investire nei prodotti assicurativi tradizionali per i fondi negoziali, prodotti che, per le loro caratteristiche di stabilità e garanzia dei risultati, sono particolarmente adatti come forma di risparmio finalizzato alla previdenza.

Nel campo della sanità e dell'assistenza la strada da percorrere è quella dell'introduzione di un sistema multipilastro che veda l'intervento, oltre che dello Stato, di fondi, casse sanitarie, mutue e imprese di assicurazione. Questi ultimi soggetti, al momento, canalizzano in Italia solo circa il 15% della spesa sanitaria privata, contro il 46% della Germania e il 65% della Francia.

Il Paese ha bisogno di stabilità economica, ha bisogno di prevenzione, ha bisogno di strumenti efficienti per la gestione dei nuovi rischi. Più assicurazione è un modo per dotare il Paese di quella maggiore competitività che è necessaria per un percorso di crescita e di modernizzazione. Fare questo è indispensabile per garantire il benessere alle future generazioni.

SPAZI PER NUOVE RESPONSABILITÀ NEL WELFARE ITALIANO

di *Giuseppe De Rita* (*)

La ricerca che il Censis ha condotto insieme al Forum Ania-Consumatori propone una riflessione sugli scenari, presenti e futuri, del welfare italiano.

Questa riflessione si iscrive in un dibattito ormai lungo, imperniato sulla necessità di promuovere l'evoluzione verso un sistema misto: tutte le parti in causa sono d'accordo e condividono l'opinione secondo cui il sistema italiano è troppo Stato-centrico, che bisogna dare spazio ad altre realtà e responsabilità, alle famiglie, ai singoli, agli enti locali, alle fondazioni, e anche la ricerca conferma questa tendenza.

Solo che come debba articolarsi il *welfare mix* non è chiaro: ne sentiamo tutti l'esigenza e tutti devono partecipare, ma sembra più un'affermazione retorica o una espressione di volontà che non una vera prospettiva.

Il problema è che un certo modo di vedere e intendere il sociale in Italia è afflitto da una forma di strabismo, che fa pensare che sia all'orizzonte un determinato assetto, che invece non c'è, e che rischia quindi di sovrapporre le nostre speranze e le nostre intuizioni alla realtà dei fatti. Malgrado le affermazioni e le dichiarazioni di intenti rispetto alla necessità di innovare, nei fatti c'è una permanenza della storia sociale del Paese che resta solida più di ogni altra cosa.

Il modello italiano sembrerebbe ancora legato ad ansie e insicurezze da anni '30, quando sull'onda di una evoluzione rapida dei rapporti nel mondo del lavoro, e sull'onda di una riforma strutturale degli enti pubblici, si ebbe la vera nascita del welfare. Per certi versi sembra che siamo ancora lì, a un bisogno di sicurezza che gli italiani esprimono nei confronti dello Stato, fidandosi solo dello Stato.

(*) Presidente del Censis.

Per la grande maggioranza della popolazione il welfare è quello gestito dal pubblico, e per quanta insoddisfazione possa serpeggiare – comunque non molta –, gli italiani preferiscono questo assetto e anzi temono di poter perdere ciò che esso garantisce.

Dove, allora, il bisogno di articolazione e di revisione si scontra con la realtà dei fatti? Dove stanno i punti di trasformazione, di evoluzione? Ci sono certo dei grandi protagonisti che appaiono sempre più importanti nella definizione di un nuovo assetto: il privato non profit e quello for profit, la politica, la popolazione, gli enti locali e gli operatori sociali, ma per ciascuno di essi è importante sviluppare un nuovo ruolo per produrre una vera innovazione.

Le aziende che operano nel sociale, le imprese for profit, sono sempre state considerate come corpi estranei, e incontrano difficoltà reali a collocarsi sul mercato. Emblematico è il caso della non autosufficienza: i costi della copertura assicurativa sono tali che sottoscrivere una polizza tra i 50 e i 60 anni potrebbe non essere sufficiente, perché troppo tardi, ma è difficile che si pensi prima di quella età alla eventualità di stipulare una polizza per la *long term care*.

Più in generale, i soggetti privati for profit sono spesso percepiti con sospetto fondamentalmente perché il loro cercare profitti in un campo che è appannaggio quasi esclusivo del pubblico, e nel quale si sostanzia la garanzia di sicurezza sociale offerta dallo Stato, viene percepito come una sorta di minaccia alla garanzia che esso incorpora.

Non c'è un clima favorevole per il privato, che rimane in difesa, e cerca al limite qualche spazio residuale, perché il sistema ancora non accetta in modo esplicito e strutturato la sfida del privato.

Il cittadino continua invece a essere un grande “personalizzatore”: è in atto da molti anni un processo di specificazione e individualizzazione dei bisogni sociali che apre grandi spazi di trasformazione, ma non corrisponde necessariamente a una altrettanto ampia privatizzazione. È vero che aumenta la spesa privata delle famiglie per il welfare, dalla sanità alle badanti, ma ci sono situazioni in cui si continua ad appoggiarsi allo Stato, ad esempio per ottenere dal medico di famiglia diagnosi e terapie personalizzate e “autoprescritte”. Così l'eccedenza di analisi e prestazioni mediche si tende a caricarla sullo Stato, che resta da una parte la pietra angolare della sicurezza, però è al tempo stesso anche il punto in cui si scaricano le piccole furbizie del sistema italiano.

Siamo una società che parla tanto di sociale, ma partecipa poco e mostra

una capacità limitata di stare nel sociale: sette italiani su dieci non fanno nessuna attività sociale, e metà di quelli che la fanno si dichiarano donatori di sangue o appartenenti a un'associazione di volontariato.

Restano quindi due elementi fondamentali: gli enti locali e le imprese sociali, che hanno un ruolo strategico nel sistema di fornitura dei servizi.

Uno degli aspetti che emerge chiaramente da questa ricerca è la crescita di potere e di ruolo degli enti locali, che sono diventati grandi protagonisti. È specialmente nei Comuni che c'è la possibilità di fare intervento sociale, perché i bisogni sono visibili e a portata di mano, e anche perché il consenso passa molto spesso attraverso l'intervento della cooperativa di assistenza agli anziani o quella di scuolabus. È un ruolo che i Comuni rivendicano con forza come proprio: anche a fronte del drammatico problema della continua riduzione delle risorse disponibili, difendono con forza le loro responsabilità nel campo del welfare più prossimo.

Per me è stata per certi versi una sorpresa vedere come i Comuni affermino questa centralità, con un'affermazione di priorità: essi avvertono la loro prima, vera responsabilità rispetto al sociale, e dunque sono disposti anche a rinunciare alle competenze e alle risorse sullo sviluppo locale, imprenditoriale e industriale pur di presidiare il sociale.

Ultimo protagonista di questo quadro sono le imprese sociali non profit, strutture che si dimostrano molto più dinamiche di altre: hanno sfruttato la crisi per occupare spazi, si sfidano anche sulla qualità e sul monitoraggio dei propri interventi, e sono portatrici di un senso di appartenenza, sia verso mondi laici, sia verso il mondo cattolico, o ad ambiti vari di associazionismo e volontariato, e sono capaci di dare un po' di senso "privato", non burocratico, all'intervento pubblico.

Hanno tuttavia un grande difetto, quello di dipendere dai flussi finanziari dei Comuni. Sono un mondo vitale, certamente, ma dipendente. Si dirà che siamo tutti "dipendenti", l'ente locale come l'impresa profit, magari dalla congiuntura economica, ma quella che chiamiamo impresa sociale, e che ha una sua dignità, soffre questa sua dipendenza più di altri soggetti.

Chi dunque tra questi soggetti deve giocare un ruolo da protagonista nella costruzione di quel *welfare mix* che tutti sembrano volere? Come si costruisce il *welfare mix* se i vari protagonisti seguono logiche diverse?

L'unico meccanismo di mix che abbiamo verificato, e che viene molto enfatizzato, è il mix di responsabilità locali gestito dai Comuni: le unioni e i