



**WELFARE, ITALIA.
LABORATORIO PER LE NUOVE POLITICHE SOCIALI
PER UNA RIFLESSIONE SUL WELFARE IN ITALIA, OGGI**

Roma, 17 dicembre 2010

1. L'EVOLUZIONE DEI BISOGNI IN UN PAESE CHE INVECCHIA

I continui interventi sul welfare che si sono susseguiti in questi ultimi anni sono tutti in qualche modo accomunati dalla necessità continuamente ribadita di tener conto dell'ammontare limitato di risorse a disposizione e si sono spesso tradotti in tagli significativi delle somme destinate alle politiche sociali. Eppure ogni azione improntata a questo imperativo categorico non può non tener conto di pochi ma pesanti fattori strutturali che rappresentano dei nodi, delle variabili di sistema di cui ogni serio e sempre più necessario tentativo di riforma del welfare in Italia non può non tener conto.

1.1. Il nodo della sostenibilità e dell'equità previdenziale

Il primo fattore è quello demografico che nonostante sia continuamente richiamato quando si delineano le ipotesi degli assetti futuri della previdenza, della sanità e dell'assistenza è, di fatto, al centro di una vera e propria rimozione collettiva. Eppure l'invecchiamento della popolazione e la progressiva erosione della popolazione attiva è il fenomeno che più impatterà sugli scenari futuri del paese: la quota di anziani *over 65* sul totale della popolazione oggi ha già raggiunto il 20% e nel 2030 supererà il 26%, il che significa 4 milioni di persone non attive in più a fronte di una diminuzione di 2 milioni circa di attivi (dal 65,7% al 60,6% sul totale). Si tratta di un trend assolutamente uniforme a livello nazionale, e che anzi riguarderà soprattutto le regioni del Sud in cui si sta registrando una perdita progressiva del vantaggio della struttura d'età più giovane della popolazione (figg. 1 e 2). Un aumento consistente del tasso di dipendenza degli anziani (dal 30,8% del 2010 al 43,8% del 2030, con problemi di equilibrio tra contributori e beneficiari aggravati dall'aumento della speranza di vita alla nascita) di fronte al quale qualunque sistema pensionistico dovrà scontrarsi con problemi gravissimi di compatibilità e di equità: è chiaro fin da oggi che ai pensionati dei prossimi decenni non sarà possibile garantire livelli di reddito neppure comparabili a quelli attuali. Basti pensare che tra il 2010 ed il 2030 la popolazione di 80 anni e oltre passerà dai 3,5 milioni attuali a 5,4 milioni (dal 5,8% all'8,8% della popolazione totale), mentre gli italiani con 90 anni e oltre, 465 mila ad oggi, diventeranno 1,3 milioni passando dallo 0,8% al 2,1% della popolazione (fig. 3).

La sostenibilità del sistema pensionistico rimane un nodo cruciale in una riflessione complessiva sul welfare italiano, soprattutto alla luce di come le

uscite previdenziali pesino in modo abnorme, rispetto agli altri paesi europei, sul totale della spesa sociale: osservando i dati (in euro a prezzi costanti del 2000), è chiaro come i 5.880 € di spesa sociale procapite dell'Italia del 2008 (pari al 27,8% del Pil, dato in linea con la media europea del 26,4%) vengano erosi in gran parte dalla spesa pensionistica, pari in Italia a 3.404 € procapite, non solo superiori alla media europea (2.504 €), ma anche a quella di Paesi con Pil procapite assai più alto (sono 3.087 € in Germania) (fig. 4).

1.2. L'aumento della disabilità e dei bisogni assistenziali

Ma anche sul fronte sanitario ed assistenziale si osserva già da ora una situazione con gradi crescenti di difficoltà difficilmente eludibili. L'invecchiamento è inevitabilmente associato a un aumento dell'incidenza e della prevalenza delle malattie cronico-degenerative a forte impatto assistenziale e si accompagna tendenzialmente ad un incremento della disabilità.

Secondo una stima del Censis del 2010, tratta dalla recente indagine sulla disabilità e basata sulla percezione soggettiva di essa, complessivamente la quota di persone con disabilità sul totale della popolazione risulta pari al 6,7%, circa 4,1 milioni di persone. Applicando a questo dato il tasso di crescita della popolazione disabile prevista dall'Istat, diventa lecito aspettarsi che nel 2020 le persone disabili arrivino a 4,8 milioni (7,9% della popolazione), e che il numero raggiunga i 6,7 milioni nel 2040 (10,7%). Anche le proiezioni dello studio Ilsa (Progetto finalizzato invecchiamento del CNR) fanno riferimento ad un incremento consistente della quota di disabili legata all'invecchiamento demografico, secondo il quale nel 2030 la quota di disabili sarà pari all'8% circa del totale della popolazione e la quota di disabili sugli anziani potrebbe sfiorare il 30%, mentre la previsione dell'Istat (basata su un criterio estremamente restrittivo) stima in 3,6 milioni (il 6,3% della popolazione) gli italiani con disabilità per il 2020 (fig. 5).

Al momento questo secondo fattore strutturale che pesa inevitabilmente su ogni ipotesi di revisione è di fatto lasciato in larga misura sulle spalle delle famiglie italiane. Nel 2008 il 10% delle famiglie italiane ricorreva ad un collaboratore domestico con quote altamente significative di impegno in attività assistenziali nei confronti di anziani e persone non autosufficienti (tab. 1).

2. LA DIFFICILE RAZIONALIZZAZIONE DELL'OFFERTA DI SERVIZI

Le sempre maggiori esigenze assistenziali delle famiglie mettono in luce in modo netto un altro dei fattori strutturali del welfare contro cui le politiche di taglio corrono il rischio di scontrarsi: quando un aspetto centrale del *core business* del sistema è l'erogazione di servizi, gli interventi di riduzione del personale hanno un limite importante oltre il quale si può ridurre drasticamente la qualità delle prestazioni rese.

2.1. Il ruolo delle strutture sanitarie nei sistemi economici locali

L'andamento della spesa per il personale sul totale della spesa sanitaria di Regioni e Province autonome mostra una significativa riduzione di incidenza (dal 36,8% al 33,1%) ma anche le difficoltà di intervenire ulteriormente su questo terzo fattore strutturale (fig. 6).

Infine rimane da considerare un quarto e forse meno evidente fattore di profondo condizionamento di ogni intervento sul welfare legato ad una sorta di più complessiva funzione sociale dei presidi sanitari sul territorio che può contribuire a spiegare, tra gli altri aspetti, anche le difficoltà della razionalizzazione dell'offerta ospedaliera. Di fatto, nell'importante opera di razionalizzazione avvenuta in questi ultimi anni il contributo degli ospedali più piccoli, pur presente, non è stato il più significativo (-33,2% di strutture con meno di 120 posti letto tra il 1995 ed il 2007, laddove è pari a -33,8% la diminuzione complessiva del numero di ospedali), rilevato invece per gli ospedali di dimensioni intermedie (-39,0% di strutture dotate di un numero di posti letto compreso tra 121 e 600 tra il 1995 ed il 2007), a testimonianza del fatto che un piccolo ospedale ha un valore sul territorio sotto il profilo occupazionale, oltre che una funzione di assicurazione sociale che va là di là della sua mera funzione sanitaria (fig. 7).

2.2. Una sistema di tutele ancora limitato, disorganico e poco efficace

Ruolo certo ancor più strategico nell'attuale situazione economica, in cui va peraltro riconosciuta la positiva azione di tamponamento dell'emergenza

reddituale legata alla crisi occupazionale svolta dagli ammortizzatori sociali. Tuttavia l'azione svolta non attenua il fatto che la crisi sta ampliando, al di là del breve periodo, la platea dei soggetti del disagio sociale; è pertanto cruciale verificare in che modo gli strumenti della tutela sociale riescano a rispondere al prolungamento delle situazioni di carenza occupazionale e/o di ridotta disponibilità di reddito.

In tale quadro assume rilievo la valutazione che viene espressa dai cittadini riguardo agli strumenti di tutela e supporto per i disoccupati (come ad esempio l'indennità di disoccupazione). I dati dell'Eurobarometro mostrano che è il 62% degli italiani ad esprimere un giudizio negativo su questa tipologia di strumenti di tutela, quota che risulta essere nettamente superiore al dato medio europeo, pari al 45%, e lontana dalle valutazioni espresse dai cittadini di numerosi altri Paesi come la Francia, dove il giudizio negativo è espresso dal 29% dei cittadini, il Regno Unito (28%), la Germania (39%) e i Paesi Bassi (13%) (tab. 2).

Quello che colpisce è che il 44% degli intervistati italiani ritiene che negli ultimi cinque anni la situazione sia peggiorata, dato superiore a quello medio europeo (38%) ed a quelli di altri Paesi europei. Infatti, il dato italiano è più alto di quello della Francia, dove è il 39% a ritenere che gli strumenti di tutela e supporto per i disoccupati siano peggiorati negli ultimi cinque anni, e a quelli dei Paesi Bassi (30%) e del Regno Unito (27%) (fig. 8).

Di fatto quindi, la valutazione degli italiani rispetto agli strumenti di tutela e supporto in caso di disoccupazione rimane fortemente negativa, evidenziando una situazione di incertezza tra i cittadini, visto che di fronte al rischio di rimanere senza lavoro si è convinti di avere una rete di tutele inadeguata. La valutazione chiama in causa non solo e non tanto gli ammortizzatori sociali di primo intervento (tipo la Cassa integrazione guadagni), ma tutta la filiera degli strumenti di tutela sociale.

Un ulteriore elemento di criticità, in questo senso, è poi configurata dal progressivo affermarsi delle tipologie contrattuali "atipiche", per il 2009 oltre 2,5 milioni di occupati, pari all'11,1% del totale, che riguardano ad oggi soprattutto i lavoratori più giovani (oltre la metà degli atipici ha meno di 35 anni); si tratta evidentemente di individui ancora fortemente svantaggiati dal punto di vista delle tutele, nonostante gli sporadici, e non risolutivi, interventi effettuati negli ultimi anni per contenere la portata di questo svantaggio.

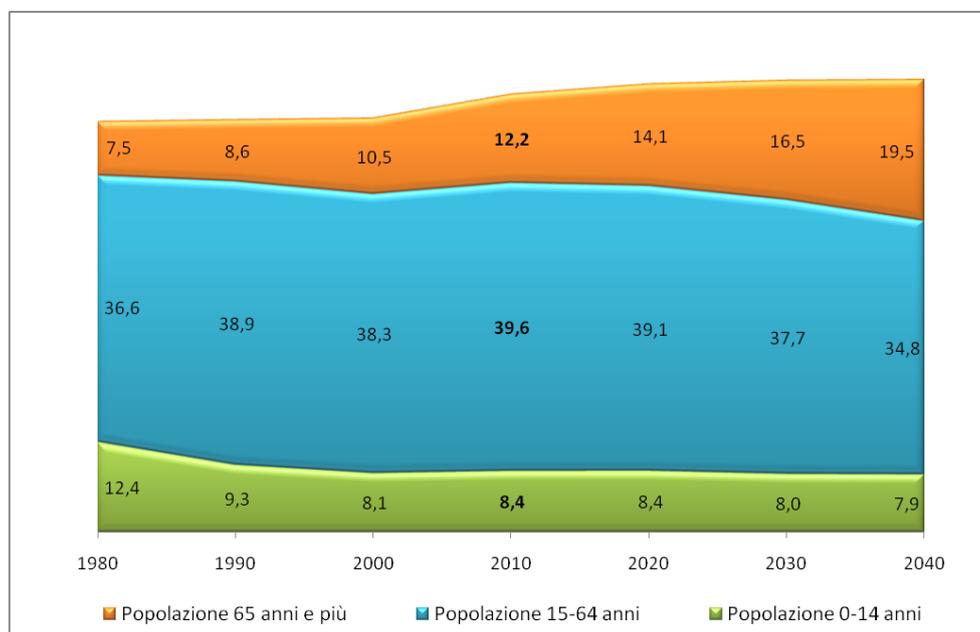
E che il modello nel suo complesso sia in crisi lo testimoniano anche le opinioni e sensazioni degli italiani, raccolte da Eurobarometro e confrontate con quelle dei cittadini degli altri stati membri dell'Unione. Solo il 36%

degli italiani (contro il 51% dell'Europa a 25) ritiene che il welfare nel suo Paese fornisca una copertura adeguata, mentre il 28% pensa che potrebbe essere un modello per altri Paesi (contro il 42% dei cittadini europei). Per quanto riguarda invece gli effetti del welfare sulla propria, personale, sicurezza sociale va rilevato che sempre secondo l'indagine Eurobarometro gli italiani si sentono con maggiore frequenza esclusi dalla società (il 21% contro il 9% della media europea a 25), e oltre 1 italiano su 3 si sente a rischio di povertà (il 36% in Italia contro il 25% dell'Europa a 25) (figg. 9,10 e 11).

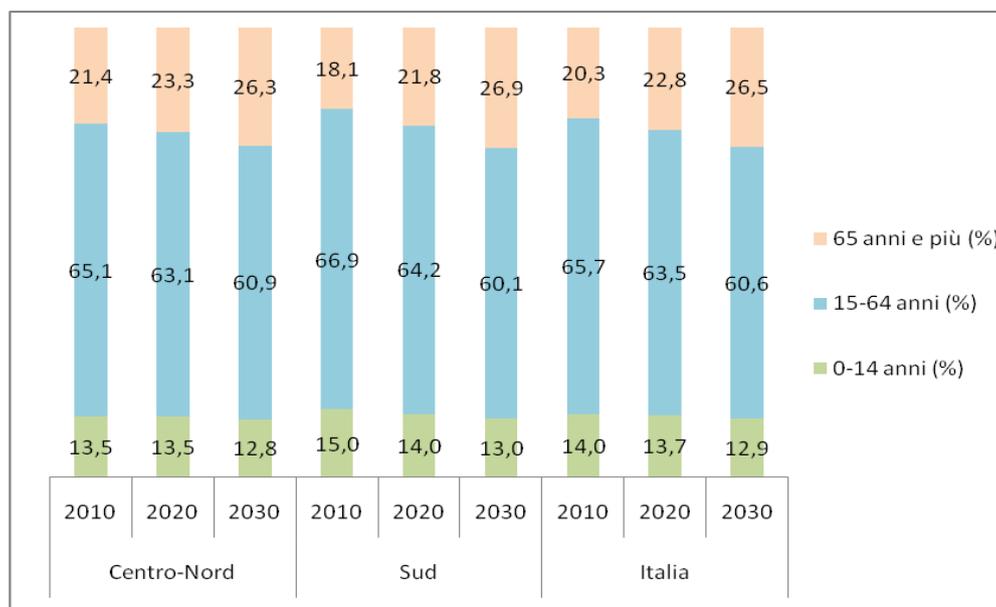
Particolarmente problematica la visione futura della propria condizione di pensionato: i dati dell'Eurobarometro mostrano che il 28% degli italiani è molto preoccupato ed il 40% abbastanza preoccupato del fatto che il proprio reddito nella vecchiaia sarà insufficiente a garantire un livello dignitoso di vita. I due dati sono nettamente superiori ai valori medi della Ue a 27 Paesi che sono pari, rispettivamente, al 20% per le persone molto preoccupate e al 34% per quelle abbastanza preoccupate; negli altri Paesi come, ad esempio, la Francia (15%, 36%), la Germania (11%, 34%) e il Regno Unito (13%, 34%) le percentuali relative sono più basse (fig.12).

A fronte di queste premesse, alla luce della rapidità con la quale il quadro demografico sta modificandosi, e in un contesto nel quale le trasformazioni dello scenario economico globale sono destinate a impattare in modo sempre più sensibile sulla vita degli individui, la necessità di una riflessione di ampio respiro sul welfare italiano appare non più prorogabile.

Per questa ragione Unipol Gruppo Finanziario e Censis hanno deciso di promuovere il progetto "Welfare, Italia. Laboratorio per le nuove politiche sociali", con l'obiettivo di coinvolgere tutte le parti in causa, a cominciare da politica, imprese e parti sociali, in un percorso condiviso di analisi della situazione attuale e soprattutto di progettazione del futuro, nella consapevolezza che la costruzione di nuovi assetti e nuovi equilibri nel welfare italiano rappresenta una priorità inderogabile in questa fase dello sviluppo economico e sociale del Paese.

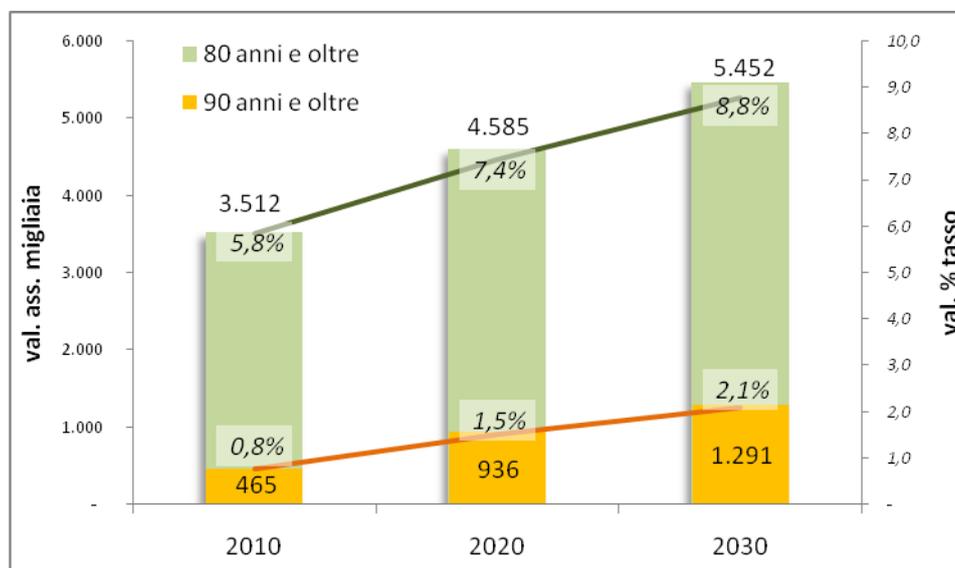
Fig. 1 – Gli equilibri demografici in Italia, dal 1980 al 2040 (val. ass. milioni)

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Fig. 2 – Gli equilibri demografici in Italia. Anni 2010, 2020 e 2030 (val. %)

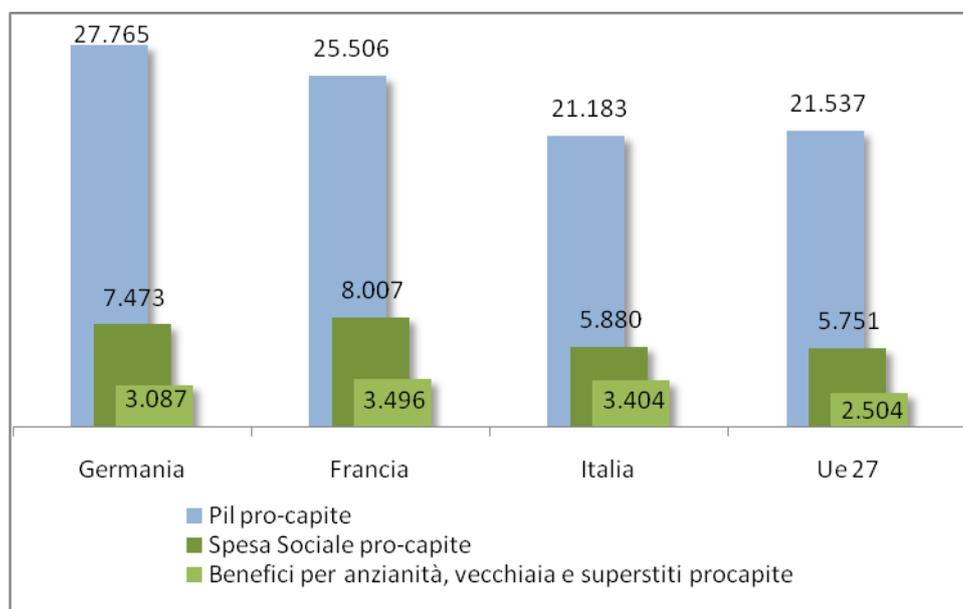
Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Fig. 3 – Ultraottantenni e ultranovantenni Italia. Anni 2010, 2020 e 2030 (v.a. migliaia e val. %)



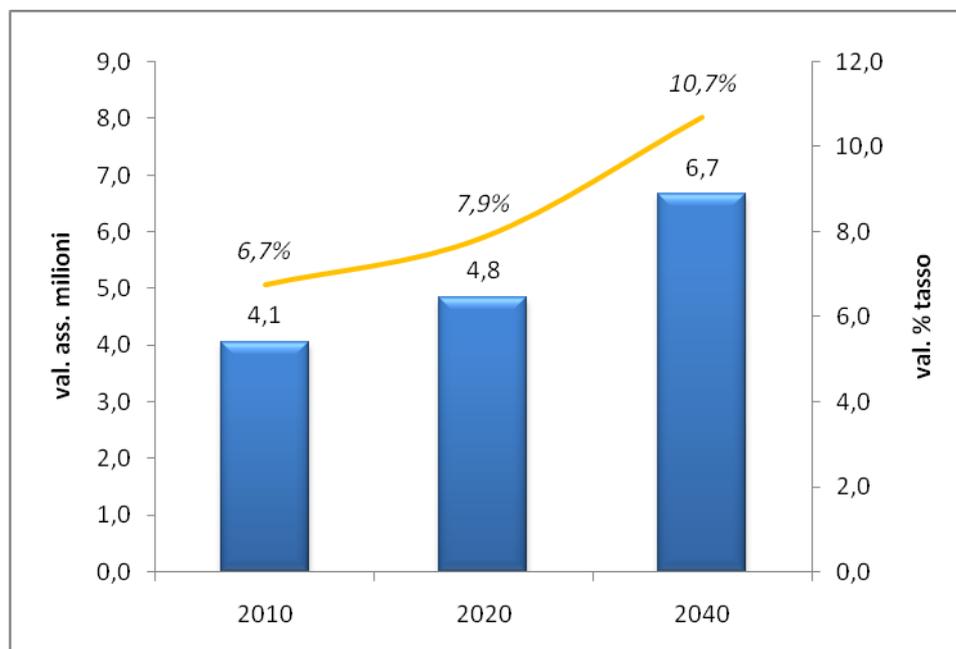
Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Fig. 4 – Pil, spesa sociale e spesa per anzianità, vecchiaia e superstiti in Italia e in Europa nel 2008 (val. procapite in € a prezzi costanti del 2000)



Fonte: elaborazione Censis su dati Eurostat

Fig. 5 – La progressione della disabilità. Stima Censis per gli anni 2010, 2020 e 2040
(val. %)



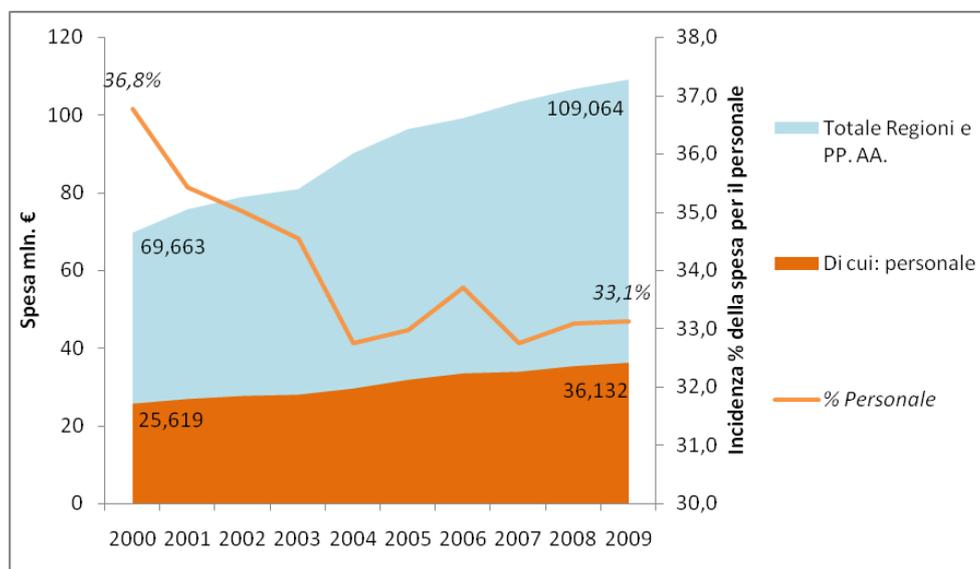
Fonte: elaborazione su dati Censis 2009 e Istat

Tab. 1 - Numero di famiglie che ricorrono a un collaboratore domestico, 2003-2009 (v.a., val. %, var. % e diff. ass.)

| Anno | Numero di famiglie | % sul totale delle famiglie |
|---------------|--------------------|-----------------------------|
| 2003 | 1.929.990 | 8,7 |
| 2005 | 2.166.296 | 9,5 |
| 2006 | 2.227.006 | 9,7 |
| 2007 | 2.451.615 | 10,5 |
| 2008 | 2.412.525 | 10,1 |
| 2003-2008 (*) | 25,0 | 1,4 |

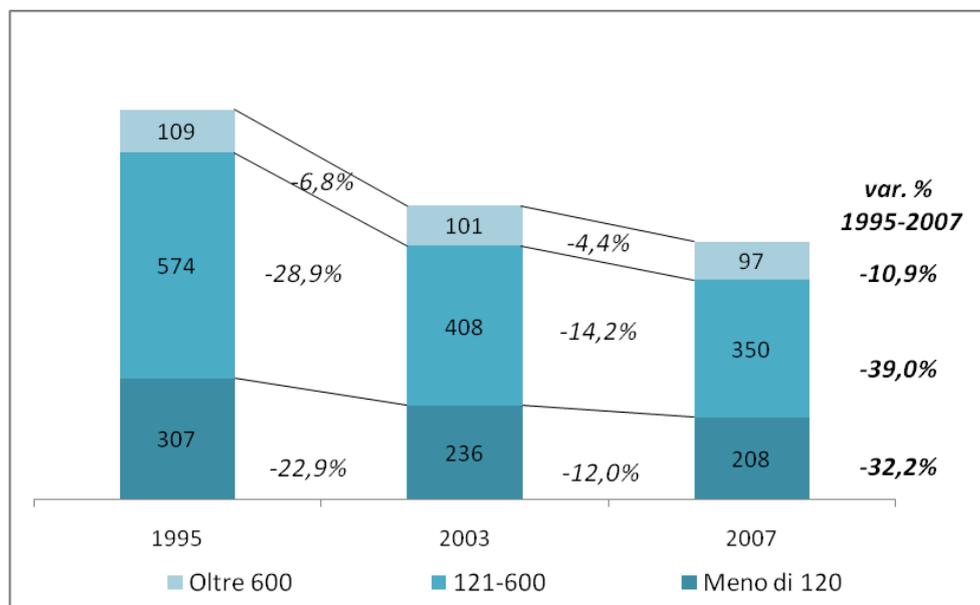
Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, 2009

Fig. 6 - Il peso della spesa per il personale nella spesa sanitaria di regioni e provincie autonome (v.a. e val. %)



Fonte: Elaborazione Censis su dati Ministero Economia e Finanze

Fig. 7 - Andamento della distribuzione delle strutture pubbliche di ricovero e cura per classi di posti letto. 1995-2007 (v.a. e val. %)



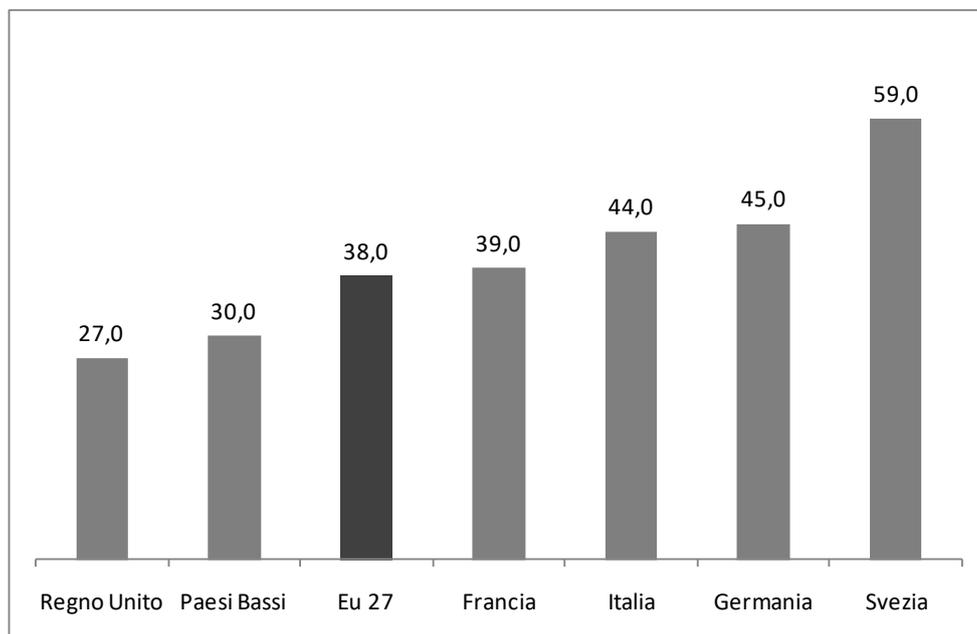
Fonte: Elaborazione Censis su dati Ministero della Salute

Tab. 2 - Giudizio dei cittadini sul sistema di tutele per i disoccupati nel proprio Paese: un confronto internazionale, 2010 (val. %)

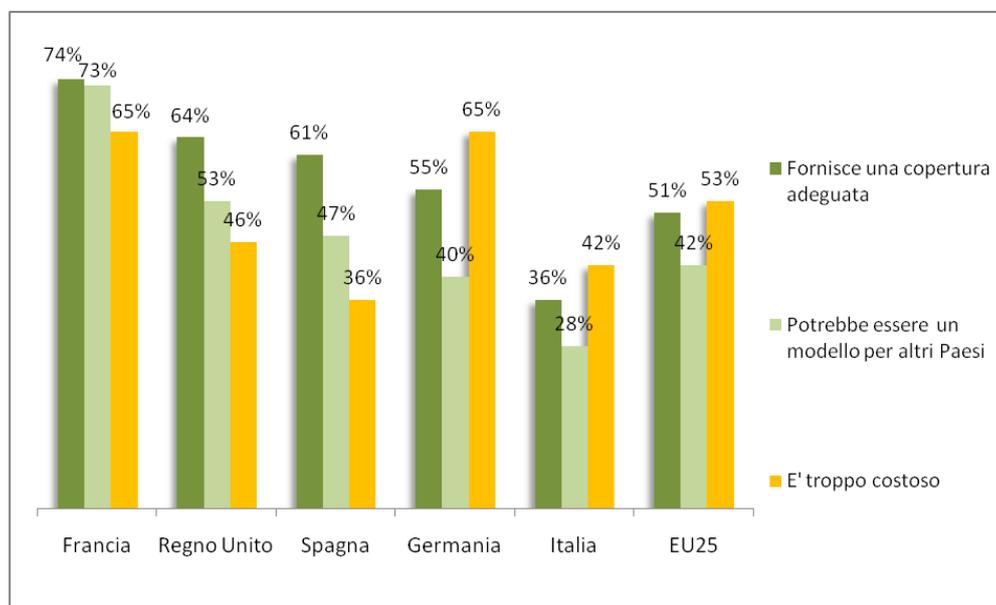
| | Buono | Insufficiente | Non sa/ non risponde | Totale |
|---------------|-------|---------------|----------------------------|--------|
| Italia | 21 | 62 | 17 | 100 |
| Francia | 46 | 29 | 25 | 100 |
| Paesi Bassi | 68 | 13 | 19 | 100 |
| Germania | 51 | 39 | 10 | 100 |
| Svezia | 40 | 42 | 18 | 100 |
| Regno Unito | 37 | 28 | 35 | 100 |
| Ue 27 | 36 | 45 | 19 | 100 |

Fonte: elaborazione Censis su dati Eurobarometro

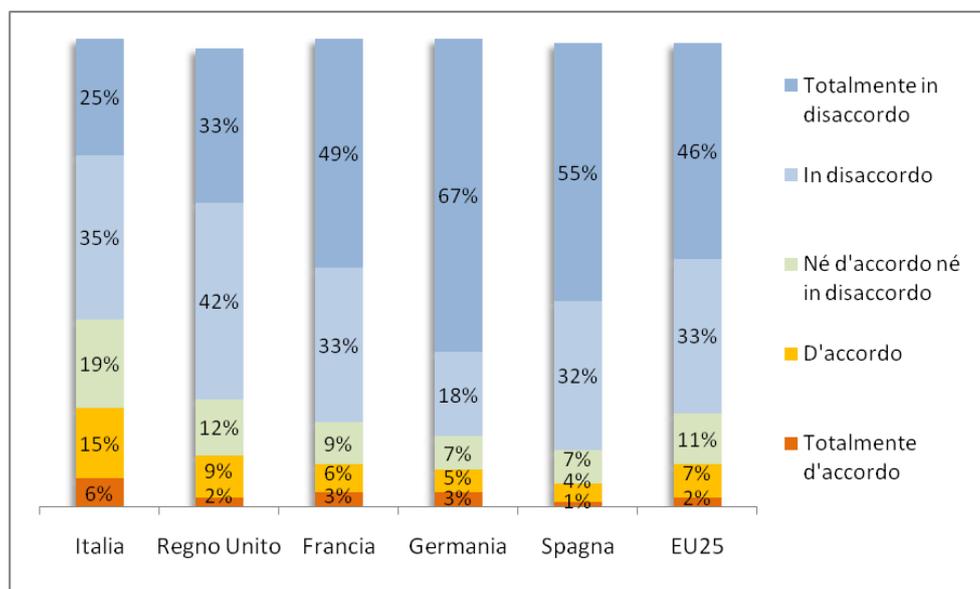
Fig. 8 - Cittadini che giudicano peggiorato negli ultimi cinque anni il sistema di tutele per i disoccupati nel proprio Paese: un confronto internazionale, 2010 (val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati Eurobarometro

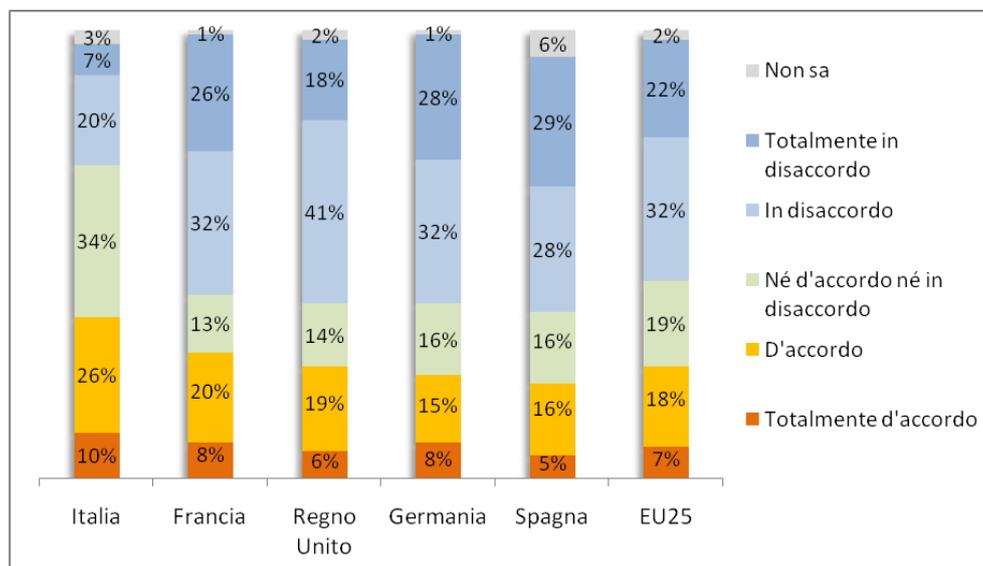
Fig. 9 - Opinioni a proposito del welfare nel proprio paese (val. %)

Fonte: elaborazione Censis su dati Eurobarometro

Fig. 10 – Grado di accordo con l'affermazione “Mi sento escluso dalla società” (val. %)

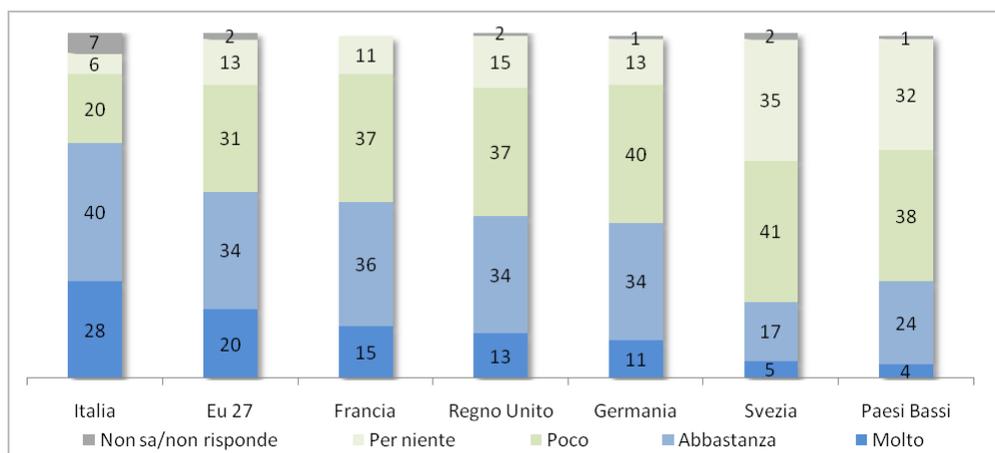
Fonte: elaborazione Censis su dati Eurobarometro

Fig. 11 – Grado di accordo con l'affermazione “Mi sento a rischio di diventare povero” (val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati Eurobarometro

Fig. 12 – Preoccupazione che il proprio reddito in vecchiaia basti per una vita dignitosa (val.%)



Fonte: elaborazione Censis su dati Eurobarometro 2009