

## Capitolo 1

### **TRA NUOVI BISOGNI E VINCOLI DI BILANCIO: PROTAGONISTI, RISORSE E INNOVAZIONE SOCIALE**

DI FRANCA MAINO

#### **1. INTRODUZIONE**

I sistemi di welfare sono oggi attraversati da una profonda crisi, che origina, da un lato, da risorse sempre più scarse e vincoli di bilancio sempre più stringenti, e dall'altro dall'emergere di nuovi rischi e nuovi bisogni sociali. Dal 2008 la crisi economica e finanziaria è venuta ad aggravare in modo significativo la portata di entrambe le sfide, contribuendo a esacerbare i problemi e accrescere il grado di vulnerabilità degli individui e delle famiglie. Queste sfide hanno impatto su sistemi di welfare che negli ultimi due decenni hanno già sperimentato una lunga stagione di riforme, incapace tuttavia, in alcuni paesi, di produrre il necessario rinnovamento. È quindi questo lo scenario con cui oggi i governi devono fare i conti, e che vede emergere – accanto a strategie di *retrenchment* e/o di ricalibratura tuttora perseguite in risposta alla crisi del welfare – anche una terza promettente strategia, cosiddetta del «secondo welfare».

Quella che segue è una riflessione analitica sul concetto di secondo welfare. L'analisi parte dalle sfide al welfare state tradizionale per indagare se il secondo welfare si configuri come soluzione volta non a mettere in discussione il primo welfare pubblico quanto piuttosto a proporre interventi e programmi che a questo si integrino e aggiungano. Primo e secondo welfare sono due facce di una stessa medaglia, ed è quindi necessario partire dal primo welfare, di cui sono ben note le caratteristiche, per arrivare a definire, per contrasto e sottrazione, i tratti del secondo, ancora tutto in divenire e dagli esiti incerti, soprattutto in termini di possibile istituzionalizzazione delle misure e dei programmi oggi oggetto di sperimentazione in tante realtà territoriali.

Una riflessione sul secondo welfare deve inoltre svilupparsi lungo tre direzioni. In primo luogo, richiede un'analisi delle tipologie possibili di secondo welfare, incrociando nuovi bisogni e attori che si candidano a ruoli significativi in termini sia di finanziamento sia di *governance* di programmi e misure. In secondo luogo, occorre un ancoraggio a quelli che appaiono essere due filoni di ricerca promettenti per una migliore comprensione del secondo welfare: da un lato le teorie sul ciclo di vita e il loro nesso con lo sviluppo dei sistemi di protezione sociale, dall'altro l'approccio del *social investment state* in ottica di valorizzazione della cittadinanza sociale. In terzo luogo, è necessario procedere all'esplorazione del nesso tra innovazione sociale e secondo welfare per comprendere se e in che misura il coinvolgimento di attori e risorse non pubbliche sia in grado di indurre soluzioni originali, capaci di soddisfare bisogni sociali e creare nuove relazioni e collaborazioni. Le innovazioni sociali non solo rappresentano un bene per la società, ma rafforzano anche la capacità di agire e reagire alle sfide e ai problemi. Sullo sfondo

rimane un'attenzione per la dimensione comparata, vale a dire una costante e continua esplorazione delle esperienze più significative di secondo welfare già in essere o in fase di sperimentazione in altri paesi, per individuare piste di analisi promettenti anche per il contesto italiano (cfr. Maino 2012).

Dopo aver analizzato, nel secondo paragrafo, la portata della crisi e delle sfide, il terzo paragrafo contestualizza il mancato rinnovamento del welfare state italiano. Nei paragrafi successivi (quarto, quinto e sesto) si propone una definizione del concetto di secondo welfare, delineandone i contorni teorici e collocandone le soluzioni e le misure al crocevia tra nuovi bisogni sociali e nuovi protagonisti: soggetti privati che si affacciano nell'arena del welfare alimentando il nesso tra secondo welfare e crescita e sviluppo. Il settimo paragrafo, infine, mette in luce le ragioni che fanno dell'Italia un terreno fertile per il secondo welfare. In conclusione, vengono richiamati l'articolazione del *Rapporto* e i contenuti dei singoli capitoli.

## 2. LA CRISI DEL WELFARE

Il welfare state vive l'apice del suo sviluppo durante i *Trentes Glorieuses* – dalla fine della Seconda guerra mondiale ai primi anni Settanta – quando l'intensa crescita economica e sociale ne favorisce la rapida e pervasiva espansione in tutti i sistemi democratici occidentali. In questa fase in Italia – e nei paesi del Sud Europa – si andò definendo un sistema di welfare adatto a una società che aveva il suo perno nell'uomo capofamiglia, occupato in prevalenza nell'industria (*male breadwinner model*, cfr. Lewis 2001, Saraceno 2003). Agli uomini, insieme mariti e padri di famiglia, era garantita una generosa protezione, anche in ottica di salvaguardia del benessere dei familiari a carico. Erano previste tutele non solo durante la vita attiva ma anche negli anni di ritiro, nonché in caso di disoccupazione. Il sistema di welfare così delineato non era affatto privo di aspetti problematici. Nella configurazione del welfare state durante la *Golden Age* strideva in primo luogo il profondo divario tra gli *insiders*, i lavoratori occupati con accesso ad ampie tutele assicurative, e gli *outsiders*, gli esclusi dal mercato del lavoro che, di conseguenza, godevano di minori tutele, fino a esserne completamente privi. Inoltre, chi era occupato nelle piccole imprese riceveva prestazioni di importo modesto e godeva di trattamenti di minor favore rispetto ai lavoratori delle imprese medie e grandi. Il divario nei livelli di protezione tra iper-protetti e sotto-tutelati non produsse nel nostro paese un dibattito politico e proposte di soluzioni perché ampiamente compensato dall'intervento generoso della famiglia e dall'abuso di determinati programmi che, specialmente nelle regioni meridionali, assumevano la forma di vero e proprio assistenzialismo (Ascoli 1984, Ferrera 1984).

Dopo la straordinaria crescita economica e sociale che negli anni Cinquanta e Sessanta aveva accompagnato e sostenuto la fase espansiva del welfare, la crisi degli anni Settanta ha lentamente condotto a quella che Pierson (2001) ha definito «*silver age of permanent austerity*». Una fase caratterizzata da nuovi rischi, derivanti da profondi cambiamenti demografici, economici, sociali e culturali e, parallelamente, dalla necessità di contenere la spesa pubblica, nonostante l'emergere di nuovi bisogni quali la non autosufficienza, l'esclusione sociale, il mancato sviluppo o l'obsolescenza del capitale umano, la precarietà lavorativa, la difficoltà di conciliazione fra responsabilità lavorative e responsabilità familiari (un rischio che colpisce e penalizza soprattutto le donne). Sfide

presenti ancora oggi, e che la crisi finanziaria esplosa nel 2008 sta contribuendo a esacerbare<sup>1</sup>.

La crisi dello stato sociale è il risultato di pressioni interne ed esterne alle singole economie nazionali, riconducibili – le prime, quelle endogene – all’invecchiamento demografico, alle trasformazioni del mercato del lavoro e alla crescita dell’occupazione femminile (connessa a sua volta alle trasformazioni nella struttura familiare), all’espansione dei servizi privati; e le seconde – quelle esogene – alla globalizzazione<sup>2</sup> e al processo di integrazione europea<sup>3</sup> (cfr. Ferrera 1998, Taylor-Gooby 2004, Farnsworth e Irving 2011, Greve 2012).

Per quanto riguarda l’invecchiamento demografico, i dati forniti dall’Eurostat nella ricerca *Active Ageing and Solidarity between Generations* mostrano chiaramente che dal 1985 al 2010 la quota di anziani nell’EU-27 è passata rispettivamente dal 12,8 al 17,4 per cento della popolazione totale (Eurostat 2011). La tendenza alla crescita del numero di anziani, che ha preso avvio dagli anni Cinquanta, non è destinata a rallentare: le previsioni OECD mostrano che nell’Europa del 2030 il numero di individui in età avanzata aumenterà del 37 per cento rispetto a oggi, mentre la quota delle persone molto anziane subirà un incremento del 54 per cento rispetto al 2008 (cfr. OECD 2011). L’Eurostat prevede che nel 2060 in Europa gli over 65 saranno 151 milioni, rispetto agli 85 milioni del 2008, mentre gli over 80 quasi triplicheranno, dai 22 milioni del 2008 a 61 milioni nel 2060 (cfr. Database Eurostat). Un tale scenario pone sfide molto impegnative a livello sia micro che macro-sociale: si prospettano non solo crescenti responsabilità di cura in capo alle famiglie, che sfidano in particolare la carriera lavorativa delle donne, ma anche forti pressioni sui singoli Stati europei per l’erogazione delle prestazioni pensionistiche e dei servizi socio-sanitari.

A rendere problematico l’invecchiamento demografico in Europa è la contestuale riduzione del tasso totale di fertilità (*Total Fertility Rate*, TFR, ossia il numero medio di

<sup>1</sup> Sulla portata della crisi del welfare, facendo riferimento a dati e analisi aggiornati, si rimanda ai numerosi rapporti pubblicati negli ultimi tre anni. Si segnalano – fra i più recenti e a titolo esemplificativo – il Rapporto CNEL sul mercato del lavoro in Italia, il Rapporto Svimez sull’economia del Mezzogiorno, i Dossier *Mamme nella crisi* e *Allarme infanzia*, curati entrambi da Save the Children.

<sup>2</sup> La globalizzazione ha agito sul welfare state imponendo nuovi vincoli e limitando, dopo la *Golden Age*, le capacità dei governi nazionali di progettare, finanziare e gestire i propri sistemi di protezione sociale. Ad esempio, le nuove *exit options* dei capitali, come i fenomeni dell’*outsourcing* e dell’*offshoring*, hanno reso più complessa per gli Stati la gestione finanziaria e la regolamentazione del mercato del lavoro. Nel dibattito politico, tra gli anni Ottanta e Novanta la globalizzazione è stata spesso considerata come una «forza» che inevitabilmente avrebbe condotto alla riduzione degli standard qualitativi delle prestazioni, dei servizi e dell’occupazione. Da una visione così critica si è oggi passati a una rivalutazione, guardando alla globalizzazione come a una sfida in continua evoluzione, in grado anche di produrre conseguenze positive. L’impatto che essa produce dipende, infatti, dalle configurazioni politiche nazionali e dalla maggiore o minore possibilità di essere contrastata con adattamenti istituzionali.

<sup>3</sup> Oltre che dalla globalizzazione, un forte impatto sulla configurazione nazionale del welfare state è stato generato dall’integrazione europea. Quando negli anni Cinquanta emerse l’idea di istituire una comunità europea, il progetto non aveva l’obiettivo di modificare lo stato sociale vigente in ogni paese. Per questo il Trattato di Roma aveva assegnato un esiguo numero di competenze in capo agli organismi sovranazionali nell’ambito delle politiche sociali. Solamente dai primi anni Ottanta si iniziò a discutere della possibilità di rilanciare l’Europa attraverso sia il completamento del mercato interno sia l’effettiva unione economica e monetaria, mettendo in moto un processo che avrebbe presto finito per condizionare (direttamente e indirettamente) lo sviluppo dei sistemi di welfare nazionali. Il Trattato di Maastricht, firmato nel 1992, condusse alla cancellazione virtuale dei confini tra le nazioni europee e alla creazione di un mercato unico, favorendo al contempo la progressiva dissoluzione dello stretto e tradizionale legame tra diritti sociali e territorio (cfr. Ferrera 2005 e 2008).

bambini nati per donna). Il rapporto *The Future of Families to 2030* (cfr. OECD 2011) mostra come il tasso sia vertiginosamente crollato, passando dal 2,8 degli anni Cinquanta all'1,6 per cento del 2007, con molti paesi europei che sono al di sotto del 2,1 per cento, il tasso minimo che consente di mantenere costante la popolazione. L'incremento del numero di immigrati extracomunitari nei paesi europei può solo parzialmente compensare gli effetti del basso tasso di fertilità e dell'invecchiamento. Il contributo che gli stranieri offrono ai paesi europei di destinazione dipende dal modo in cui si integrano nell'economia formale. Come sottolinea Rajoy (2008), la loro presenza può aiutare a ridurre temporaneamente le conseguenze economiche negative prodotte dall'invecchiamento della popolazione solo se sono legalmente occupati e se versano i contributi in schemi previdenziali pubblici, condizioni che non è scontato si verifichino per tutti gli immigrati e allo stesso modo in tutti i paesi membri.

Venendo all'Italia, sono proprio l'invecchiamento e la bassa fecondità a farne uno dei paesi più «vecchi». Si vive infatti sempre più a lungo: gli uomini in media 79,4 anni e le donne 84,5. Dal 1992 a oggi gli uomini hanno guadagnato 5,4 anni di vita media e le donne 3,9 anni, soprattutto grazie alla riduzione della mortalità nell'età adulta e senile. Continuano a nascere pochi bambini, nonostante la lieve ripresa osservata dalla metà degli anni Novanta. L'Eurostat stima che nel 2030 gli ultraottantenni nel nostro paese costituiranno circa l'8 per cento della popolazione, contro una media europea del 6,5. E parallelamente all'invecchiamento crescono sia il numero di persone che si dichiarano affette da malattie croniche (dal 35,9 per cento del 2001 al 38,4 del 2011, secondo un recente rapporto di Confartigianato<sup>4</sup>) sia la domanda di assistenza (la quota di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata è passata dal 2 per cento nel 2001 al 4,1 nel 2010, come mostrano i dati Istat). Se si pensa che i consumi sanitari di un settantenne sono circa il doppio di quelli di un quarantenne, e quelli di un novantenne addirittura il triplo, il fatto che nel 2025 in Italia avremo 2 milioni di anziani in più di oggi e che il tasso di non autosufficienza nella popolazione totale aumenterà dal 4 al 6 per cento circa è destinato a creare enormi problemi finanziari, organizzativi e sociali.

La crisi poi ha aumentato la pressione sulle donne, chiamate a incrementare il reddito familiare con l'ingresso nel mercato del lavoro, così determinando significativi mutamenti negli equilibri familiari e, insieme, conseguenze nel processo di revisione del welfare state tradizionale. Un sistema studiato per la tutela del *male breadwinner* non si adatta più alla configurazione occupazionale attuale e all'odierna struttura delle famiglie. L'immagine di nuclei familiari stabili retti da un unico lavoratore non è più rappresentativa. È necessario che i *policy-makers* adottino nuove strategie che consentano alle donne di conciliare vita lavorativa e vita familiare, in un'ottica di crescita e sviluppo della società.

Con riferimento all'Italia e all'acuirsi della crisi, negli ultimi mesi del 2012 numerosi segnali accrescevano le preoccupazioni sul fronte dell'economia reale e, in particolare, mostravano come il mercato del lavoro stesse attraversando una delle fasi più difficili degli ultimi decenni. Secondo l'Istat, a dicembre 2012 il numero di occupati era diminuito dell'1,2 per cento rispetto all'anno precedente. Il tasso di occupazione si era attestato al 56,4 per cento, in flessione anch'esso rispetto al 2011. Il *Rapporto sulla coesione sociale* (cfr. Istat 2012a) rilevava una crescita degli occupati over 50, da ricondursi però alla modifica dei requisiti, sempre più stringenti, per accedere alla pensione; risultavano

<sup>4</sup> Si rimanda all'elaborazione flash *La crisi dello stato sociale: verso un Wel-fault? Un welfare vecchio, costoso e poco efficiente* dell'Ufficio Studi di Confartigianato, presentata ad Arezzo in occasione del Festival della Persona 2012.

invece diminuiti gli occupati appartenenti alle classi di età più giovani. L'occupazione femminile presentava una dinamica positiva, dovuta però al progressivo innalzamento dell'età pensionabile delle donne nel settore pubblico per equipararla a quella degli uomini.

Dopo la crisi del 2008, si può quindi parlare per il 2012-2013 di un secondo ciclo recessivo, con effetti pesanti sul mercato del lavoro: nel dicembre 2012 gli occupati registravano una diminuzione del 3,5 per cento rispetto ad aprile 2008, mentre i disoccupati erano raddoppiati toccando l'11,2 per cento, in aumento di 1,8 punti rispetto ai dodici mesi precedenti (Istat 2012b). Sempre nel 2012, il tasso di disoccupazione femminile arrivava al 9,6 per cento. Vi sono poi oggi in Europa 5,6 milioni di giovani tra i 15 e i 24 anni che sono disoccupati, di cui 3,5 milioni nella zona euro. La media a livello comunitario è già di per sé molto alta, oltre il 23 per cento, ma ha estremi che fanno impressione. Dietro al valore medio si nascondono infatti sia il dramma di Grecia e Spagna – con il 57,3 e 56,5 per cento rispettivamente – sia i tassi inferiori al 9 per cento di paesi «virtuosi» come Germania e Austria. L'Italia è ancora distante dai numeri greci e spagnoli, ma si piazza comunque quinta in classifica dopo Croazia (56,5) e Cipro (52,8), con il 40,4 per cento di under 25 che non trovano impiego. A differenza di altri paesi, dove i numeri indicano un primo ridimensionamento del fenomeno verso il basso, in Italia il trend non fa che peggiorare: i dati Istat mostrano come il tasso, pari nel settembre 2010 al 28 per cento, sia salito nel 2011 al 30,4 per cento, nel 2012 al 36 e nel 2013 sia arrivato a toccare il 40,4 per cento. Nel 2012, in aggiunta, 2,1 milioni di giovani (pari al 22,7 per cento della popolazione tra i 15 e i 29 anni) risultavano fuori dal circuito formativo e lavorativo. Si tratta dei cosiddetti NEET, giovani che non lavorano né frequentano alcun corso di istruzione e di formazione: un fenomeno più accentuato al Sud, dove i NEET costituiscono il 32 per cento della popolazione 15-29enne.

L'aumento delle persone che hanno perso il lavoro, con la persistente richiesta di CIG<sup>5</sup> e sussidi di disoccupazione, sta mettendo sotto pressione gli ammortizzatori sociali, con conseguenze rilevanti per i conti pubblici. E questo nonostante il fatto che l'Italia continui a posizionarsi, a livello europeo, agli ultimi posti in termini di spesa contro i rischi da disoccupazione. Senza contare poi che le minori opportunità di occupazione e i guadagni più bassi delle donne, insieme all'instabilità del lavoro, sono fra le principali cause di disuguaglianza. La probabilità di trovare lavoro per le madri rispetto ai padri è 9 volte inferiore al Nord, 10 nel Centro e ben 14 nelle regioni del Sud. Se il part-time ha contribuito notevolmente alla crescita dell'occupazione femminile, circa il 30 per cento delle occupate a tempo ridotto dichiara di trovarsi in un part-time involontario (cfr. Istat 2012b). A questo va aggiunto che a due anni dalla nascita di un figlio quasi una madre su quattro, in precedenza occupata, non ha più un lavoro (dati riferiti al 2012). A lasciare o perdere il lavoro sono prevalentemente le neo-madri residenti al Sud, le più giovani, quelle che hanno avuto il primo figlio. Anche perché nel nostro paese resta bassa l'offerta di nidi pubblici, con notevoli differenze nella distribuzione territoriale: i Comuni che offrono il servizio attraverso strutture comunali o sovvenzionate sono il 78 per cento nel Nord-Est, il 53 e il 48 per cento rispettivamente nel Nord-Ovest e nel Centro, solo il 21 e 29 per cento nel Sud e nelle Isole. L'instabilità del lavoro genera disuguaglianze anche tra i giovani, che rischiano più degli altri di svolgere a lungo lavori atipici.

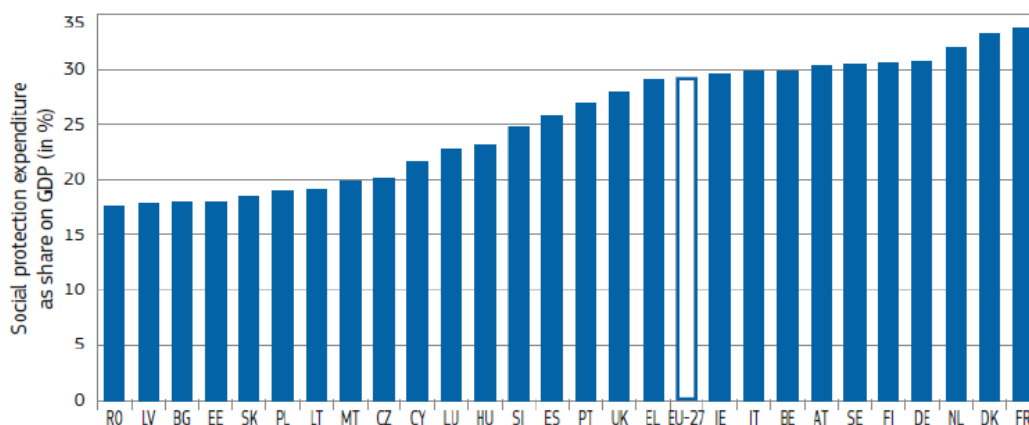
<sup>5</sup> Nel 2012 sono state autorizzate 1 miliardo e 91 milioni di ore di CIG, con una crescita del 12,1 per cento rispetto all'anno precedente (Database Istat).

I giovani e le donne sono in Italia i gruppi più svantaggiati nel mondo del lavoro, mentre, come abbiamo visto, la popolazione anziana continua a crescere, più che nel resto d'Europa.

### 3. IL WELFARE STATE ITALIANO: LA STORIA DI UN RINNOVAMENTO LARGAMENTE MANCATO

In questo scenario di sfide e trasformazioni, la necessità di rispondere in modo efficace a una domanda più differenziata di tutela, ripensando programmi di protezione sociale resi obsoleti dai processi di cambiamento e tenendo al contempo sotto controllo la dinamica dei costi, ha fatto emergere l'esigenza di un riadattamento complessivo dei sistemi di welfare. Ma se la crisi è di tipo strutturale, le numerose riforme dei sistemi di welfare e dei mercati del lavoro europei negli ultimi due decenni non hanno saputo fornire le giuste risposte, finendo in alcuni casi per aumentare la frammentazione dei sistemi di sicurezza sociale. I programmi di welfare hanno continuato a erogare prestazioni molto generose per la tutela di rischi già largamente coperti, mentre hanno trascurato nuove situazioni di rischio come la non autosufficienza e la povertà tra i minori, o i bisogni di conciliazione tra famiglia e lavoro, ma anche il potenziamento di competenze lavorative scarse o obsolete e gli interventi rivolti a situazioni di insufficiente copertura previdenziale (Armingeon e Bonoli 2006).

Figura 1 – Spesa per la protezione sociale in percentuale sul PIL nei paesi membri, 2010



Fonte: ESSPROS in Social Investment Package (2013)

I dati sulla spesa sociale italiana fotografano una situazione che si discosta molto poco da quella degli anni Novanta, quando la crisi economico-finanziaria e quella politico-istituzionale avevano condotto all'approvazione di riforme del sistema pensionistico, sanitario, del mercato del lavoro e, nel 2000, dell'assistenza. Oggi, infatti, se la spesa sociale pubblica italiana (pari a circa il 29 per cento del PIL) è sostanzialmente in linea con la media UE (figura 1), una spesa previdenziale ipertrofica (intorno al 17 per cento) si contrappone ancora agli scarsi investimenti nelle politiche del «nuovo welfare» (disoccupazione, famiglia, invalidità, politiche abitative ed esclusione sociale pesano tutte

meno del 2 per cento)<sup>6</sup>. È risaputo che la spesa sanitaria italiana non ha dimensioni allarmanti ed è in linea con la media europea, ma si può prevedere che sia destinata a crescere in futuro.

Il dibattito sulla necessità di ristrutturare lo stato sociale e adattarlo ai costanti mutamenti in atto è spesso condotto in termini di «nuovo» e «vecchio» welfare. Il «vecchio» welfare state si ritiene sia maggiormente orientato a coprire i rischi della vecchiaia, disoccupazione, malattia e invalidità, a cui tenta di rispondere mediante trasferimenti monetari. Il suo target di riferimento è il lavoratore dipendente, la cui famiglia risulta protetta attraverso i suoi diritti di lavoratore. Il «nuovo» welfare state si ritiene non abbia invece un «destinatario tipo» ma debba piuttosto fare i conti con le diverse facce della vulnerabilità, che colpisce in particolare e sempre più la classe media, fornendo più prestazioni e servizi e sempre meno trasferimenti in denaro. La capacità di guadagno (e quindi di benessere) degli individui può crescere se si investe in istruzione, formazione e condivisione del lavoro di cura familiare (Huber e Stephens 2006). La mancata conciliazione fra occupazione retribuita e vita privata preclude troppo spesso alle donne la possibilità di contribuire alla crescita del reddito familiare. Le conseguenze si ripercuotono non solo sulla realizzazione della donna ma anche, e soprattutto, sul benessere dei figli. Un nucleo familiare che si regge su un'unica fonte di reddito espone maggiormente i minori al rischio di povertà. I bambini svantaggiati soffrono non solo dal punto di vista cognitivo, ma anche a livello comportamentale e sociale, in quanto è più facile che in futuro rientrino fra i cosiddetti *working poors*, lavoratori con basse qualifiche, occupazioni precarie e poco retribuite, destinati con molta probabilità a essere pensionati poveri e non autosufficienti. Il rinnovamento dei sistemi di welfare richiede quindi interventi mirati a ridurre l'impatto dei nuovi rischi sociali senza tuttavia trascurare quelli più tradizionali.

Le soluzioni che i governi europei, tra cui quello italiano, hanno provato a mettere in campo negli ultimi due decenni sono stati interventi di *retrenchment* (cfr. Pierson 1995, Starke 2006) o misure e programmi di «ricalibratura» dei sistemi di welfare (cfr. Ferrera e Hemerijck 2003, Bonoli e Natali 2013). I risultati sono stati non ovunque gli stessi e non ugualmente efficaci nel combattere la crisi. Mentre alcuni paesi, come quelli scandinavi, sono riusciti a combinare politiche rigorose con il mantenimento di un welfare adeguato e di stampo universalistico, altri – come l'Italia – non sono riusciti a correggere gli squilibri di un sistema di protezione sociale disfunzionale in termini di copertura dei rischi, selezione dei beneficiari e ripartizione della spesa per settori. Come ricorda l'Introduzione a questo *Rapporto*, la via della ricalibratura si è scontrata con l'enorme resistenza degli interessi costituiti intorno agli schemi assicurativi basati su spettanze e diritti «quesiti» (cfr. Ferrera 2010b, 173). La conseguenza è stata che le risposte ai nuovi rischi e il sostegno ai bisogni di donne, bambini, anziani fragili non sembrano poter contare su risorse pubbliche adeguate.

In sostanza, la crisi del welfare – cominciata subito dopo la sua fase espansiva e che in modo «carsico» ha continuato a ripresentarsi sino ai giorni nostri, sperimentando a partire dal 2008 una fase tra le più acute – è stata ampiamente analizzata per coglierne la portata e variamente interpretata per coglierne gli effetti. Possiamo in particolare individuare tre piste interpretative. La prima vede nelle misure di *retrenchment* il suo fulcro: il welfare state sarebbe stato oggetto di tagli finalizzati a un suo progressivo smantellamento, salvaguardando solo la copertura dei bisogni sociali primari. C'è chi, in questa

<sup>6</sup> Si rimanda al Database Eurostat.

prospettiva, si è spinto fino a cogliere e sottolineare i segnali di un processo di privatizzazione per il quale la protezione dai rischi sociali verrebbe sottratta alla sfera pubblica e fatta ricadere progressivamente e interamente sul mercato e quindi sulle spalle degli individui (cfr. Hacker 2004).

La seconda si incentra sul mantenimento complessivo del welfare, da realizzarsi attraverso interventi di ricalibratura volti a ridefinire le priorità e a bilanciare tra settori le risorse, spostandole da quelli sovra-protetti verso quelli sotto-tutelati (cfr. Ferrera e Rhodes 2000, Pierson 2001, Ferrera e Hemerijck 2003, Bonoli 2006).

Infine, un terzo approccio si interroga sulla necessità e la possibilità di un ripensamento del welfare state che porti all'emergere di un modello di protezione sociale rinnovato. Evidenze empiriche mostrano come di fronte all'acutizzarsi dei problemi derivanti dalla recente crisi si sia iniziato a valutare e sperimentare nuove soluzioni e linee di intervento. In questo contesto ha preso avvio un ampio dibattito circa il contributo che attori e risorse non pubbliche possono e potranno fornire in futuro. Ad esempio Trampusch (2006) individua nel ripensamento dei rapporti fra datori di lavoro e sindacati una strategia promettente per produrre e garantire attraverso la contrattazione una risposta ai nuovi bisogni sociali. Esistono strategie che (affiancandosi e integrandosi con gli interventi di ricalibratura) consentano di accelerare i tempi della transizione? Ci sono interventi che possano contribuire al ripensamento complessivo del modello di welfare (italiano) verso un «neowelfare» (cfr. Ferrera 2013) che poggi sull'integrazione tra due sfere di intervento sociale, una pubblica e una popolata anche da soggetti privati? La risposta ai problemi sembra in parte venire da un mix di programmi di protezione e investimento a finanziamento non pubblico, fornito da un insieme ampio di attori economici e sociali collegati in reti con un forte ancoraggio territoriale. Si tratta di interventi e misure che abbiamo definito di «secondo welfare» (si veda ancora l'Introduzione al *Rapporto*). Programmi e investimenti diversificati per settore di *policy* e area di bisogno, che operano in modo sinergico per arginare il ridimensionamento del welfare pubblico e garantire un ventaglio ampio e articolato di misure e interventi. Sotto questo profilo la crisi recente non solo mette a nudo i problemi (e in larga parte li aggrava), ma può diventare anche un fattore di cambiamento, quel cambiamento che nel caso italiano è stato a lungo invocato (ed evocato) senza che abbia però introdotto negli ultimi due decenni elementi reali di discontinuità.

Ma a che cosa facciamo riferimento quando parliamo di primo e secondo welfare? Nella sezione che segue partiremo dalla definizione di welfare state pubblico per poi provare a individuare quelli che sono i tratti caratteristici del secondo welfare.

#### 4. IL SECONDO WELFARE: ALLA RICERCA DI UNA DEFINIZIONE

Per arrivare a una definizione di secondo welfare che ne metta anche in luce le differenze rispetto al primo, è necessario partire dal concetto di benessere. Quest'ultimo ha a che fare con le condizioni di vita degli individui, le risorse di cui dispongono e le opportunità che si presentano loro nelle varie fasi dell'esistenza (o «ciclo di vita»)<sup>7</sup>. Ripren-

<sup>7</sup> Vale la pena ricordare che con Amartya Sen si è iniziato a parlare di *well-being* invece che di welfare, in riferimento a una nozione di benessere legata non solo a beni materiali e cognitivi (reddito, sicurezza, salute, istruzione) ma anche alla facoltà di agire (*agency*) degli individui al fine di convertire i beni primari nello «star bene acquisito» (cfr. Sen 1994, 47). Il cosiddetto approccio delle «capacità» è



dendo la definizione di Ferrera (2006), il welfare state – e le politiche sociali che da esso discendono – riguarda corsi d'azione volti a definire le norme, gli standard e le regole in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità considerate particolarmente rilevanti per le condizioni di vita e dunque meritevoli di essere in qualche modo «garantite» dallo Stato. Si tratta di norme, standard e regole che nelle democrazie contemporanee sono incorporate nella nozione di cittadinanza sociale (Marshall 1950). Essere cittadino vuol dire, infatti, godere non solo di diritti civili e politici, ma anche di specifici diritti sociali, che si configurano come diritti-spettanze. Sono diritti che danno titolo a ottenere risorse (si pensi alle prestazioni monetarie) e/o a fruire di opportunità (ad esempio, l'accesso a servizi e prestazioni) che migliorano le condizioni di vita. Tuttavia, mentre i diritti civili e politici tutelano libertà e facoltà dei cittadini e sulla loro certezza non si può transigere, i diritti sociali sono diversi perché conferiscono spettanze, ossia titoli a partecipare alla suddivisione del bilancio pubblico – dipendente dal gettito fiscale e dal funzionamento dell'economia – nelle sue varie voci di spesa. I diritti sociali, per loro natura, non possono quindi essere considerati garanzie immodificabili nel tempo; il loro contenuto deve essere programmaticamente commisurato alle risorse di cui uno Stato dispone, all'andamento del sistema economico e alle trasformazioni socio-demografiche<sup>8</sup>.

Il welfare state riguarda anche corsi di azione volti a organizzare concretamente la produzione e distribuzione di queste risorse e opportunità. Gli enti preposti all'erogazione delle prestazioni sociali (ad esempio attraverso gli schemi previdenziali, i servizi sanitari o quelli per l'impiego) occupano un posto di primo piano all'interno dei sistemi amministrativi. Sanità e assistenza sono due comparti importantissimi non solo per i servizi forniti ai cittadini, ma anche per il numero di dipendenti pubblici coinvolti nell'erogazione dei servizi. Gli enti e i funzionari statali, però, non sono gli unici attori dei sistemi di welfare. Agli attori pubblici si affiancano spesso attori non pubblici. L'apparato statale riveste un ruolo di primo piano come fornitore diretto di servizi e prestazioni a finalità sociale, ma può incidere sulla distribuzione di risorse e opportunità anche in maniera indiretta, disciplinando l'intervento di soggetti non pubblici.

Accanto alla nozione di benessere, giocano poi un ruolo importante per la caratterizzazione delle politiche sociali le nozioni di rischio e di bisogno (cfr. Ferrera 2006 e 2012b). La prima implica l'esposizione a determinate eventualità che possono accadere (ad esempio la malattia) e che, quando colpiscono, producono effetti negativi e generano bisogni. La seconda connota invece una carenza, la mancanza di qualcosa di importante e al tempo stesso del «bene» necessario per sopperire o rimediare a tale mancanza. Rischi e bisogni sociali costituiscono delle «sfide» per le condizioni di vita degli individui e mutano nel tempo in relazione alle trasformazioni della società.

Nel corso dei decenni lo Stato ha assunto un ruolo sempre più rilevante nel garantire la tutela dei principali rischi e bisogni, definendo le norme, le regole e gli standard di valutazione in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità fra i cittadini. Ai rischi e ai bisogni si può tuttavia far fronte ricorrendo anche a risorse e opportunità connesse alla sfera del mercato (in particolare il mercato del lavoro, dentro il quale si

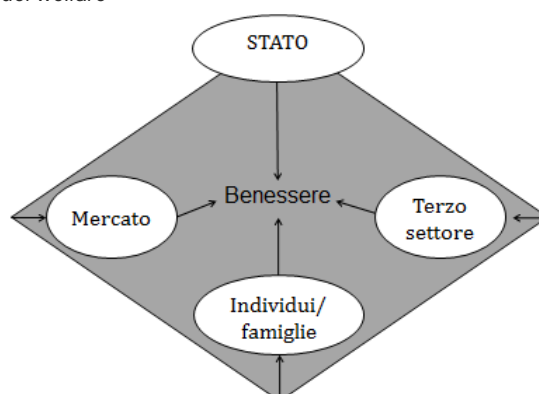
divenuto così sempre più rilevante: esso sposta l'attenzione sulla capacità di svolgere funzioni (*functionings*) oggetto di apprezzamento e sulla possibilità di scegliere tra *functionings* alternative allo scopo di perseguire uno stato di benessere.

<sup>8</sup> Sul punto si rimanda anche a Ferrera (2011) e, per illustrare lo snodo che nella fase espansiva del welfare state ha spostato il baricentro da una logica redistributiva a una distributiva, a Ferrera (1998).

distribuiscono i redditi), alla sfera della famiglia (che include anche le reti parentali e amicali) e a quella delle associazioni intermedie. Con quest'ultima espressione si fa riferimento al variegato mondo del Terzo settore e in particolare alle comunità informali come il vicinato o il quartiere di residenza, ai gruppi organizzati come le associazioni di categoria e alle organizzazioni di volontariato che operano senza fini di lucro (Ferrera 2006; cfr. anche Ascoli e Ranci 2002). Le condizioni di vita e il benessere degli individui dipendono proprio dal posto che essi occupano all'interno delle reti familiari, lavorative e associative, dalle modalità di organizzazione e funzionamento di queste reti e dai loro reciproci rapporti (si veda la figura 2).

Il quadrilatero costituito da Stato, famiglia, mercato del lavoro e mondo associativo è denominato «diamante del welfare» (Ferrera 2006). Il sistema di relazioni formali e informali fra le quattro punte del diamante è a sua volta denominato *welfare mix*. Come suggerisce la figura 2, lo Stato gioca un ruolo predominante e sovra-ordinato all'interno del diamante: da un lato, è il «contenitore» di tutti i processi di produzione di benessere, formali e informali, pubblici e non pubblici; dall'altro, è il «regolatore sovrano» di questi processi (come indicano le frecce che collegano gli angoli del contenitore statale con le tre sfere).

Figura 2 – Il «diamante» del welfare



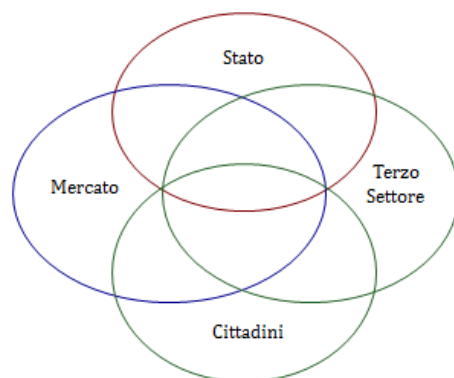
Elaborazione da Ferrera (2006)

Lo Stato, il mercato, il Terzo settore sono tutti attraversati dalla stessa crisi e sottoposti a sfide analoghe, crisi che investe anche la sfera della famiglia. L'ipotesi è che dalla capacità di individuare un nuovo equilibrio tra queste sfere dipenda la tenuta del sistema sociale, nonché l'individuazione di un nuovo modello di «welfare rinnovato e sostenibile». Una soluzione che non presuppone più la separazione fra queste quattro arene o rapporti bidirezionali fra lo Stato e le altre sfere. Vi sono invece evidenze e segnali di una compenetrazione e sovrapposizione fra tutte e quattro le aree, per mettere in campo soluzioni «partecipate» e frutto di collaborazione tra i soggetti che si muovono al loro interno.

Di fronte alle trasformazioni in atto e alle pressioni esercitate dalla crisi si assiste infatti a un progressivo avvicinamento delle quattro arene, che tendono sempre più a collaborare sovrapponendosi (figura 3). Ne emerge una nuova configurazione in cui Stato, mercato, privato sociale e cittadini collaborano per produrre in modo sinergico soluzioni e risposte per il benessere di individui e famiglie, ossia dei destinatari degli interventi. In questa nuova configurazione coesistono ambiti in cui i protagonisti delle quattro arene agiscono «da soli» e ambiti in cui si sviluppano sinergie di tipo bilaterale fino ai

casi – sempre più frequenti – in cui *stakeholders* che appartengono alle quattro sfere fanno «rete» e insieme producono programmi e iniziative, contraddistinti appunto da un più elevato grado di condivisione di risorse finanziarie e progettuali. Il secondo welfare scaturisce quindi da una più stretta collaborazione fra soggetti appartenenti alle quattro sfere e coinvolge *stakeholders* di varia natura – imprese, sindacati, fondazioni, assicurazioni, organizzazioni del Terzo settore. Questo *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia* ha portato «alla luce» numerose esperienze che rientrano nei vari ambiti individuati, «catturando» di volta in volta i reali protagonisti e il loro contributo.

Figura 3 – Stato, mercato, Terzo settore e cittadini nel secondo welfare



Elaborazione dell'autrice

Il welfare statale (le sue risorse, il suo personale, i suoi standard di prestazione) non viene messo in discussione nella sua funzione redistributiva di base, bensì integrato dall'esterno laddove vi sono domande di tutela e domande di servizi alla persona o alle famiglie non soddisfatte. Primo e secondo welfare non devono essere considerati come due compartimenti stagni, ma piuttosto come realtà fortemente intrecciate, che sfumano l'una nell'altra a seconda delle politiche e delle aree di rischio e bisogno in esame. Il loro rapporto potrebbe in teoria configurarsi secondo tre modalità: di sostituzione (il secondo welfare sarebbe sostitutivo del primo); di integrazione (il secondo welfare sarebbe integrativo rispetto ai programmi di primo welfare esistenti); di aggiunta (il secondo welfare proporrebbe un ventaglio di interventi del tutto nuovi che si aggiungono a quelli presenti nel primo). L'approfondimento condotto in questo lavoro ha confermato che oggi non vi sono le condizioni perché il secondo welfare si sostituisca al primo (si rimanda, tra gli altri, al capitolo 4 sulle Fondazioni di origine bancaria) e conduca allo smantellamento del welfare pubblico o ne faccia uno strumento solo residuale. Il secondo welfare si configura nella realtà come integrativo/aggiuntivo rispetto al primo: in parole più semplici, sempre più spesso ne colma i buchi.

Il passaggio di funzioni da sempre afferenti alla sfera del welfare pubblico verso la rete privata del secondo welfare non comporta dunque una sovrapposizione di responsabilità, bensì un intervento sussidiario che contribuisce ad alleggerire il soggetto pubblico dalle molteplici pressioni attuali. L'idea alla base di un tale intervento sussidiario consiste nella delega di poteri e responsabilità dal centro alla periferia, ma anche e soprattutto dal soggetto pubblico ai corpi intermedi della società. Affidare più responsabilità ai privati non solo può giovare allo Stato, il quale risulta alleviato, per quanto possibile e in determinate aree, dal peso delle pressioni sociali; può anche condurre alla valorizzazione degli attori privati che integrano con proprie iniziative le strategie pub-

bliche di welfare (Ronca 2011). Il principio di sussidiarietà orizzontale è previsto nell'ordinamento italiano al quarto comma dell'art. 118 della Costituzione, là dove recita: «[...] Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Questa disposizione formalizza il riconoscimento delle comunità locali e dei corpi sociali intermedi e ne ammette l'autonomia. Proprio in quest'ottica è possibile osservare l'emergere di forme di integrazione fra soggetti privati in ambito territoriale locale, dunque a stretto contatto con i cittadini, in modo complementare e non sostitutivo rispetto alle istituzioni pubbliche.

## 5. PRESTAZIONI E SERVIZI: PRIMO E SECONDO WELFARE A CONFRONTO

Quali sono le prestazioni e i servizi che rientrano nel welfare state pubblico? E quali le prestazioni che possono essere fatte rientrare nel secondo welfare? Considerate le significative differenze da paese a paese, è utile, per rispondere a questa domanda, prendere il contesto comunitario come quadro di riferimento.

Fin dai primi anni Duemila, paesi membri e Unione hanno visto un crescente dibattito sulla nozione di servizi di interesse economico generale e, in seguito, sulla nozione di servizi sociali e sanitari di interesse generale. Il dibattito originava dal permanere di numerosi ostacoli che rendevano difficoltoso per gli erogatori di servizi espandersi oltre i confini nazionali e sfruttare le potenzialità del mercato unico; ostacoli che spesso assumevano la forma di restrizioni normative imposte a livello statale, anche sotto specie di procedure amministrative opache. La risposta delle istituzioni comunitarie è stata, nel marzo 2000, l'adozione da parte del Consiglio di Lisbona di un programma di riforme economiche inteso a fare dell'Unione Europea, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo. In quell'occasione la Commissione è stata invitata ad adottare una strategia che agevolasse l'eliminazione delle barriere ancora presenti alla libera circolazione dei servizi.

Nove mesi dopo, nel dicembre 2000, la Commissione formalizzò un nuovo approccio al tema della liberalizzazione dei servizi. In seguito, nel luglio 2002, presentò una relazione su *Lo stato del mercato interno dei servizi*, individuando e segnalando gli ostacoli ancora presenti. Nel 2006, infine, il Parlamento approvò la direttiva 2006/123/CE, nota come direttiva Bolkenstein, che contiene disposizioni di carattere orizzontale in merito alla libera prestazione dei servizi all'interno del mercato comune. Essa mira non a dettare norme specifiche bensì a definire una cornice giuridica che consenta la completa armonizzazione della materia. I quattro obiettivi principali della direttiva sono: facilitare la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione di servizi all'interno dell'UE; rafforzare il diritto dei destinatari dei servizi in quanto utenti; promuovere la qualità dei servizi; stabilire una effettiva cooperazione amministrativa fra gli Stati membri.

Discorso a parte deve essere fatto per i servizi di pubblica utilità (o di interesse generale) la cui liberalizzazione è stata definita da una specifica disciplina dettata dalle loro caratteristiche pubbliche o dalla presenza prevalente nei paesi membri di mercati monopolistici, spesso direttamente gestiti o partecipati dallo Stato. Qui insomma si trattava di stabilire i confini tra la sfera del mercato interno (soggetto a disciplina della concorrenza) e la sfera della solidarietà (che invece è esente e dev'essere messa al riparo da logiche e conseguenze della concorrenza).

Dalla seconda metà degli anni Novanta, peraltro, a livello comunitario è andato sviluppandosi un approccio che, se ha evitato un'armonizzazione regolatrice dall'alto dei sistemi di welfare nazionali, ha però teso a inserirli in una struttura istituzionale a due pilastri: i diritti sociali fondamentali, da una parte, e il metodo di coordinamento aperto, dall'altra. In un'ottica di convergenza fra i paesi membri, il primo pilastro ha cercato di individuare una lista di diritti sociali enumerati, riconosciuti e difesi dal diritto comunitario, mentre il secondo è arrivato alla definizione e condivisione di un insieme di obiettivi sostanziali (riportati nella tabella 1) e di procedure standard per perseguirli, capaci di promuovere e sostenere processi di riforma a livello nazionale.

Tabella 1 – I principali obiettivi sostanziali dei processi di coordinamento aperto in materia di occupazione, inclusione sociale, pensioni e assistenza sanitaria

Processo di coordinamento aperto	Obiettivi sostanziali
1997 Occupazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piena occupazione</li> <li>• migliorare la qualità e la produttività nel lavoro</li> <li>• rafforzare la coesione e l'integrazione sociale</li> </ul>
2001 Inclusione sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• facilitare la partecipazione lavorativa e l'accesso di tutti a risorse, diritti, beni e servizi</li> <li>• prevenire i rischi di esclusione</li> <li>• aiutare gli individui più vulnerabili</li> <li>• mobilitare tutti gli attori più rilevanti</li> </ul>
2003 Pensioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• adeguatezza: salvaguardare la capacità dei sistemi pensionistici di rispettare gli obiettivi sociali</li> <li>• garantire la sostenibilità finanziaria</li> <li>• modernizzazione: far sì che i sistemi pensionistici si adeguino ai cambiamenti nei bisogni sociali</li> </ul>
2004 Assistenza sanitaria e <i>long term care</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• accessibilità</li> <li>• qualità</li> <li>• sostenibilità finanziaria</li> </ul>

Nostra elaborazione

Un elenco di diritti sociali riconosciuti dall'Unione Europea era stato incluso nel 2000 nella Carta dei diritti fondamentali e successivamente inserito nel Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa. Benché sotto il profilo strettamente giuridico l'inserimento nel Trattato non li abbia trasformati in diritti applicabili direttamente, e benché abbiano assunto «solo» la forma di principi programmatici (dunque, meno vincolanti rispetto ai diritti civili e politici riconosciuti a livello comunitario), entrambi i passaggi hanno rappresentato un importante riconoscimento comunitario della dimensione sociale accanto a quella economica.

Nel 2009 si registra una evoluzione ulteriore quando nel testo del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFEU) viene introdotta una clausola sociale orizzontale in forza della quale l'Unione si impegna a tenere conto, nelle sue politiche e azioni, delle esigenze connesse alla promozione di: un elevato livello di occupazione, garanzia di un'adeguata protezione sociale, lotta contro l'esclusione sociale, livelli elevati di istruzione, formazione e tutela della salute umana (art. 9). Nel TFEU è stato inoltre inserito il protocollo 26 sui servizi di interesse generale. Questo stabilisce, all'art. 1, che i valori

comuni dell'UE con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale ai sensi dell'art. 14 comprendono in particolare:

- il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;
- la diversità fra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;
- un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

Mentre, all'art. 2, si afferma che le disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse generale non economico.

Questo articolato dibattito durato più di un decennio e la conseguente progressiva modifica del quadro normativo comunitario hanno portato a elaborare una nozione di servizi sociali (e sanitari) di interesse generale che definisce un ambito di *policy* «protetto» dalla logica di «apertura» (al mercato e alla concorrenza) del diritto UE. Si tratta dei servizi a cui l'autorità pubblica competente riconosce e attribuisce finalità di interesse generale in materia sociale e/o sanitaria e che da questa sono supportati o sovvenzionati. Finalizzati a garantire obiettivi quali alti livelli di protezione sociale, occupazione e uguaglianza, comprendono di solito i regimi di sicurezza sociale obbligatori che coprono rischi come l'invecchiamento, il pensionamento e l'invalidità, gli infortuni sul lavoro o la disoccupazione. In linea di principio, ne fanno parte anche i servizi sanitari.

Certamente questa nozione generale deve tener conto delle specificità nazionali, ma non per questo è meno importante. Per l'Italia, la cornice di riferimento è in primo luogo la Costituzione e in particolare gli articoli 32 comma 1 («La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti») e 38, comma 1 e 2 («Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria»). A tali principi è stata poi data attuazione da leggi ordinarie che hanno introdotto schemi e programmi di previdenza sociale, il Servizio sanitario nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni. Va menzionato, infine, il quadro normativo che discende dalla modifica del titolo V della Costituzione (in particolare il già citato art. 118).

Tutto questo – sancito a livello nazionale e inserito in un quadro normativo di livello comunitario – possiamo ritenere che rappresenti il «nucleo duro» del primo welfare. Tuttavia, la normativa europea include nei servizi sociali di interesse generale un insieme di altri servizi direttamente erogati alle persone/famiglie (definiti anche «di prossimità»), quali servizi per la cura dei figli o per la non autosufficienza o in generale schemi di supporto agli individui in condizione di bisogno. Si tratta di servizi che svolgono funzioni di prevenzione o di sostegno alla coesione sociale, nella misura in cui sono finalizzati a contrastare il rischio povertà o le conseguenze della perdita del lavoro, della presenza di debiti o di eventi tragici. Formazione professionale, corsi di lingua per gli immigrati, *social housing*, per esempio, sono tutti servizi sociali di interesse generale, erogati spesso grazie a enti e soggetti del Terzo settore senza finalità di lucro o a fini di beneficenza.

Si tratta insomma di una seconda fascia di schemi e programmi sociali esterni rispetto al nucleo duro delle prestazioni del primo welfare, ma che svolgono una missione di interesse generale riconducibile a un insieme di obbligazioni esplicitamente dichiarate o regolamentate che comprendono, tra l'altro, i seguenti elementi: accessibilità, disponibilità, universalità, copertura territoriale, continuità, sostenibilità finanziaria, qualità, tutela dell'utente, trasparenza. Si tratta di una seconda fascia «mista»: non è più primo welfare in senso stretto, ma è comunque soggetta a regolazione pubblica rispetto ai criteri sopra individuati (dall'accessibilità alla trasparenza). Oltre questa fascia troviamo infine tutte le prestazioni e i programmi di secondo welfare in senso stretto. Le tre fasce sfumano l'una nell'altra, i loro confini possono variare nel tempo e fra aree di bisogno ed è certamente impossibile una demarcazione univoca e rigida, formulata a priori.

Si definiscono così le due sfere del primo e del secondo welfare, al cui interno operano attori diversi che sempre più tendono a collaborare, contribuendo al progressivo avvicinamento e alla sovrapposizione delle arene che compongono il diamante del welfare. Le prestazioni fornite per contrastare rischi e bisogni possono essere riportate alle tre fasce come qui definite, dove la prima fascia è inserita nel primo welfare, la seconda e la terza fascia sono appannaggio del secondo e frutto appunto di risposte sinergiche provenienti dai diversi *stakeholders* pubblici, privati e del privato sociale in esso operanti.

La Strategia di Lisbona, finalizzata al rinnovamento dei sistemi di welfare europei, ed Europa 2020 hanno delineato un'articolazione su cinque direttrici: in primo luogo, i sistemi di protezione sociale devono prestare attenzione e dare risposte ai nuovi rischi e bisogni sociali; in secondo luogo, occorre aumentare l'erogazione di servizi limitando i trasferimenti; terzo, è prioritario stimolare lo sviluppo di capitale umano; quarto, è necessario ricorrere a soluzioni innovative sotto il profilo sociale; infine, è auspicabile ragionare in termini di ciclo di vita per garantire misure di welfare in tutte le fasi e rispetto ai bisogni che in ciascuna possono emergere. All'interno di questa impostazione si inserisce l'approccio dell'investimento sociale proposto da Giddens (1998), secondo il quale lo Stato deve svolgere una funzione preventiva, non limitandosi a posteriori a correggere o limitare eventi negativi già accaduti; deve offrire un servizio il più possibile adeguato al bisogno, riducendo gli spazi per interventi standardizzati e impersonali; e soprattutto deve occuparsi di promuovere stili di vita positivi, sostenere la formazione di capitale umano e sociale, coinvolgere e valorizzare le organizzazioni della società civile, del Terzo settore, della filantropia (cfr. anche Jenson 2010, nonché Morel, Palier e Palme 2011).

Lo stato sociale richiede quindi di essere riformato in termini di investimento sociale, promuovendo lo sviluppo delle capacità individuali, l'istruzione e la formazione permanente di ogni cittadino. Il welfare state organizzato secondo la logica dell'investimento sociale deve prendere avvio da politiche per l'istruzione e per l'infanzia, in modo da rafforzare le basi del futuro stato sociale (Rajoy 2008). Occorre indirizzare molti dei programmi sociali che oggi seguono ancora il canale preferenziale dei rischi della vecchiaia verso le politiche per la famiglia e per i bambini, a cui ancora troppo spesso viene assegnata un'importanza marginale. La necessità di investimenti sociali in favore dei bambini piccoli comporta una grande sfida all'interno dei sistemi di welfare esistenti, dovendo ridefinire gli equilibri allocativi e redistributivi del budget disponibile. Anziché al lavoratore standard, il nuovo approccio si rivolge a tutti gli individui, dando però priorità alle donne e ai bambini per evitare il rischio di esclusione sociale, a partire proprio dall'infanzia. Lo strumento di cui ci si serve per tale scopo è l'erogazione di servizi mirati, anziché quello dei trasferimenti in denaro (Ferrera 2010a, Jenson 2012).

Le riflessioni più recenti<sup>9</sup> proposte a livello comunitario hanno permesso di individuare un ventaglio ampio di aree di *policy* che possono costituire un terreno fertile per l'investimento sociale (tabella 2). Molte delle prestazioni e dei servizi ivi elencati si situano appunto nella seconda e terza fascia individuate sopra e hanno quindi direttamente a che fare con il secondo welfare. Se, come abbiamo detto, il concetto di welfare ha a che fare con le condizioni di vita degli individui, con le risorse e opportunità di cui dispongono nelle varie fasi dell'esistenza, allora analizzare un po' più a fondo come si struttura il ciclo di vita, quali fasi lo compongono e quali sono i rischi e i bisogni che compaiono in queste fasi può aiutare a comprendere quali risposte il welfare state è in grado di garantire e dove e come si aprono spazi per interventi di secondo welfare.

A questo riguardo, alcuni studiosi hanno suggerito l'opportunità di abbandonare il termine ciclo di vita a favore di quello di corso (o percorso) di vita. Le ragioni stanno nel fatto che l'espressione corso di vita (con il suo connesso vocabolario che parla di carriere, traiettorie, transizioni) appare più adeguata a dar conto delle vicende individuali e/o familiari come di un processo che si costruisce nel tempo. Più che all'individuazione di particolari fasi ed eventi definiti in precedenza come rilevanti, la prospettiva del corso di vita è attenta al modo in cui una vita, individuale o familiare, viene costruita nell'interazione tra le diverse traiettorie o carriere di cui si compone, e nell'adattamento e rielaborazione delle circostanze (previste o impreviste) via via incontrate. È perciò attenta non tanto al fatto che un evento o una transizione avvengano (ad esempio, la nascita di un figlio o l'entrata nel mondo del lavoro) quanto piuttosto al «quando» avvengono, in rapporto ad altri eventi interni ed esterni alla famiglia (cfr. Saraceno 2006). Si può, quindi, parlare del corso della vita (individuale, ma ancor più familiare) come insieme di traiettorie che a volte scorrono parallele, a volte si intersecano, comunque sono interdipendenti. Nella loro interdipendenza, oltre che nella traiettoria singola, emergono sia il disegno complessivo del corso della vita sia il senso dei singoli eventi e delle singole transizioni.

Tale prospettiva, proprio perché non definisce a priori quali siano le fasi e le scansioni rilevanti della vicenda familiare, consente una lettura dei corsi di vita effettivi, e del modo in cui vengono progressivamente costruiti, senza misurarne la distanza o, viceversa, la vicinanza rispetto a un modello «normale». Questo approccio appare opportuno nel contesto attuale, in cui la molteplicità delle circostanze esterne che incidono sui corsi di vita di singoli individui e famiglie, ma anche la loro variabilità a livello territoriale, di gruppo sociale, di coorte di nascita, è tale da rendere problematica l'idea di un ciclo di vita «normale».

La teoria offre una chiave per collocare i programmi del primo welfare e quelli integrativi/aggiuntivi del secondo sia rispetto ai corsi di vita sia rispetto ai rischi e ai bisogni tipici di ogni loro fase. Il corso di vita (cfr. figura 4) si può suddividere in tre fasi principali – gli anni che precedono l'ingresso nel mondo del lavoro, quelli della vita attiva, quelli del ritiro/della vecchiaia – a loro volta scomponibili in sottofasi. Rispetto a queste fasi possiamo individuare programmi e schemi di primo welfare, ma anche e sempre più misure e iniziative di secondo welfare.

<sup>9</sup> Fra queste le conclusioni *Towards Social Investment for Growth and Cohesion* del Consiglio dell'Unione Europea, che il 20 e 21 giugno 2013 ha invitato gli Stati membri a mettere in campo una serie di azioni tra cui l'uso di approcci più innovativi per il finanziamento delle misure di investimento sociale, compresa la partecipazione del settore privato e il ricorso a strumenti quali la microfinanza; e un più ampio coinvolgimento delle parti sociali e della società civile nella progettazione e attuazione delle strategie di investimento sociale a livello nazionale. Azioni che hanno direttamente a che fare con il secondo welfare, come questo *Rapporto* mette in luce.



Tabella 2 – Lista delle aree e misure di policy del Social Investment Package

<p><b>I. HORIZONTAL THEMES</b></p> <p>A. Life course approach</p> <p>B. Progressive universalism</p> <p>C. Activating and enabling policies</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Job search assistance</li> <li>2. Job training</li> <li>3. Activation policies / returning to the labour market</li> <li>4. «Best-offer pricing»</li> <li>5. Accessible and affordable transport</li> <li>6. Basic bank accounts</li> <li>7. Energy inclusion measures</li> </ol> <p>D. Measuring poverty</p> <p>E. Measuring investment, effectiveness, efficiency</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Exclusion of marginalised populations: Roma, migrants and ethnic minorities</li> <li>5. Homelessness prevention measures</li> <li>6. Housing-led strategies</li> <li>7. Reviewing regulations and practices on eviction</li> </ol>
<p><b>II. CHILD POLICIES</b></p> <p>A. Early Childhood Education and Care (ECEC)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Equal access to quality education</li> <li>b. School segregation and use of special needs education</li> <li>c. Conditional cash transfers</li> </ol>	<p><b>VII. HEALTH CARE AND LONG-TERM CARE</b></p> <p>A. Health promotion</p> <p>B. Preventive health care</p> <p>C. Long-term care</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Care services at home</li> <li>2. Institutional care</li> <li>3. Support for family members</li> </ol>
<p><b>III. YOUTH</b></p> <p>A. Measures to prevent early school leaving</p> <p>B. Youth guarantee schemes</p>	<p><b>VIII. SOCIAL POLICY INNOVATION, SOCIAL ENTERPRISES AND CSR</b></p> <p>A. Enabling regulatory environment for social innovation and social economy</p> <p>B. Financial support for social innovation and social economy</p> <p>C. Commissioning social services to social enterprises</p> <p>D. Promoting Corporate Social Responsibility</p>
<p><b>IV. GENDER</b></p> <p>C. Reconciling work and private life</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. In-house childcare facilities</li> <li>b. Accessible and family-friendly workplaces</li> <li>c. Leave benefits</li> </ol> <p>D. Gender gaps</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lower activity rates for women</li> <li>2. Fewer average weekly working hours</li> <li>3. Pay gap</li> </ol>	<p><b>IX. FINANCING OF SOCIAL PROTECTION AND SOCIAL INVESTMENT</b></p> <p>A. Financing reforms</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tax collection improvement and fight against fraud</li> <li>2. Broadening of tax bases</li> <li>3. Growth-friendly tax structures</li> </ol> <p>B. Innovative funding mechanisms</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Micro-finance</li> <li>2. Policy based guarantees</li> <li>3. Payment by results and Social Investment Bonds</li> </ol>
<p><b>V. ACTIVE AGEING</b></p> <p>A. Adapted workplaces</p> <p>B. Up-skilling</p> <p>C. Lifelong learning</p> <p>D. Early retirement and gap between effective and statutory retirement age</p> <p>E. Working longer</p>	<p><b>X. POLICY DESIGN AND ADMINISTRATIVE ASPECTS</b></p> <p>A. Simplification of benefit systems and administration / one-stop-shops</p> <p>B. Progressive universalism / Better targeting</p> <p>C. Conditionality of benefits</p> <p>D. Measures to reduce fraud/error</p>
<p><b>VI. PROTECTING THROUGH MINIMUM FLOOR</b></p> <p>A. Activating and enabling services and support</p> <p>B. Adequate income support (reference budgets methodology)</p> <p>C. Inclusive labour market measures to confront</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Working poor / in-work poverty</li> <li>2. Labour market segmentation and polarisation</li> <li>3. Long-term unemployment</li> </ol>	<p><i>Elaborazione sui documenti dell'Expert Group on Social Investment for Growth and Cohesion, giugno 2013</i></p>

Figura 4 – Corsi di vita e prestazioni di primo e secondo welfare



Nostra elaborazione

## 6. IL SECONDO WELFARE: NUOVI PROTAGONISTI E RISPOSTE INNOVATIVE

Più flessibile e più ritagliato sui profili di specifiche persone, categorie, e soprattutto comunità, il secondo welfare sembra svilupparsi su una base regolativa definita a livello locale, ma al tempo stesso ancorata sia al quadro normativo nazionale sia a quello comunitario. Gli enti locali, benché sempre più vincolati nelle decisioni di spesa, sono candidati ad assumere un ruolo centrale nella promozione di partnership pubblico-privato e nel reperimento di risorse aggiuntive. Perché ciò avvenga in modo virtuoso deve però cambiare il paradigma di riferimento. È necessario cioè che le nuove forme di collaborazione tra pubblico, privato e privato sociale favoriscano ricerca e innovazione, anziché essere volte esclusivamente al risparmio economico (Osborne *et al.* 2008, Goldsmith 2010). Le istituzioni locali sono chiamate anche a contribuire al ribaltamento della logica di programmazione: bisogni e possibili soluzioni devono diventare il punto di partenza, per poi coinvolgere soggetti finanziatori non esclusivamente pubblici. L'obiettivo è la definizione di un nuovo modello di *governance* che permetta di superare la crisi senza arrivare al paventato smantellamento del welfare pubblico. E questo grazie allo sviluppo di soluzioni e strumenti innovativi all'interno di un nuovo contenitore istituzionale che è la rete, creando insieme innovazione di processo e di prodotto. Il coinvolgimento delle istituzioni pubbliche è decisivo per non rendere localizzato e residuale l'intervento e per aumentarne l'impatto sociale (cfr. Autori vari 2011).

Due sono gli elementi cruciali nell'identificazione di misure e interventi di secondo welfare: nuovi modelli di *governance* e innovazione sociale. Per quanto riguarda la *governance*, la letteratura che si occupa di questo tema e le ricerche a esso connesse hanno indagato le caratteristiche dei nuovi modelli evidenziando come, in risposta alla nuova

configurazione assunta dai rischi e dai bisogni sociali, il welfare state apra spazi di protagonismo ad altri attori. In questo contesto gli enti locali sono chiamati al ruolo di coordinamento degli attori in campo, configurando modalità innovative di rapporto fra i soggetti deputati a programmare, finanziare e produrre servizi e interventi sociali (CNEL 2010). Questo significa ridisegnare i processi di *policy-making* aprendo alla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi *stakeholders*; superare la centralizzazione dei poteri in mano allo Stato a favore di una ripartizione degli stessi fra diversi livelli istituzionali sulla base di competenze specifiche; sostenere una logica di rete piuttosto che una logica gerarchica e processi di negoziazione e compartecipazione piuttosto che di imposizione burocratica; incentivare l'inclusione della società civile nei processi decisionali e nelle fasi di programmazione.

Come spiegano Vesan e Sparano (2009), vi sono molteplici ragioni per la diffusione di partnership locali. I partenariati possono originare dal tentativo di rispondere a una domanda di partecipazione non adeguatamente coperta dall'offerta standard di politiche o possono essere finalizzati all'individuazione di nuovi modelli di regolazione e produzione di beni pubblici in grado di meglio far fronte ai problemi legati all'implementazione delle politiche. In una prospettiva manageriale, il partenariato è visto come strumento che consente, grazie alla costituzione di sinergie fra attori che appartengono a sfere diverse, di accrescere la capacità di intervento della pubblica amministrazione. Una seconda prospettiva (che Vesan e Sparano chiamano «consociativa») pone l'accento sulla volontà di conciliare interessi e visioni diversi per trovare soluzioni implementabili e offrire così una risposta ai bisogni. Infine, vi è una terza prospettiva che enfatizza il valore dell'inclusione e della partecipazione e vede nelle partnership tra una pluralità di attori coinvolti anche nella fase progettuale una strategia mirata a prevenire potenziali conflitti e veti e a raggiungere il più ampio consenso possibile.

Con riferimento al secondo punto, l'innovazione sociale, va richiamato il ruolo propulsivo e di sostegno crescentemente svolto dal livello comunitario<sup>10</sup>. E infatti la definizione di innovazione sociale a cui facciamo riferimento è quella proposta dall'Ufficio dei consiglieri di politica europea (BEPA) della Commissione: «L'innovazione sociale consiste in nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace delle alternative esistenti e che, allo stesso tempo, creano nuove relazioni sociali e collaborazioni» (cfr. BEPA 2011). L'Unione Europea, a partire dalla Strategia di Lisbona, passando per il Rapporto Kok e l'Agenda sociale rinnovata, è approdata – attraverso un articolato processo di *policy learning* – alla definizione di una strategia di ammodernamento del modello sociale centrata sull'innovazione sociale. Innovare, in questo contesto di crisi, è una necessità avvertita come improrogabile ma è anche una sfida difficile da vincere, poiché richiede ai suoi protagonisti – che sono poi gli attori del secondo welfare – dinamismo, visione del futuro e capacità di fare rete; qualità che nel «primo welfare» non avevano particolare salienza e che tuttavia ora, in un contesto di risorse limitate, divengono decisive.

Vi è quindi da parte dell'Unione un investimento crescente sui processi di innovazione sociale, percepiti come il principale strumento per la «modernizzazione» del modello sociale europeo, oggi così fortemente sotto pressione<sup>11</sup>. È però chiaro a tutti gli

<sup>10</sup> Si rimanda, per un *excursus* sulla rilevanza che il concetto di innovazione sociale riveste a livello comunitario, al terzo 2WEL Working Paper dal titolo *Unione Europea, innovazione sociale e secondo welfare* (Canale 2013).

<sup>11</sup> L'impegno delle istituzioni comunitarie, su questo versante, è confermato dallo stanziamento di consistenti risorse: i fondi per il finanziamento di processi di innovazione sociale sono stati tripli-

addetti ai lavori, dai politici agli accademici, dai *think tanks* europei agli *stakeholders*, che l'innovazione sociale, se non supportata da azioni mirate ed efficaci, rischia di rimanere uno slogan, dietro il quale si nasconde l'incapacità di costruire nuove forme di protezione sociale in grado di sostituire quelle «vecchie», quando queste ultime si rivelino non più efficaci o sostenibili.

Tale consapevolezza ha spinto nel 2011 la Commissione a chiedere all'Ufficio dei consiglieri di politica europea uno studio approfondito sui principali temi e nodi dell'innovazione sociale. Il rapporto del BEPA, dal titolo *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union*, ha sottolineato non solo le potenzialità di una promozione dell'innovazione sociale a tutti i livelli di governo e con riferimento a tutti gli *stakeholders* interessati (in primo luogo Terzo settore, imprese for profit e sindacati), ma soprattutto le sfide e le difficoltà insite in tale processo di cambiamento istituzionale. Infatti, se quella dell'innovazione sociale sembra essere una strada promettente per garantire anche in futuro ai cittadini europei politiche sociali capillari e inclusive, numerose sono le problematiche potenzialmente legate alla sua diffusione: la capacità di finanziare con risorse adeguate le misure di innovazione, la definizione degli strumenti di *governance* della rete degli *stakeholders*; l'individuazione delle capacità necessarie agli attori per partecipare efficacemente al processo di innovazione, l'elaborazione di strumenti di valutazione e monitoraggio degli esiti del ciclo innovativo (BEPA 2011, 11).

Il secondo welfare rappresenta, in questa complessa prospettiva, un vero e proprio «laboratorio di innovazione sociale». Esso si compone delle iniziative di un variegato insieme di soggetti, tese a definire nuovi processi, modelli e servizi in grado di rispondere ai bisogni della società (vecchi o nuovi che siano). All'interno di questa cornice, si segnalano diverse sperimentazioni che testimoniano i processi di innovazione in atto, finalizzati alla definizione di nuove forme di *governance* pubblica e a un sempre più marcato coinvolgimento di soggetti del privato for profit e del Terzo settore nel finanziamento e nell'erogazione di servizi e prestazioni. Attori che, se coinvolti e valorizzati ciascuno nel proprio ruolo, sono in grado di elaborare risposte appropriate ed economicamente sostenibili ai differenti bisogni, mobilitando a questo scopo risorse e competenze private e producendo valore per la società nel suo complesso e non per singoli individui. Per i diversi *stakeholders*, che tradizionalmente hanno operato quasi in isolamento, la sfida è comprendere e sfruttare la rete come valore aggiunto.

Non è tuttavia scontato che tali iniziative, proprio perché di natura sperimentale, si risolvano in vere e proprie innovazioni sociali. Il fallimento è un'opzione possibile: per mancanza di risorse finanziarie nel breve-medio periodo, per le debolezze organizzative, per l'incapacità di creare le necessarie sinergie territoriali con altri soggetti del secondo welfare o perché il processo/servizio/modello si rivela inadeguato a rispondere al bisogno per cui era stato progettato. L'innovazione, infatti, è tale solo se fa emergere solu-

cati, passando dai 4 miliardi di euro del 2011 ai 12,5 previsti per il 2013. Si segnala inoltre la proposta della Commissione di un nuovo «Programma per il cambiamento sociale e l'innovazione», che dovrebbe riunire in un unico quadro di finanziamento tre programmi attualmente attivi («Progress», per l'occupazione e la solidarietà sociale; «Eures», la rete di servizi per l'impiego e la mobilità professionale; e «Microfinance Facility and Social Entrepreneurship», la rete per l'imprenditoria sociale e la microfinanza), ponendo l'innovazione come focus principale. Merita anche menzione una recente iniziativa, il «Premio europeo per l'innovazione sociale», lanciato nell'ottobre del 2012 con l'obiettivo di promuovere idee innovative che abbiano un reale impatto nell'aiutare determinati *target groups* (disoccupati di lunga durata, persone emarginate, giovani che non studiano, anziani che intendono proseguire l'attività lavorativa oltre il pensionamento) a entrare nel mercato del lavoro, costruendo anche, laddove sia possibile, «nuove» professioni e imprese.

zioni efficaci e sostenibili, oltre che stabili nel tempo (Murray, Caulier-Grice e Mulgan 2010), e nel secondo welfare questo potrebbe non accadere. A oggi quindi il secondo welfare, in quanto laboratorio di innovazione sociale, non ha alcuna pretesa di sostituire i sistemi di protezione esistenti. Questi vanno tutelati nelle loro strutture portanti contro l'urto della crisi attuale e contro quanti vorrebbero ampiamente ridimensionarli.

Il secondo welfare, dove si rivela davvero in grado di innovare, può invece rappresentare un prezioso strumento di integrazione e «sintonizzazione» del welfare state rispetto ai bisogni che la società europea esprime. Perché ciò accada, è necessario che i suoi «protagonisti» acquisiscano la consapevolezza del proprio ruolo di innovatori sociali. Tale ruolo impone senso di responsabilità, lungimiranza e visione del futuro. Questo è tanto più vero con riferimento agli enti locali, che sono chiamati, in ragione delle loro competenze nel settore delle politiche sociali, a contribuire al perseguimento degli obiettivi comunitari di Europa 2020, cogliendo, nel secondo welfare, una duplice sfida: quella di giocare insieme il ruolo di *facilitatori* dell'innovazione e di *garanti* dei diritti sociali esistenti (European Policy Centre 2010).

Il secondo welfare sembra avere a che fare sempre più anche con una ulteriore dimensione: ripensare il welfare state pubblico facendo spazio a nuovi protagonisti e nuove risorse non pubbliche e valorizzandoli rappresenta anche una via per creare occupazione e rilanciare la crescita e lo sviluppo, oltre che aumentare le capacità «innovative» di risposta ai nuovi rischi e bisogni sociali (cfr. Maino 2012). Sotto questo profilo, si pensi alla messa a punto di servizi alla persona e alle famiglie che, se garantiti, potrebbero sia rispondere ai nuovi bisogni (ad esempio quelli di conciliazione tra lavoro e vita personale) sia offrire opportunità di lavoro ai giovani e alle donne. Ma questa seconda dimensione è stata a lungo offuscata dal fatto che in primo luogo il welfare è stato considerato uno strumento per rispondere ai bisogni sociali. Ci sono però paesi che già da alcuni anni hanno compreso che il welfare può rappresentare una leva per lo sviluppo e hanno investito in questa direzione.

Maurizio Ferrera, nell'Introduzione, ha evidenziato come nei paesi europei si vada sviluppando un nuovo «terziario sociale» per rispondere a bisogni e domande non soddisfatte dal welfare pubblico nei settori sanitario, dell'assistenza, dell'istruzione, delle attività culturali e ricreative e, più in generale, in quegli ambiti che possono contribuire a semplificare la vita quotidiana (cfr. anche Ferrera 2012a). I soggetti che operano in questi campi variano dalle micro-imprese sociali alle multinazionali dei servizi, pronte a investire anche ingenti capitali. Si sta parlando di un settore cruciale per la crescita dell'occupazione (che sta aumentando qui più rapidamente che in altri comparti), genera circa il 5 per cento della produzione economica totale dell'Europa a 27 e impiega oggi oltre 21,4 milioni di persone, la maggioranza delle quali (89 per cento) nei paesi dell'Europa a 15 (European Commission 2010).

Lo sviluppo di questo settore è legato anche alla diffusione di strumenti di secondo welfare in grado di favorire e sostenere il potenziale di crescita dei nuovi servizi portandoli al di fuori della famiglia, dove invece – in paesi come l'Italia – continuano a essere prodotti e consumati. L'esperienza di altri Stati dimostra che è possibile mobilitare capitali privati (profit e non profit, nazionali e persino stranieri, ma anche il risparmio delle famiglie) per far decollare il settore, e che molte sperimentazioni e azioni concrete sono già ben avviate. Ad esempio in Francia il CESU, lo Cheque Emploi Service Universel, ha originato una vera e propria ondata di nuovi consumi nel terziario sociale, che tra il 2005 e il 2010 ha creato circa 330.000 posti di lavoro, arrivando a dare occupazione a un milione e mezzo di lavoratori (Ciarini 2013). Si tratta, secondo alcuni, di circa un punto di PIL aggiuntivo all'anno. Sempre in Francia, nel 2005, è stata creata l'Agence

Nationale pour les Services à la Personne, capace di coordinare i diversi soggetti coinvolti a vario titolo nella produzione di servizi sociali di interesse generale e di integrare politiche di welfare e misure per la crescita e a sostegno dell'occupazione.

Il secondo welfare non rappresenta un fenomeno completamente nuovo. Anzi, molti sottolineano i suoi elementi di continuità con esperienze significative quali il mutualismo di fine Ottocento, in particolare con riferimento al welfare aziendale e allo sviluppo del secondo pilastro sanitario attraverso le mutue sanitarie integrative, e al *welfare mix* (cfr. Ascoli e Ranci 2002). Elementi che possono contribuire a spiegare perché il nostro paese rappresenti un terreno fertile per la valorizzazione di soggetti non pubblici e per la rivalutazione di un *imprinting* genetico del nostro sistema di welfare. Sono però numerose le differenze rispetto a quelle esperienze.

In passato le forme di mutuo aiuto hanno svolto soprattutto un ruolo di supplenza in rapporto a bisogni che non trovavano alcuna forma di risposta e copertura. Oggi invece il secondo welfare non ha le risorse e le forze per sostituire il welfare pubblico e opera secondo una logica integrativa rispetto ai programmi esistenti, per completare ciò che è in parte garantito dal primo welfare. Nella fase genetica del welfare state il mutualismo ha poi avuto una funzione di stimolo, offrendo ai governi esempi e modelli cui guardare nella definizione e introduzione delle prime assicurazioni sociali obbligatorie. Oggi, al contrario, il secondo welfare è chiamato a una funzione di stimolo che sostenga il rinnovamento del modello di welfare e contribuisca a promuovere un cambio di paradigma, tale da portare non allo smantellamento del welfare ma a un suo rinnovamento.

Anche rispetto al *welfare mix* il secondo welfare presenta alcune differenze importanti. L'arena del welfare ha aperto le porte a una maggiore varietà di soggetti: il loro numero cresce ed essi si diversificano, includendo anche privati quali imprese e assicurazioni, sindacati, associazioni di categorie, enti bilaterali. Si tratta, inoltre, di soggetti disposti a fare rete e a lavorare in modo sinergico fra loro e con le istituzioni pubbliche del territorio. E a mettere a disposizione risorse. In particolare, le amministrazioni locali sono chiamate a svolgere un ruolo importante in termini di regolazione e coordinamento, mentre sembra ridimensionarsi il loro ruolo di erogatrici di prestazioni e servizi (processo, questo, certamente avviato ben prima della recente crisi). Quanto al Terzo settore, vanno ripensate le sue funzioni di erogazione, sia per valorizzarne il ruolo sia per fare spazio anche a soggetti privati for profit. La crisi e le esigenze a essa connesse sembrano creare un terreno fertile per la sperimentazione di soluzioni innovative che guardano al welfare non solo come risposta ai bisogni ma anche come investimento e fattore di crescita e sviluppo.

## 7. IL SECONDO WELFARE NEL CONTESTO ITALIANO

Dal 2008 a oggi nel dibattito pubblico italiano è andata crescendo la consapevolezza circa l'inadeguatezza del welfare state pubblico. Alla base di questa situazione, però, stanno fattori molto diversi. È in corso, in primo luogo, un mutamento della «domanda» di welfare, effetto del crescente divario fra «bisogni e richieste» dei cittadini e risposte dei diversi programmi: si chiede una maggiore tempestività nell'adeguamento dell'offerta rispetto alla diversificazione della domanda. Si pone, in altri termini, il problema dell'individuazione delle aspettative delle persone. L'inadeguatezza dell'offerta organizzativa del welfare state, stretto fra esigenze di economie di scala e attenzione alla

personalizzazione dei servizi, impone d'altro canto la ricerca di modelli organizzativi complementari a quelli attuali. Infine, i vincoli finanziari (connessi in particolare ai livelli ancora troppo elevati del nostro debito pubblico) rendono impraticabile una ulteriore espansione del welfare state pubblico.

Il terreno socio-economico sul quale sta crescendo il secondo welfare italiano è caratterizzato poi da una serie di elementi problematici: il peso della componente anziana nella struttura demografica ha implicazioni sotto il profilo sia delle pensioni sia dell'assistenza per non autosufficienti; l'aumento dell'occupazione femminile determina effetti importanti per i servizi all'infanzia e dal punto di vista della conciliazione famiglia-lavoro; l'immigrazione pone problemi di integrazione sociale; la diffusione di forme di lavoro atipico per i giovani e una precoce espulsione dal mercato del lavoro di «anziani giovani» determinano rischi di povertà futura per coorti consistenti di popolazione; la struttura produttiva vede largamente prevalente la piccola e piccolissima dimensione d'impresa; la spesa pubblica è mediamente elevata (circa 800 miliardi di euro, ovvero intorno alla metà del prodotto interno lordo); la spesa sociale, pari a circa il 27 per cento del PIL, è ancora troppo concentrata sul versante delle pensioni; i Comuni devono gestire la crescita drammatica dei bisogni sociali dei cittadini ma dispongono di sempre meno risorse per farvi fronte (cfr. capitolo 6).

Va poi segnalata una spesa sociale compartecipata – ovvero finanziata da ticket o strumenti simili – pari al 4 per cento del totale e dunque decisamente inferiore rispetto alla media OECD. E va ricordato che circa il 22 per cento degli italiani ha un fondo integrativo aziendale o paga una pensione privata. Tale quota di popolazione è soprattutto composta da soggetti ad alto reddito e da lavoratori occupati in realtà aziendali fortemente sindacalizzate ed è anch'essa molto più modesta dei livelli raggiunti nei principali paesi europei. Secondo l'OECD, in Italia la spesa sociale non pubblica è pari al 2,1 per cento del PIL. A differenza di altri paesi, la nostra spesa privata è però rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo decennio. Vi sono, in altre parole, margini di espansione che potrebbero far affluire verso il welfare alcuni punti percentuali di PIL. Non si tratta di sostituire spesa pubblica con spesa privata, ma di mobilitare risorse aggiuntive per bisogni e aspettative crescenti, in un contesto di finanza pubblica fortemente vincolato e di resistenze politiche (oltre che di controindicazioni economiche) a un aumento della pressione fiscale, almeno sui redditi da lavoro. Il welfare statale (i suoi fondi, il suo personale, i suoi standard di prestazione) non deve essere messo in discussione nella sua funzione redistributiva di base, bensì ripensato e integrato dall'esterno laddove vi sono domande non soddisfatte.

Prendiamo ad esempio il settore sanitario. L'Italia, tra i paesi europei, si distingue per la più bassa percentuale di popolazione coperta da un'assicurazione sanitaria privata di tipo volontario e, contemporaneamente, per la più alta spesa sanitaria *out of pocket* (cfr. Avitabile e Jappelli 2010). A questo si aggiunge, perdipiù, una scarsa consapevolezza dei rischi legati al deterioramento delle condizioni di salute, consapevolezza che di norma incide sulla propensione ad assicurarsi<sup>12</sup>. Le misure di consolidamento di bilancio contribuiscono a determinare uno spostamento dei costi delle prestazioni sanitarie a carico

<sup>12</sup> Va poi considerato, come rilevato da una ricerca Censis pubblicata nel giugno 2012, che 9 milioni di italiani – quasi uno su sette – hanno dichiarato di non aver potuto accedere, per ragioni economiche, alle prestazioni sanitarie di cui avevano bisogno (Censis 2012). Dati Istat più recenti confermano questo fenomeno: oltre sette famiglie su dieci, tra quelle meno abbienti, negli anni della crisi hanno modificato quantità e qualità dei servizi acquistati; è stata quasi eliminata la spesa per visite mediche, analisi cliniche e radiografie, mantenendo quella incomprimibile per i medicinali.

dei cittadini, costretti a scegliere fra rinunciare alle cure o rivolgersi a strutture private. Negli anni della crisi, il tasso di crescita della spesa sanitaria privata è aumentato: +2,2 per cento medio annuo nel 2000-2007 e +2,3 nel 2008-2010, con un incremento complessivo nel periodo 2000-2010 pari al 25,5 per cento, contribuendo ad alimentare la spesa *out of pocket*, già particolarmente elevata. Di questa spesa la parte mediata dal settore assicurativo è molto più modesta che altrove e riguarda le fasce della popolazione più abbienti, quelle meno esposte alle conseguenze della crisi.

Questi dati spiegano il mancato sviluppo della previdenza sanitaria integrativa e la limitatezza dell'offerta di servizi di *long term care*. Ma mostrano anche quali margini di sviluppo vi siano per il mercato assicurativo privato, soprattutto se in grado di favorire la condivisione dei rischi attraverso il coinvolgimento di imprese, sindacati e altri soggetti del privato. Un esempio in tal senso è costituito dal Fondo *Long term care* per i dipendenti del settore assicurativo, istituito nel 2005. Un altro esempio è il Fondo sanitario mutualistico territoriale e integrativo del Sistema Sanitario Nazionale costituitosi nel marzo 2013 in Liguria (cfr. capitolo 3).

Anche su altri fronti i dati mostrano le dimensioni e la rilevanza del secondo welfare sotto il profilo economico e occupazionale e le sue potenzialità di crescita. Con riferimento al Terzo settore, le istituzioni non profit attive in Italia al 31 dicembre 2011 erano 301.191, costituivano il 6,4 per cento delle unità giuridico-economiche presenti e contavano sul contribuito lavorativo di oltre 5,7 milioni di persone, in prevalenza volontari (4.758.622, pari all'83,3 per cento del totale), oltre ai dipendenti (680.811, pari all'11,9 per cento dei lavoratori del settore e al 3,4 per cento della forza lavoro), ai lavoratori esterni (270.769, pari al 4,7 per cento) e ai lavoratori temporanei (5.544, pari allo 0,1 per cento). Il settore è composto principalmente da associazioni non riconosciute (201.004 unità, pari al 66,7 per cento del totale) e da associazioni riconosciute (68.349 unità, pari al 22,7 per cento). Seguono le cooperative sociali (11.264, pari al 3,7 per cento), le fondazioni (6.220, pari al 2,1 per cento) e le istituzioni con altra forma giuridica (14.354, pari al 4,8 per cento), rappresentate principalmente da enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, comitati, società di mutuo soccorso, istituzioni sanitarie o educative (cfr. Istat 2013). Dal punto di vista del valore economico, il «fatturato» 2011 di questo insieme ampio di soggetti è stato stimato da Unicredit (2012) in 67 miliardi di euro, pari al 4,3 per cento del PIL.

Guardando al mondo della filantropia, le fondazioni operanti in Italia secondo le ultime rilevazioni Istat (2013) sono 6.220, relativamente più presenti nei settori dell'Istruzione e ricerca (11 per cento, a fronte di una loro diffusione complessiva pari al 2,1 per cento) e della Filantropia e promozione del volontariato (9,9 per cento). Tra questi soggetti spiccano le fondazioni di origine bancaria (FOB), la cui costituzione ha modificato il panorama filantropico del paese. Le loro disponibilità economiche nel 1995 superavano di cinque volte quelle delle altre 2.000 fondazioni filantropiche presenti in quel momento (Barbetta 2013). Nel 2012 il patrimonio complessivo delle FOB ammontava a oltre 42 miliardi di euro; nello stesso anno hanno realizzato 22.000 interventi in favore dei propri territori erogando complessivamente 965,8 milioni di euro (ACRI 2013).

Venendo alle 32 fondazioni di comunità oggi presenti sul territorio italiano, ogni anno esse destinano ai propri territori diversi milioni di euro che producono interessanti effetti moltiplicatori. Le 15 fondazioni sviluppatesi in Lombardia e in alcune province piemontesi grazie a Fondazione Cariplo, per esempio, tra il 2006 e il 2012 sono state in grado di erogare 146 milioni di euro complessivi sostenendo all'incirca 14.000 progetti distinti, nella cui realizzazione sono state coinvolte migliaia di organizzazioni apparte-



nenti alla società civile. Nel solo 2012, con 22,5 milioni di euro di erogazioni, sono stati finanziati oltre 2.300 progetti di utilità sociale.

Per quanto riguarda, infine, il sistema delle imprese, anche escludendo la previdenza complementare – presente nella quasi totalità delle grandi società –, oltre l'80 per cento delle aziende italiane con più di 500 dipendenti ha avviato una qualche iniziativa di welfare aziendale, e ben il 43 per cento offre due o tre tipi diversi di interventi di welfare per i propri lavoratori (Ascoli, Mirabile e Pavolini 2012; Pavolini, Ascoli e Mirabile 2013). Le iniziative di welfare aziendale sono apprezzate dai lavoratori, che attribuiscono loro un «extra-valore» superiore fino al 70 per cento rispetto ai costi realmente sostenuti dall'impresa. A fronte di un 25 per cento effettivamente «guadagnato» grazie all'intervento dell'azienda nel finanziamento del servizio e nella stipula della convenzione, il restante 45 ha in realtà carattere «socio-affettivo». Così, l'*employee engagement index* dei lavoratori aumenta del 15 per cento quando un servizio già esistente viene migliorato e ben del 30 per cento quando un programma di welfare viene introdotto *ex novo*. Si tratta dunque di un vero e proprio investimento: 150 euro impiegati in questo senso possono portare a un guadagno di 300 euro tra risparmio effettivo e aumento di produttività (Rizzi, Marracino e Toia 2013).

## 8. QUESTO RAPPORTO E LA SUA ARTICOLAZIONE

Il *Rapporto* si articola in quattro sezioni (*Il contesto, I protagonisti, Gli strumenti e le politiche, Le prospettive*) e in dieci capitoli, compreso questo. Si è tentato di ricostruire – pur senza pretese di sistematicità – i profili dei beneficiari degli interventi di secondo welfare; le prestazioni e i servizi erogati (gamma, generosità e condizioni di accesso); il finanziamento (sgravi/incentivi fiscali, la contribuzione o altre forme) e i diversi soggetti ed enti finanziatori di schemi e programmi; le modalità di *governance* e gestione, ossia la struttura multi-livello e multi-*stakeholders* delle relazioni tra attori pubblici, privati e del privato sociale.

Nella sezione dedicata ai protagonisti, i cinque capitoli ruotano attorno ai principali *stakeholders*. Il capitolo 2 guarda al contributo di imprese e lavoratori fra welfare aziendale e contrattuale. Un ruolo importante è certamente quello delle imprese, che hanno le possibilità economiche e organizzative per implementare politiche aziendali a favore della sostenibilità – sociale e ambientale – riassumibili nell'ampio concetto di *Corporate Social Responsibility*. Il «welfare aziendale» è ormai al centro del dibattito pubblico, politico e accademico. Ma si tratta di un fenomeno socialmente rilevante? Accanto alle tante esperienze che riguardano le grandi imprese si segnalano soluzioni nuove: le parti sociali, i territori, gli attori locali e le istituzioni elaborano e diffondono strategie innovative, sviluppate in base ai bisogni locali. Un fenomeno nato come prettamente «aziendale» si arricchisce così di nuovi protagonisti, primi tra tutti i lavoratori e i loro rappresentanti, e acquisisce un ventaglio di competenze e strumenti in grado di ampliarne la portata originaria.

Il capitolo 3 si occupa delle assicurazioni, per esplorare il nesso e le possibili sinergie con il secondo welfare. Sin dalla sua fase genetica, il legame tra welfare e settore assicurativo è stato forte e imprescindibile. Le politiche sociali sono infatti state introdotte nell'ottica di assicurazione sociale contro i rischi da infortunio sul lavoro, vecchiaia, malattia e perdita dell'occupazione. Ancora oggi, di fronte alla crisi, il settore assicurativo può aiutare a ridurre le pressioni sul sistema pubblico, offrendo una protezione sociale

complementare o supplementare. Si tratta di un settore, però, scarsamente sviluppato e diffuso in Italia rispetto ai principali paesi europei. È quindi necessario che il mondo assicurativo, in collaborazione non solo con le associazioni dei consumatori ma anche con i numerosi soggetti pubblici e privati che operano nell'ambito del welfare, passi dalla fase di analisi e constatazione dei problemi a quella di elaborazione e proposta di nuove soluzioni.

I capitoli 4 e 5 sono dedicati alla filantropia, ponendo al centro dell'analisi le fondazioni, rispettivamente, di origine bancaria e di comunità. Le Fondazioni di origine bancaria posseggono competenze, strutture organizzative e disponibilità economico-finanziarie adeguate a integrare nei territori di riferimento le misure di welfare pubblico. Al di là delle significative risorse economiche garantite dalle FOB (22.000 erogazioni per un valore complessivo di oltre 965 milioni di euro nel 2012), appaiono importanti la loro crescente capacità di monitorare e valutare correttamente i diversi bisogni presenti all'interno della società e l'attitudine a sviluppare misure e strumenti innovativi per rispondervi. Negli ultimi anni si è infatti assistito a un'evoluzione del ruolo delle Fondazioni in ottica maggiormente proattiva, che le vede sempre più propense alla creazione di reti, sia sul proprio territorio sia a livello nazionale, in cui sono coinvolti *stakeholders* diversi – pubblici e privati, profit e non profit – per sviluppare iniziative orientate al bene comune. Le Fondazioni di comunità sono invece istituzioni nate per favorire la creazione di condizioni che incoraggino la donazione e consentano il perseguimento dell'interesse generale all'interno della comunità di uno specifico territorio. A differenza della maggior parte delle altre fondazioni filantropiche, normalmente costituite per volontà di un singolo individuo, istituzione o azienda, la fondazione di comunità è frutto di un processo coinvolgente una vasta gamma di persone fisiche e giuridiche che, tramite donazioni, l'hanno dotata di un patrimonio finalizzato alla realizzazione di interventi destinati al beneficio della comunità di appartenenza. Introdotta da Fondazione Cariplo in Lombardia all'inizio degli anni Duemila, oggi operano su tutto il territorio nazionale 32 fondazioni comunitarie e almeno altre 3 sono in via di costituzione. Il forte legame con il territorio e la capacità di determinare sinergie positive con istituzioni pubbliche e private risultano i loro tratti distintivi.

Nel capitolo 6 l'attenzione è rivolta alla dimensione locale e ai Comuni di fronte alla crisi, stretti fra aumentate richieste di aiuto da parte dei cittadini e drastici tagli alle risorse – finanziarie e umane – per farvi fronte. Eppure molti enti locali, anziché indietreggiare, hanno intrapreso percorsi di rinnovamento: sia ripensando l'oggetto dell'azione pubblica e concentrando gli interventi sulla tutela dei rischi derivanti dalla crisi – quindi sul lavoro e sulle nuove povertà – nel tentativo di mantenere livelli accettabili di benessere ed equilibrio sociale, sia rivedendo le modalità di azione e ricercando nuove forme di *governance* e collaborazione con tutti gli attori sociali. In questi casi l'ente locale si trasforma, passando da unico, o quasi, produttore di servizi a promotore di reti che mettono in relazione tutti gli *stakeholders*, pubblici e privati, cittadini e organizzazioni del Terzo settore, nella consapevolezza di non essere più gestore diretto di gran parte delle risorse finanziarie e umane disponibili. Un modello dove l'ente locale comunque non sparisce, ma anzi conserva numerose funzioni cruciali – come quella di garantire l'universalità dei servizi, intervenendo là dove «la rete» non arriva. Un modello che a sua volta non è esente da sfide, *in primis* quella di garantire queste esperienze nel tempo ed evitarne la frammentazione.

Nella terza parte del *Rapporto* l'attenzione si sposta sugli strumenti e sulle politiche. Il capitolo 7 è dedicato alla finanza sociale come leva di sviluppo e innovazione che può

realizzarsi grazie alla creazione di nuove sinergie tra banche, Terzo settore, soggetti pubblici e istituzioni private. UBI Banca ha introdotto con successo titoli obbligazionari (*social bonds*) che, oltre a garantire un ritorno sull'investimento, offrono ai sottoscrittori la possibilità di sostenere iniziative di riconosciuto valore sociale. Banca Prossima ha costituito una piattaforma online attraverso cui i privati possono prestare denaro direttamente alle organizzazioni non profit. Sono solo alcuni degli esempi di finanza sociale che negli ultimi mesi hanno preso piede e che promettono di cambiare i rapporti esistenti tra mondo della finanza, privati e Terzo settore. In un momento in cui il reperimento di risorse monetarie risulta spesso complicato, soprattutto per realtà non abituate a rapportarsi con il settore finanziario, questi strumenti innovativi possono essere una risposta importante per cambiare le regole del gioco.

Il capitolo 8 affronta il tema dello *housing* sociale e le risposte che questo può fornire alla nuova questione abitativa. Crisi economica e trasformazioni socio-demografiche stanno compromettendo uno dei capisaldi delle politiche sociali – il diritto di disporre di un'abitazione sicura e di qualità – rendendo impellente la ricerca di nuove soluzioni. In quest'ambito il passaggio dal primo al secondo welfare ha a che fare con tre aspetti: cambia il target dei beneficiari, vale a dire quell'area grigia di *outsiders*, provenienti perlopiù dal cosiddetto «ceto medio impoverito», che dispongono di redditi troppo alti per accedere all'edilizia popolare ma insufficienti per ricorrere al mercato privato; cambia la tipologia di bisogni coperti, che rispecchiano forme di vulnerabilità sempre più «liquida» e che vanno oltre la mera povertà economica (temporaneità dell'alloggio, disabilità, eccetera); introduce nuovi modelli di *governance* in cui l'ente pubblico diventa regolatore e promotore di interventi, delegando generalmente al mercato privato il finanziamento e la costruzione delle abitazioni e al Terzo settore la gestione degli aspetti sociali. Nonostante la diffusione del *social housing* in Italia sia ancora piuttosto modesta e frammentata, un suo maggiore sviluppo potrebbe generare numerosi impatti positivi, dalla garanzia del diritto alla casa al rilancio del settore dell'edilizia, dalla sostenibilità ambientale alla coesione sociale.

Il capitolo 9 mostra come le Fondazioni di partecipazione possano diventare una soluzione virtuosa per ridefinire e riorganizzare l'offerta di servizi per l'infanzia a livello locale. Le misure introdotte negli ultimi anni nel rispetto del Patto di stabilità interno stanno provocando difficoltà crescenti ai Comuni nel garantire l'erogazione di servizi come quelli alla persona a causa di limitazioni non solo in termini di risorse ma anche di facoltà di sostituire il personale e di effettuare nuove assunzioni. In questo quadro, si sta facendo strada una soluzione innovativa che consiste nell'affidamento dei servizi alla persona a enti – come le Fondazioni di partecipazione – partecipati in tutto o in parte dai Comuni. Si tratta di una soluzione che realizza un compromesso fra il mantenimento della gestione diretta, ritenuto impraticabile dagli amministratori locali, e una privatizzazione «sostanziale» mediante affidamento a soggetti del tutto indipendenti dagli enti locali. Oltre a offrire maggiore autonomia e flessibilità rispetto a quella possibile con la gestione diretta comunale, tali Fondazioni risultano interessanti anche dal punto di vista tecnico, grazie alla capacità di garantire livelli di efficienza e di qualità elevata del servizio. Il capitolo è dedicato all'analisi di una di queste esperienze, la Fondazione Cresci@MO, istituita nel 2012 dal Comune di Modena e a cui è stata affidata la gestione di cinque scuole dell'infanzia comunali.

Il capitolo 10, infine, si occupa del tema della conciliazione famiglia-lavoro indagando gli esiti della produzione di misure di conciliazione in Lombardia, con un focus specifico sulle Reti territoriali e con attenzione a due dimensioni: la costruzione di una

*governance* multi-livello e multi-attore e la co-produzione di misure innovative. Guardando all'esperienza nel suo complesso, le 13 reti per la conciliazione sono riuscite a coinvolgere una platea ampia e differenziata di attori, portatori di competenze, risorse e interessi diversificati. La strategia di sensibilizzazione e informazione rispetto al tema della conciliazione fra responsabilità familiari e partecipazione al mercato del lavoro appare dunque avviata. I progetti attivati dalle reti, ciascuno a uno stadio diverso di avanzamento, hanno beneficiato dell'accompagnamento attivo della Regione attraverso assistenza e percorsi formativi, ma anche con un sistema di monitoraggio dei risultati. Le reti costituiscono importanti tavoli di incontro per le diverse realtà che operano sui territori, svolgendo un'attività di studio dei bisogni e di coordinamento dei progetti, primo tra tutti il sistema della dote conciliazione.

L'ultima parte del *Rapporto* – dedicata alle prospettive – riassume i principali risultati della ricerca e indica, accanto ai punti di forza del secondo welfare italiano, anche i suoi punti di debolezza, individuandone le possibili direttive di crescita e rafforzamento all'interno delle linee guida formulate dall'Unione Europea.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ACRI (2013), *Diciottesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria, anno 2012*, Roma, ACRI
- Armingeon K. e Bonoli G. (2006), *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, London, Routledge
- Ascoli U. (1984), *Il welfare state all'italiana*, Bologna, Il Mulino
- Ascoli U., Mirabile M.L. e Pavolini E. (2012), *Dal welfare di cittadinanza al welfare nel lavoro? Contrattazione collettiva e iniziativa d'impresa in Italia*, «La rivista delle politiche sociali», n. 3, pp. 53-76
- Ascoli U. e Ranci C. (2002, a cura di), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York, Kluwer Academic
- Autori vari (2011), *Un altro welfare: esperienze generative*, Nucleo Valutazione e Verifica Investimenti pubblici, Regione Emilia Romagna [<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/ricerche-e-statistiche/ricerca-welfare.pdf>]
- Avitabile C. e Jappelli T. (2010), *L'assicurazione sanitaria in Italia e in Europa*, in A. Brugiavini e T. Jappelli (a cura di), *Verso un nuovo sistema di architettura sociale per la famiglia*, Bologna, Il Mulino
- Barbetta G.P. (2013), *Le Fondazioni. Il motore finanziario del Terzo settore*, Bologna, Il Mulino
- BEPA – Bureau of European Policy Advisers (2011), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Bruxelles, Commissione Europea
- Bonoli G. (2006), *New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies*, in K. Armingeon e G. Bonoli (a cura di), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, London, Routledge, pp. 3-26
- Bonoli G. e Natali D. (2013, a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- Canale L. (2013), *Unione Europea, innovazione sociale e secondo welfare*, 2-WEL Working Paper n. 1 [<http://secondowelfare.it/working-paper/unione-europea-innovazione-sociale-e-secondo-welfare.html>]

- Censis (2012), *Il ruolo della sanità integrativa nel Sistema Sanitario Nazionale*, Roma, Censis
- Ciarini A. (2013), *Il welfare è un costo? Il contributo delle politiche sociali alla creazione di nuova occupazione in Europa e in Italia*, 13 luglio [www.secondowelfare.it]
- CNEL (2010), *Percorsi locali di riforma del welfare e integrazione delle politiche sociali*, Roma, CNEL
- European Commission (2010), *Second Biennial Report on Social Services of General Interest*, Brussels, 22 ottobre, SEC(2010) 1284 final
- European Policy Centre (2010), *Europe 2020: Delivering Well-being for Future Europeans* [http://www.epc.eu/documents/uploads/1103\_challenge\_europe\_issue\_20.pdf]
- Eurostat (2011), *Active Ageing and Solidarity between Generations. 2012 Edition*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Farnsworth K. e Irving Z. (2011, a cura di), *Social Policy in Challenging Times: Economic Crisis and Welfare Systems*, Bristol, Policy Press
- Ferrera M. (2013), *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, «Stato e mercato», n. 1, pp. 3-36
- (2012a), *Idee e crescita: il circolo virtuoso del terziario sociale*, «Corriere della Sera», 16 aprile
  - (2012b), *L'analisi delle politiche sociali e del welfare state*, in M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino
  - (2011), *Le verità nascoste dello Stato sociale*, «Corriere della Sera», 12 settembre
  - (2010a), *From the Welfare State to the Social Investment State*, WP-LPF 1/10, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
  - (2010b), *Fondazioni e welfare di comunità*, in ACRI, *Quindicesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria*, supplemento a «Il risparmio», n. 3, pp. 171-203
  - (2008), *The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects*, «West European Politics», 31, n. 1-2, pp. 82-107
  - (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Solidarity*, Oxford, Oxford University Press
  - (2006), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino
  - (1998), *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino
  - (1984), *Il welfare state in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Ferrera M. e Hemerijck A. (2003), *Recalibrating European Welfare Regimes*, in J. Zeitlin e D. Trubeck (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press
- Ferrera M. e Rhodes M. (2000), *Building a Sustainable Welfare State*, «West European Politics», 23, n. 2, pp. 257-282
- Giddens A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press
- Goldsmith S. (2010), *The Power of Social Innovation*, San Francisco, Jossey-Bass
- Greve B. (2012, a cura di), *The Times They Are Changing? Crisis and The Welfare State*, New York, Wiley-Blackwell
- Hacker J.S. (2004), *Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States*, «American Political Science Review», 98, n. 2, pp. 243-260
- Huber E. e Stephens J.D. (2006), *Combating Old and New Social Risks*, in K. Armingeon e G. Bonoli (a cura di), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, London, Routledge, pp. 143-168
- Istat (2013), *9° Censimento dell'industria e dei servizi e censimento delle istituzioni non profit. Primi risultati*, Roma, Istat

- Istat (2012a), *Rapporto sulla coesione sociale. Anno 2012*, Roma, Istat
- (2012b), *Rapporto annuale 2012. La situazione del paese*, Roma, Istat
- Jenson J. (2012), *A New Politics for the Social Investment Perspective: Objectives, Instruments, and Areas of Intervention in Welfare Regimes*, in G. Bonoli e D. Natali (a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 21-43
- (2010), *Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*, «Global Social Policy», 10, n. 1, pp. 59-84
- Lewis J. (2001), *The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care*, «Social Politics», n. 8, pp. 152-169
- Maino F. (2012), *Un secondo welfare per i nuovi bisogni*, «Il Mulino», n. 5, pp. 833-841
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University
- Morel N., Palier B. e Palme J. (2011, a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press
- Murray R., Caulier-Grice J. e Mulgan G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation
- OECD (2011), *The Future of Families to 2030*, Paris, OECD Publishing
- Osborne S., Chew C. e McLaughlin K. (2008), *The Innovative Capacity of Voluntary Organizations and the Provision of Public Services. A Longitudinal Approach*, «Public Management Review», 10, n. 1, pp. 51-70
- Pavolini E., Ascoli U. e Mirabile M.L. (2013), *Tempi moderni*, Bologna, Il Mulino
- Pierson P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- (1995), *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge, Cambridge University Press
- Rajoy M. (2008), *Demographic Trends in Southern Europe: Rethinking the Welfare State*, «European View», n. 7, pp. 195-202
- Rizzi F., Marracino R. e Toia L. (2013), *Il welfare sussidiario: un vantaggio per aziende e dipendenti*, McKinsey & Company per Valore D
- Ronca A. (2011), *Welfare integrativo, big society, CSR e cooperazione*, «Bollettino speciale Adapt», 2 marzo [http://www.adapt.it]
- Saraceno C. (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Sen A.K. (1994), *La diseguaglianza*, Bologna, Il Mulino
- Starke P. (2006), *The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review*, «Social Policy & Administration», 40, n. 1, pp. 104-120
- Taylor-Gooby P. (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- Trampusch C. (2006), *Industrial Relations and Welfare States. The Different Dynamics of Retrenchment in Germany and the Netherlands*, «European Journal of Industrial Relations», n. 2, pp. 121-133
- Vesan P. e Sparano V. (2009), *I partenariati per lo sviluppo locale*, Roma, Carocci
- Unicredit Foundation (2012), *Ricerca sul valore economico del Terzo settore in Italia*