

## PROMESSE DEL SECONDO WELFARE E QUESTIONI APERTE. UNA CONCLUSIONE

DI FRANCA MAINO E MAURIZIO FERRERA

### 1. REALIZZAZIONI E PROMESSE

Le risorse pubbliche da destinare alla modernizzazione del welfare e alla cosiddetta «innovazione sociale» sono oggi in Europa davvero modeste. Soprattutto nei paesi economicamente più deboli, gli stringenti vincoli di bilancio del Fiscal Compact (che entreranno in vigore dal 2015) rischiano anzi di tradursi in ulteriori riduzioni di servizi e prestazioni. Questa non può certo rappresentare l'unica risposta all'emergere di nuovi rischi e bisogni esacerbati dalla crisi, oltre a contraddire l'esigenza di rilanciare un modello di crescita inclusiva. Proprio per evitare questo scenario, in vari paesi si stanno sempre più proponendo e sperimentando forme e strumenti di sostegno e di integrazione al welfare statale che coinvolgono anche soggetti non pubblici nel ruolo tanto di finanziatori ed erogatori di servizi e trasferimenti, quanto di partner nei processi di progettazione e governo del cambiamento.

Come è tristemente noto, la situazione del nostro paese è particolarmente critica: il welfare state non sembra più in grado di fronteggiare adeguatamente i bisogni espressi dalla società e dai territori. Visti l'elevatissimo livello di debito pubblico, l'accelerato invecchiamento demografico e le specificità storiche negative (squilibri, lacune, inefficienza, sprechi e persino corruzione) che segnano il modello di welfare italiano, i problemi sono destinati a restare anche una volta superata l'emergenza legata alla crisi economica. In questo *Rapporto* abbiamo analizzato a fondo una delle possibili strategie per far fronte alle difficoltà strutturali di questo modello: quella di promuovere lo sviluppo di un «secondo welfare» alimentato da risorse non pubbliche e costellato da una pluralità di soggetti privati e del privato sociale. Nelle pagine che precedono si sono messi in luce le caratteristiche di questi soggetti, la gamma sempre più ampia e articolata delle loro attività, il loro potenziale di ulteriore crescita.

Per sua stessa natura, il secondo welfare è caratterizzato da dinamiche di evoluzione spontanea, innescate da iniziative associative e filantropiche, sperimentazioni contrattuali di mercato o «quasi-mercato», intraprendenza dei corpi intermedi e dei territori. Se nel passato le forme di mutuo aiuto hanno svolto soprattutto un ruolo di supplenza rispetto a bisogni che non trovavano (ancora) risposta e copertura sotto alcuna forma, oggi il secondo welfare opera soprattutto in base a una logica integrativa rispetto ai programmi esistenti e a essi aggiuntiva, ossia è rivolto a completare ciò che il primo welfare già garantisce. Il secondo welfare è chiamato inoltre a una funzione di stimolo nei confronti del primo. Questa si sostanzia nel supporto e anzi nel contributo diretto al rinnovamento di modelli organizzativi e pratiche tradizionali, fino a promuovere un cambio di paradigma: non smantellamento, ma modernizzazione e ri-orientamento della prote-

zione sociale, al punto da trasformarla, in alcuni ambiti, in «promozione» sociale, ossia veicolo di *empowerment*, di capacitazione dei beneficiari.

Dai nostri dati e analisi sono emersi risultati che confermano con chiarezza la rilevanza assunta dal secondo welfare nel nostro paese e gli ampi spazi esistenti per una sua ulteriore espansione. Possiamo riassumere i nostri risultati in cinque punti principali:

- ❶ il secondo welfare ha già raggiunto una rilevanza economica, finanziaria e occupazionale di tutto rispetto. Lungi dall'essere un fenomeno allo stato nascente, rilevabile solo attraverso lenti analitiche mirate e sofisticate, il secondo welfare è già oggi una realtà che incide direttamente e concretamente sulle condizioni di vita di milioni di italiane e italiani di ogni età;
- ❷ le attività (schemi, iniziative, sperimentazioni) del secondo welfare hanno dato vita a importanti, riconoscibili e riconosciute realizzazioni, dimostrando di saper far fronte in modo efficiente ed efficace a nuovi tipi di rischi e bisogni non adeguatamente coperti dal pubblico;
- ❸ queste realizzazioni sono state possibili anche grazie a soluzioni innovative sul piano degli strumenti, dell'organizzazione e della *governance*;
- ❹ intraprendenza e creatività (e sempre più spesso «innovazione sociale», per usare il linguaggio dell'Unione Europea) hanno riguardato non solo i soggetti non pubblici, ma anche quelli pubblici, in particolare Comuni e Regioni. Sempre più costrette dai vincoli finanziari, alcune di queste istituzioni hanno intrapreso incisive operazioni di razionalizzazione dei propri modelli di spesa e si sono indagate per mobilitare l'impegno dei propri territori, anche sotto il profilo finanziario;
- ❺ lo sviluppo e l'azione del secondo welfare ha svolto un ruolo importante nell'attutire le conseguenze sociali della crisi.

Esaminiamo ciascun punto separatamente. Con riferimento alla **rilevanza del secondo welfare sotto il profilo economico, finanziario e occupazionale**, i numeri parlano da soli. Guardando al Terzo settore in generale, le istituzioni non profit attive in Italia al 31 dicembre 2011 erano poco più di 300.000, e rappresentavano il 6,4 per cento delle unità giuridico-economiche presenti nel paese. Esse contano sul contributo lavorativo di oltre 5,7 milioni di persone: circa 4,8 milioni sono volontari (83,3 per cento), 681.000 sono lavoratori dipendenti (11,9 per cento), 271.000 sono lavoratori con contratto di collaborazione (4,8 per cento). Prendendo in considerazione i soli dipendenti, il Terzo settore rappresenta attualmente il 3,4 per cento della forza lavoro del nostro paese. Il settore non profit italiano si conferma costituito principalmente da associazioni non riconosciute e da associazioni riconosciute (rispettivamente, poco più di 200.000 e circa 68.300, pari al 66,7 e 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 (che corrispondono al 4,8 per cento), rappresentate principalmente da enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, comitati, società di mutuo soccorso, istituzioni sanitarie o educative (Istat 2013). Dal punto di vista del valore economico, il «fatturato» 2011 di questo variegato insieme di soggetti è stato stimato in 67 miliardi di euro, pari al 4,3 per cento del Pil (Unicredit Foundation 2012).

Guardando più da vicino al sistema delle Fondazioni (di cui ci siamo ampiamente occupati in questo *Rapporto*, cfr. i capitoli 4 e 5), sappiamo che – secondo le ultime rilevazioni Istat – quelle operanti in Italia sono 6.220; rispetto alla media del Terzo settore, sono relativamente più presenti nei settori dell'Istruzione e ricerca (11 per cento di tutte le realtà non profit attive in questo ambito) e della Filantropia e promozione del volontariato (9,9 per cento) (Istat 2013). Nel sistema spiccano le Fondazioni di origine banca-

ria (FOB). La loro costituzione (regolamentata dalla legge n. 218/1990) ha modificato il panorama filantropico del nostro paese nell'ultimo ventennio. Nel 2012 le FOB disponevano di un patrimonio di oltre 42 miliardi di euro. Nello stesso anno esse hanno realizzato 22.000 interventi in favore dei propri territori, erogando complessivamente 965,8 milioni di euro (Acri 2013). Meritano una menzione anche le 32 Fondazioni di comunità. Di queste 15 sono nate all'interno di un progetto voluto dalla Fondazione Cariplo e il loro patrimonio nel 2012 ammontava a 227 milioni di euro, con un aumento di circa il 3 per cento rispetto all'anno precedente. Queste realtà, sviluppatesi sul finire degli anni Novanta, si propongono di «democratizzare la filantropia» attraverso la diffusione della cultura del dono. Ogni anno immettono nei rispettivi territori diversi milioni di euro, che producono interessanti effetti moltiplicatori. Le 15 Fondazioni di comunità lombarde hanno superato nel 2012 i 22,5 milioni di euro di erogazioni, grazie ai quali sono stati finanziati oltre 2.300 progetti di utilità sociale.

Per quanto riguarda 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). 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. È sorprendente notare che, 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 per cento ha in realtà carattere «socio-affettivo». Così, l'*employee engagement index* dei lavoratori aumenta del 30 per cento quando il welfare viene introdotto, e del 15 per cento quando un servizio già esistente viene migliorato. 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).

Anche il settore assicurativo sta lentamente attivandosi nella copertura dei rischi sociali. La sua incidenza è però tuttora inferiore a quella che si registra negli altri paesi sviluppati, soprattutto per quanto riguarda la *long-term care*. Il potenziale di espansione è perciò ampio, anche considerando il crescente interesse dei consumatori rivelato dalle inchieste d'opinione, nonché il fatto che la spesa sanitaria privata a carico delle famiglie, cosiddetta *out of pocket*, si aggira tra il 25 e il 30 per cento della spesa sanitaria complessiva. Si aggiunga che attualmente l'83 per cento di tale spesa privata è sostenuta direttamente dalle famiglie, mentre meno del 4 per cento è intermediata dalle compagnie di assicurazione e il 14 per cento circa da organizzazioni mutualistiche non profit. Quando le famiglie spendono senza intermediazione assicurativa e mutualistica, il costo da sopportare è però molto più elevato: in altre parole, se si sviluppasse un secondo welfare assicurativo e mutualistico di natura integrativa, le famiglie spenderebbero di meno o potrebbero fruire di un maggior numero di servizi e prestazioni. Nel nostro paese ci sono ormai più di 500 fondi integrativi negoziali e volontari e circa 2.000 mutue sanitarie, molte delle quali nate dalla contrattazione collettiva di grandi categorie di lavoratori dipendenti; esse si autofinanziano per oltre 4 miliardi prestando servizi a più di 5 milioni di persone. Questa recente proliferazione di intermediari, però, intercetta evidentemente solo una piccola parte dei flussi di spesa privata.

Secondo punto: gli schemi, le iniziative e le sperimentazioni del secondo welfare hanno dato vita a importanti realizzazioni, dimostrando di **saper far fronte in modo efficiente**

**ed efficace a nuovi tipi di rischi e bisogni** non adeguatamente coperti dal welfare pubblico, quali l'esclusione, la vulnerabilità (esposizione al rischio di povertà), il disagio abitativo, la conciliazione vita-lavoro, in parte anche la non autosufficienza. Com'è noto, la crisi economica di questi anni ha portato a un marcato indebolimento del ceto medio e al relativo aumento del numero dei cosiddetti «vulnerabili», ossia coloro che, pur trovandosi improvvisamente in una condizione di forte difficoltà economica, non si considerano e non vengono considerati poveri. Sempre più spesso – e per effetto di un avvenimento destabilizzante, riconducibile nella maggior parte dei casi alla crisi – persone che vivono in condizioni di «normalità» si trovano catapultate in situazioni di disagio economico e sociale che non sono in grado di fronteggiare autonomamente. Molte Fondazioni hanno scelto di rispondere proprio a questo tipo di bisogno. Un esempio emblematico è il progetto Trapezio (cfr. capitolo 4), promosso dalla Compagnia di San Paolo e dall'Ufficio Pio nella città di Torino a partire dal 2011, il quale si propone di avvicinare e sostenere individui che sperimentano forme di vulnerabilità temporanea. L'obiettivo è quello di prevenire la povertà attraverso un processo di stabilizzazione e, in seguito, determinare l'inversione della tendenza al deterioramento delle condizioni di vita, fino ad arrivare al completo recupero dell'indipendenza economica dei beneficiari.

La crisi economica e le trasformazioni socio-demografiche stanno compromettendo quello che dovrebbe essere uno dei capisaldi delle politiche sociali, il diritto di disporre di un'abitazione decorosa. Nell'ambito delle politiche abitative, la sinergia tra primo e secondo welfare si traduce nel passaggio dall'edilizia residenziale pubblica all'edilizia sociale. Anche in questo caso le iniziative di secondo welfare tendono a privilegiare quell'area grigia di outsider, provenienti perlopiù dal cosiddetto «ceto medio impoverito», che dispone di redditi troppo elevati per accedere all'edilizia popolare ma insufficienti per rivolgersi al mercato privato.

Vi sono poi i bisogni che originano dalle trasformazioni del mercato del lavoro, del sistema produttivo e della struttura familiare, dai quali emerge l'esigenza di nuove tutele e di forme di conciliazione famiglia-lavoro. Anche su questo fronte abbiamo rilevato dinamiche evidenti di adattamento e rinnovamento, soprattutto sotto forma di welfare aziendale. Molte imprese concedono flessibilità oraria, permessi retribuiti per motivi familiari, congedi parentali e rimborso di costi legati alla gestione dei figli, quali l'asilo e le spese scolastiche. Ci sono poi i fondi previdenziali e sanitari integrativi. La salute – che si tratti di assicurazione o cassa sanitaria, o di check-up e programmi di prevenzione finanziati dall'azienda – e il sostegno al reddito (particolarmente sentito per quanto riguarda il suo mantenimento durante la fase della vecchiaia, ma apprezzato anche quando si tratta di rimborsi spese e buoni acquisto) rimangono i cardini dei sistemi di welfare aziendale. A questi si aggiungono sempre più spesso misure e strumenti di *work-life balance*, perlopiù imperniati sulla flessibilità dei tempi e su misure di sostegno destinate alle lavoratrici. Nei panieri di welfare aziendale hanno cominciato a entrare anche formazione e istruzione: si tratta di aree d'intervento relativamente «nuove», o, meglio, solo recentemente riconosciute come *benefits*.

Sul piano delle risposte ai bisogni di conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa volte a sostenere le esigenze di cura della famiglia (verso i figli ma anche, in misura lenta ma crescente, verso gli anziani non autosufficienti), evitando che il carico di responsabilità e impegni ricada sulle donne condizionandone anche le prospettive di carriera, abbiamo indagato due fra gli sviluppi più interessanti: quello delle Reti territoriali di conciliazione costituite tra il 2011 e il 2013 in Lombardia (cfr. capitolo 10) e il caso del Comune di Modena, dove per scongiurare la chiusura delle scuole dell'infanzia comuna-

li è stata costituita una Fondazione di partecipazione di diritto privato a cui, dal 2012, è stata affidata la gestione di cinque scuole (cfr. capitolo 9).

Tra i nuovi bisogni oggetto di iniziative di secondo welfare possiamo elencare anche il supporto alla genitorialità. A proposito delle Fondazioni di comunità (cfr. capitolo 5) abbiamo discusso, ad esempio, l'interessante progetto della Fondazione di Monza e Brianza volto a fronteggiare le nuove forme di fragilità adolescenziale e più in generale familiare: nel 2011 sono stati emessi 10 bandi, per un valore complessivo di poco più di 1 milione di euro, attraverso cui sono stati finanziati 80 progetti. I beneficiari sono stati in prevalenza giovani e minori (49 per cento delle erogazioni) con interventi volti a promuovere il volontariato giovanile, il sostegno allo studio, proposte culturali e iniziative di prevenzione del disagio; a seguire, le erogazioni a favore di disabili (28 per cento) e di famiglie vulnerabili e problematiche (13 per cento).

Terzo punto: **soluzioni innovative sul piano degli strumenti, dell'organizzazione e della governance**. Su questo fronte i fermenti di innovazione rilevati dalla nostra indagine sono molto significativi.

Abbiamo descritto in dettaglio (cfr. capitolo 2) alcune delle più interessanti esperienze di welfare aziendale di grandi (ATM, Luxottica, Nestlé Italia, SEA Aeroporti, Tetra Pak, Ubi Banca e Unipol Assicurazioni) e medie aziende (come il Colorificio San Marco, con due siti produttivi in Veneto). Abbiamo però richiamato l'attenzione anche su nuovi strumenti potenzialmente in grado di diffondere il welfare aziendale tra le imprese di piccola dimensione, che sappiamo rappresentare oltre il 95 per cento del tessuto produttivo italiano: i contratti di rete, i patti per lo sviluppo, i bandi regionali dedicati proprio a questa tipologia di imprese. Di particolare interesse è risultata poi l'evoluzione della contrattazione di secondo livello – aziendale, inter-aziendale e territoriale – che permette di includere negli accordi anche misure di welfare. Fra i tanti casi analizzati, ricordiamo qui l'Accordo quadro regionale lombardo per la promozione di interventi di welfare aziendale e conciliazione vita-lavoro nel sistema della piccola e media impresa, firmato da sindacati e rappresentanti delle PMI lombarde nell'aprile 2013. L'intesa è nata con il duplice obiettivo di favorire la crescita economica delle aziende e valorizzarne la «responsabilità sociale», con una particolare attenzione alla condizione femminile. Un passaggio fondamentale esplicita inoltre l'intenzione di utilizzare la contrattazione territoriale e aziendale come strumento privilegiato di coinvolgimento anche delle istituzioni locali e delle associazioni del Terzo settore.

Fra i protagonisti principali dell'innovazione strumentale e organizzativa vi sono le Fondazioni di origine bancaria. Grazie a molte di esse sui territori stanno nascendo reti e collaborazioni atte a individuare le esigenze locali e le migliori opzioni per farvi fronte. In diversi casi sono nate partnership che coinvolgono soggetti pubblici e privati, istituzionali e non profit, nazionali e locali. Se è vero che le FOB non posseggono risorse economiche sufficienti a sostituire l'intervento pubblico neppure in ambiti specifici di bisogno (cfr. capitolo 4), è vero anche che possono avviare azioni «dimostrative» nei confronti di coloro i quali dispongono delle forze necessarie per affrontare i bisogni su scala più ampia come, appunto, le pubbliche amministrazioni. Alcune Fondazioni possiedono buone capacità di diagnosticare i problemi che emergono nei territori, analizzare le politiche vigenti (o la loro assenza), ipotizzare possibili soluzioni alternative. Inoltre, seppur con una certa fatica, si è progressivamente sviluppata nelle (grandi) Fondazioni quella cultura del monitoraggio e della valutazione sia *in itinere* sia *ex post* ancora pressoché assente nelle amministrazioni pubbliche. Alcune FOB hanno recen-

temente avviato la sperimentazione dei cosiddetti *Mission Related Investments*, ossia l'impiego di parte del patrimonio in operazioni che, a fronte di rendimenti certi ma inferiori a quelli normalmente richiesti, sostengano direttamente lo sviluppo economico e sociale dei territori. Obiettivo ulteriore di queste operazioni è aggregare risorse finanziarie provenienti anche da altri soggetti, generando un interessante effetto moltiplicatore. I *Mission Related Investments* nel 2011 si sono attestati complessivamente sui 3.533 milioni di euro, pari al 7,1 per cento del totale degli attivi e all'8,2 per cento del patrimonio complessivo delle Fondazioni.

Anche il fronte della finanza sociale offre spunti molto interessanti. UBI Banca ha sviluppato con successo titoli obbligazionari che, oltre a garantire un ritorno sull'investimento, offrono ai sottoscrittori la possibilità di sostenere iniziative di riconosciuto valore sociale. Banca Prossima ha a sua volta costituito una piattaforma online attraverso cui i privati possono prestare denaro direttamente alle organizzazioni non profit. Fondazione Cariplo e Borsa Italiana offrono alle società che decidono di quotarsi sul mercato azionario l'opportunità di sostenere realtà del mondo non profit versando un contributo al momento dell'IPO. Sono solo alcuni degli esempi di finanza sociale che negli ultimi mesi hanno preso piede nel nostro paese e che mirano a cambiare i rapporti esistenti tra mondo della finanza, privati e Terzo settore. In un momento in cui il reperimento di risorse economiche 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.

Nel capitolo 8 si è analizzata la Fondazione Housing Sociale, operante dal 2004 sul territorio nazionale, oltre ad alcuni progetti di *social housing*: Parma Social House, lo Sharing Hotel Residence di Torino, il condominio solidale torinese «A casa di Zia Jessy», il progetto Abitare dell'Ufficio Pio di Torino, l'Agenzia di Intermediazione Sociale dell'Abitare (AISA), il cui obiettivo è creare una rete di soggetti che facilitino l'accesso alla casa per chi è in situazione di disagio abitativo. Si è già detto che tali iniziative giocano un ruolo importante di integrazione del primo welfare nei confronti anche di quei soggetti che si trovano lievemente al di sopra delle soglie di bisogno previste da quest'ultimo. Oltre all'innovazione, per così dire, funzionale e finanziaria (il secondo welfare porta risorse aggiuntive), tali iniziative si segnalano per l'adozione di un nuovo modello di *governance* nei rapporti fra gli *housing providers* (che comprendono nuovi attori, provenienti dal Terzo settore e dal privato) e l'ente pubblico: rapporti di collaborazione dai quali possono scaturire benefici – dal rilancio dell'edilizia all'equilibrio urbano – che vanno al di là della mera offerta di soluzioni abitative a soggetti svantaggiati.

**Quarto punto: l'intraprendenza e creatività non solo dei soggetti non pubblici, ma anche di quelli pubblici, in particolare Comuni e Regioni.** Nonostante i vincoli imposti alla finanza comunale dal Patto di Stabilità Interno e i tagli ai trasferimenti statali, i Comuni hanno continuato a svolgere la propria funzione di sostegno sociale. Nel 2010, il 17,1 per cento della spesa corrente delle amministrazioni comunali è stato destinato proprio a questa funzione, confermatasi così una delle principali voci di intervento. Famiglia e minori, anziani e persone con disabilità sono i principali destinatari delle prestazioni di welfare locale: su queste tre aree di utenza si concentra quasi l'83 per cento delle risorse impiegate. Pur nel quadro ristretto delle loro possibilità, i Comuni si sono insomma sforzati di colmare i vuoti lasciati dal Governo centrale.

Dal *Rapporto* emerge che, di fronte alla crisi, anziché indietreggiare molti Comuni hanno intrapreso un percorso di rinnovamento. Sono stati fatti, innanzitutto, sforzi per

rendere più efficienti e mirati i bilanci, comprimendo spese non essenziali, razionalizzando gli uffici, riducendo gli sprechi. È stata poi ridefinita l'agenda delle priorità, concentrando gli interventi sulla tutela dei bisogni più acuti – disoccupazione e nuove povertà – nel tentativo di mantenere livelli accettabili di coesione sociale. Infine, si sono cambiate le modalità d'intervento, attraverso l'adozione di nuove forme di *governance* e collaborazioni anche finanziarie con altri attori locali (*partnership*, *co-funding*, progettazione partecipata, per citare solo le principali strategie). In altre parole, gli enti locali hanno cercato di trasformarsi da unici – o principali – produttori di servizi in promotori di reti capaci di mettere in relazione il maggior numero possibile di attori, da quelli pubblici a quelli privati, dai movimenti di cittadini ai settori profit e non profit. Si può dire dunque che si è cominciato a sperimentare un nuovo modello di protezione sociale locale (o *place-based*) in cui il pubblico cambia ruolo: da un lato, agisce come regista di una costellazione ampia e flessibile di partner, alcuni dotati di capacità anche importanti di finanziamento; dall'altro, continua a garantire l'universalità dei servizi di base e interviene là dove «la rete» non arriva.

Alcuni esempi illustrati nel *Rapporto* danno l'idea della portata del cambiamento e delle future possibili strade. I tradizionali Piani di zona, che in alcune aree del paese hanno già acquisito una discreta maturità, sono stati rivisitati e potenziati come strumento adatto a riflettere sui bisogni e sulle risposte praticabili. Rispetto alla tradizione, i Piani di zona vengono utilizzati in modo nuovo: si adotta una programmazione partecipata, allargata a un'ampia gamma di attori (compresi i potenziali co-finanziatori), si passa dalla logica dei *tavoli* a quella dei *processi*, si lavora non più su uno specifico obiettivo, ma in modo trasversale. Il coinvolgimento dei privati diventa un modo non solo per reperire risorse aggiuntive, ma anche per includere nuovi attori nella definizione dell'agenda collettiva, incanalandone l'azione entro solchi disciplinati da norme discusse in luoghi pubblici ed evitando così dinamiche sommerse o opportuniste. Questa, naturalmente, è l'ambizione dichiarata per alcune delle esperienze analizzate. La sua effettiva realizzazione deve naturalmente misurarsi con rischi di velleitarismo, dirigismo e confusione. La «regia» non si improvvisa e molte amministrazioni probabilmente non hanno capacità istituzionali adeguate a svolgere questa funzione.

Sempre nell'ambito del welfare locale, merita segnalazione anche il diffondersi delle cosiddette *welfare communities*, strumenti di *welfare soft* finalizzati a promuovere l'accoglienza, la socializzazione e le attività di auto-aiuto e mutuo aiuto. Si pensi a progetti quali le banche del tempo, le biblioteche autogestite dai genitori, i consorzi per promuovere la vendita a chilometro zero, analizzati, con altre iniziative, nel capitolo 5.

Per quanto riguarda il livello regionale, sotto il profilo dell'innovazione istituzionale vale la pena innanzitutto menzionare nuovamente le Reti territoriali di conciliazione (RTC) costituite in Lombardia (cfr. capitolo 10), che hanno riscosso interesse anche da parte delle istituzioni UE. Guardando all'esperienza nel suo complesso dopo due anni di sperimentazione, le 13 Reti sono effettivamente 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 tra responsabilità familiari e partecipazione al mercato del lavoro appare dunque avviata, e in questo caso sembra di poter dire che la Regione abbia svolto un ruolo decisivo di propulsore e regista. Un altro esempio positivo è il fondo sanitario mutualistico territoriale e integrativo del Sistema Sanitario Nazionale costituitosi nel marzo 2013 nella Regione Liguria: esso consentirà ai cittadini che aderiranno (dietro pagamento di un contributo) di usufruire di prestazioni sanitarie integrative dei LEA (i Livelli essenziali di assistenza

definiti dallo Stato) e agli anziani di ricevere più assistenza domiciliare integrata. La novità principale di questa mutua sanitaria regionale sta nel fatto che è aperta a tutti e, non essendo orientata al profitto, ha l'obiettivo di dotare tutti i cittadini di una capacità negoziale collettiva nel rapporto con l'offerta (anche privata) di servizi e prestazioni in ambito sanitario, socio-sanitario e socio-assistenziale. Il riconoscimento regionale fa sì che la mutua debba attenersi agli schemi previsti da linee guida e protocolli di qualità e sottoporsi al controllo in merito alle attività integrative.

Infine, quinto punto: **il secondo welfare contribuisce ad attutire gli effetti della crisi**. Come si è detto, la lunga e difficile congiuntura economica ha accentuato precarietà e impoverimento anche tra coloro che in precedenza sembravano al riparo da tali rischi. Il *Rapporto* ha individuato un ventaglio ampio di iniziative di secondo welfare volte a rispondere a questa dinamica: la novità non sta solo nell'aggiunta rispetto alla risposta pubblica, ma anche nel tentativo di non limitarsi all'aiuto emergenziale *una tantum*. A titolo esemplificativo, possiamo menzionare tre iniziative fra le tante analizzate. Il progetto «Reciproca solidarietà e lavoro accessorio» avviato nel 2010 nel Comune di Torino ha sperimentato una schema di assistenza ai disoccupati coinvolgendoli in attività promosse da enti senza fini di lucro che abbiano come riferimento la «cura della comunità»; i partecipanti al progetto vengono retribuiti utilizzando lo strumento dei voucher per il lavoro accessorio. Il «Fondo emergenza lavoro», promosso nel 2009 dalla Fondazione della Comunità del Novarese in collaborazione con Fondazione Banca Popolare di Novara, sindacati (Cgil, Cisl, Uil), Prefettura, Provincia, Comune e Diocesi di Novara, ha sperimentato forme di aiuto a famiglie vulnerabili integrando il sostegno economico in caso di disoccupazione con forme di aiuto per fronteggiare i problemi abitativi. La Fondazione Comunitaria del Ticino Olona ha invece attivato un «progetto di micro-credito» volto a sostenere famiglie a rischio povertà che si trovano di fronte all'esigenza di finanziare bisogni «straordinari, essenziali e sostenibili» (pagamento di affitti, utenze domestiche, tasse e spese scolastiche, sanitarie, eccetera). Il progetto rappresenta un interessante modello di partnership, promosso dalla Fondazione con il coinvolgimento di diverse istituzioni e amministrazioni locali.

## 2. RISCHI E QUESTIONI APERTE

Nonostante il quadro promettente appena tratteggiato, è d'obbligo concludere menzionando alcune zone d'ombra e criticità su cui è opportuno riflettere per il futuro. Si è ripetuto più volte che lo sviluppo del secondo welfare va visto con favore nella misura in cui riesce a creare sinergie con il primo welfare, in una logica di integrazione, complemento e stimolo all'innovazione. La realizzazione di queste sinergie non può essere data per scontata. Inoltre, per sua natura il secondo welfare è esposto al rischio di generare effetti perversi che in parte possono essere neutralizzati e in parte no: in questo secondo caso è indispensabile averne contezza, anche per non generare eccessive aspettative. Le zone d'ombra emerse dal *Rapporto* possono essere riassunte nei seguenti punti:

- ❶ il rischio di un «incastro distorto» fra primo e secondo welfare;
- ❷ la difficoltà di «fare sistema»;
- ❸ la disparità territoriale;
- ❹ la debolezza dei meccanismi di monitoraggio e valutazione;
- ❺ l'incompiuta adesione al paradigma dell'investimento sociale.



In primo luogo, si tratta di evitare il **rischio di un incastro «distorto» e opportunistico fra primo e secondo welfare**, con implicazioni negative in termini di efficienza ed equità. L'espansione di iniziative di secondo welfare «dimostrative» o pilota nell'ambito dei nuovi rischi può indebolire gli incentivi alla ricalibratura del primo welfare, con ciò consolidando la tendenza alla conservazione dello *status quo*, sostenuta dalla percezione (errata) che «si è già fatto tutto» sul fronte della riforma del primo welfare, e che tutto quel che manca si possa fare con il secondo. Non è così. Ci sono ancora ampi margini di riequilibrio, razionalizzazione e recupero di efficienza all'interno della spesa sociale pubblica, che possono liberare risorse da destinare ai nuovi rischi. La non autosufficienza, gli asili nido, le politiche per la famiglia e l'inclusione non possono trovare risposta solo con le risorse e gli strumenti di secondo welfare, per quanto importanti siano le sperimentazioni avviate e rilevanti i potenziali di crescita. Lo Stato non può inoltre sottrarsi al compito di definire i livelli essenziali delle prestazioni di servizio, nonché di monitorare e valutare il loro effettivo rispetto.

Vi è poi il rischio – già menzionato nell'Introduzione – che il secondo welfare accentui ed esaspera la segmentazione del nostro mercato del lavoro. Ciò vale soprattutto per il welfare aziendale. Da un lato, continuano ad aumentare gli esempi di multinazionali italiane ed estere che offrono sistemi di welfare aziendale sempre più articolati ai propri dipendenti; dall'altro, troviamo le piccole e medie realtà imprenditoriali spesso prive delle risorse finanziarie e organizzative per introdurre questi schemi, e che, qualora interessate e disponibili, non raggiungono tuttavia una massa critica sufficiente per ottenere condizioni vantaggiose nella negoziazione con i fornitori. Il problema acquista dimensioni rilevanti se consideriamo che in Italia i lavoratori delle PMI sono più dell'80 per cento degli occupati, a fronte di una media europea del 67 per cento. Le grandi imprese rischiano di trasformarsi in «isole» di relativo benessere per i propri dipendenti, in contrapposizione alla grande maggioranza della forza lavoro. Abbiamo visto che vi sono sforzi per aiutare anche le piccole e medie imprese ad accedere al secondo welfare; ma un accesso su larga scala è tutt'altro che scontato.

Secondo punto: la **difficoltà di «fare sistema»**. La proliferazione di iniziative sparse nei territori e avviate da una pluralità variegata di attori può dar luogo a una configurazione incompleta o troppo disordinata del secondo welfare, incapace di cogliere e valorizzare complementarità e sinergie tra le sfere dello Stato, del mercato, del Terzo settore e della famiglia. Al contrario, la capacità di innovazione sociale dev'essere gradualmente promossa e attivata – grazie alle reti di attori e dentro modelli di *governance multi-stakeholders* e multi-livello – nelle aree di sovrapposizione tra le quattro sfere (cfr. capitolo 1), attribuendo alle istituzioni pubbliche, in particolare a livello locale, il compito di coordinare e monitorare i processi, evitando la creazione di «doppioni» da un lato e, dall'altro, la persistenza di «vuoti» funzionali.

Terzo punto: la **disparità territoriale**. Lo sviluppo del secondo welfare non sembra immune dal grande problema del nostro paese: il divario tra Nord e Sud e, più in generale, l'accentuata frammentazione territoriale. Se il tessuto economico e sociale del Centro-Nord consente la mobilitazione di risorse aggiuntive a quelle pubbliche e favorisce lo sviluppo di nuove iniziative, anche grazie alla presenza di enti filantropici e di maggiori capacità istituzionali da parte della pubblica amministrazione, nel Mezzogiorno la stagnazione economica, la debolezza dei corpi intermedi, le lacune e lo scarso attivismo del welfare pubblico non costituiscono certo un terreno fertile per un decollo

«dal basso» del secondo welfare. Con riferimento al welfare aziendale, Italia Lavoro ha cercato di accorciare le distanze lanciando il progetto La.Fem.Me (cfr. capitolo 2), nato per favorire l'occupazione femminile nelle regioni del Mezzogiorno attraverso lo sviluppo economico e l'offerta di servizi di conciliazione. Il sistema delle FOB ha costituito la Fondazione con il Sud, avente l'obiettivo di favorire nel Mezzogiorno la crescita della moderna filantropia e il consolidamento di reti sociali radicate sui territori, capaci di creare nuove sinergie tra le varie componenti della società civile. Restano tuttavia forti dubbi che possano essere spontaneamente innescate iniziative di secondo welfare efficaci e di questa portata da parte di altri soggetti della società meridionale. L'avvio della nuova fase di programmazione dei fondi UE potrebbe essere l'occasione buona per l'innescare, ma solo a patto che vi sia una regia forte dall'esterno.

Quarto punto: la **debolezza dei meccanismi di monitoraggio e valutazione**. Delle tantissime iniziative di secondo welfare discusse in questo *Rapporto* (così come nel sito [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)), solo alcune si sono avviate verso una maggiore stabilità e un radicamento sul territorio. Sono le più efficienti ed efficaci? Naturalmente, non lo si può dare per scontato. Da ciò una triplice sfida: 1) monitorare e valutare le iniziative che nascono e si sviluppano; 2) capire quali iniziative possono trasformarsi da sperimentazioni e progetti pilota in programmi tanto stabili da poter contare su un flusso di risorse continuativo; 3) fare leva su monitoraggio e valutazione per «creare sistema», avviando e sostenendo un processo che sia incrementale e parta «dal basso», ma sia anche cumulativo, fondato cioè su *benchmarking*, diffusione di buone pratiche, apprendimento. L'assenza di adeguate forme di coordinamento e *benchmarking* può impedire la diffusione di buone pratiche, far salire il costo dell'innovazione, portare alla sparizione di esperienze positive e al mantenimento di esperienze negative, ostacolare le sinergie. Si prenda, ad esempio, il welfare aziendale. Come si è detto, sono tante le (grandi) imprese che offrono pacchetti di welfare. Rimangono invece pochi i tentativi di esportare i modelli vincenti su più vasta scala, e spesso sembra che per raggiungere i medesimi traguardi ogni impresa riparta da zero e non capitalizzi le tante buone prassi già presenti e diffuse sul territorio. Manca insomma una regia che contribuisca a una maggior diffusione e replicabilità di quelle pratiche che si rivelano positive e virtuose e che eviti al contempo la duplicazione, all'interno di uno stesso contesto, di esperienze simili promosse da soggetti che potrebbero – se accompagnati – collaborare di più. Nell'ambito del cosiddetto *Social Investment Package* adottato nella primavera 2013, l'Unione Europea ha posto rinnovata enfasi sulle dinamiche di innovazione sociale e mette a disposizione risorse ed *expertise* per seguirne gli sviluppi, anche attraverso attività di analisi: sarà bene approfittare dell'occasione.

Quinto punto: lo sviluppo del secondo welfare va considerato come una **sfida anche sul piano culturale, uno stimolo ad aderire con maggior convinzione al paradigma dell'investimento sociale**. Nell'Introduzione abbiamo citato un brano scritto più di trent'anni or sono da Ralf Dahrendorf, che già tematizzava il problema del rapporto fra responsabilità pubblica, collettiva e individuale nella sfera della protezione sociale. Rispondendo a quella lungimirante tematizzazione, occorre oggi riaprire una riflessione sul concetto classico di universalismo inteso come *copertura onnicomprensiva di tutta la popolazione, per tutti i bisogni meritevoli di tutela e in forma completamente gratuita*. A questa concezione (di dubbia sostenibilità dal punto di vista non solo economico-finanziario, ma anche della giustizia distributiva) appare opportuno contrapporre l'alter-

nativa dell'*universalismo progressivo*: accesso esteso a tutta la popolazione, ma con filtri selettivi capaci di calibrare il paniere delle prestazioni in base all'intensità del bisogno e della situazione economica degli utenti. Ciò significa garantire di meno a chi ha meno bisogno e/o chiedere a chi può permetterselo, in base alla situazione economica, una compartecipazione progressivamente più elevata per accedere alle prestazioni garantite (la compartecipazione rimarrebbe comunque più bassa del costo reale del servizio e del suo prezzo nel mercato privato).

Il principio dell'*universalismo progressivo* ben si presta, oggi, a fungere da perno per la ricalibratura del primo welfare. Esso è al tempo stesso quello più in linea con l'«incastro virtuoso» fra primo e secondo welfare auspicato sopra e con il paradigma emergente dell'investimento sociale. Per convincersene, basta leggere alcuni dei passi salienti della recente Comunicazione UE *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione* (COM, 2013, 83 final), riportati nel riquadro che segue.

#### **Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione: la strategia dell'Unione Europea**

Per raggiungere gli obiettivi dell'agenda Europa 2020, è opportuno adottare una nuova strategia che tenga conto dei vincoli di bilancio e delle sfide demografiche degli Stati membri. Le politiche sociali devono rispondere a due esigenze indissociabili: la qualità e la sostenibilità fiscale. È quindi opportuno in primo luogo utilizzare le risorse disponibili in modo più efficiente ed efficace, elaborando politiche semplificate, meglio mirate e basate sulla condizionalità. L'*universalismo* e la selettività sono due nozioni da utilizzare in modo intelligente.

La Commissione invita gli Stati membri a dare maggiore importanza agli investimenti sociali al momento dell'allocazione delle risorse e nell'ambito della struttura globale delle politiche sociali; si tratta pertanto di mettere maggiormente l'accento sui servizi di custodia dei bambini, l'istruzione, la formazione, le misure attive del mercato del lavoro, l'assistenza all'alloggio, il reinserimento e i servizi sanitari.

Le risorse delle politiche sociali non si limitano alle risorse pubbliche. Una parte non trascurabile proviene dalle persone e dalle famiglie. Anche le organizzazioni senza fini di lucro forniscono servizi sociali su grande scala, come i centri di accoglienza per i senzatetto, l'assistenza agli anziani, ai disabili e i centri di consulenza per le prestazioni sociali in generale. Le imprese sociali possono integrare gli sforzi del settore pubblico e compiere un'opera pionieristica nella creazione di nuovi mercati, ma il sostegno che esse ricevono attualmente è insufficiente. Le organizzazioni a fini di lucro del settore privato dovrebbero essere ulteriormente incoraggiate a sfruttare il potenziale d'investimento sociale, in particolare grazie a un ambiente sociale e professionale in buona salute e senza rischi. Non si tratta solo della responsabilità sociale delle imprese ma, ad esempio, della formazione sul lavoro, delle strutture interne per l'accoglienza dei bambini, della promozione della salute e di luoghi di lavoro accessibili e aperti alle famiglie. Nel settore sociale, gli Stati membri non fanno sufficientemente ricorso a formule di finanziamento innovative, anche facendo appello al settore privato e all'ingegneria finanziaria mediante strumenti come la micro-finanza, le garanzie sostenute da politiche e i *Social Investment Bonds*, che dovrebbero permettere di realizzare economie di bilancio.

L'innovazione sociale è un elemento essenziale degli investimenti sociali, considerando che le politiche sociali devono essere costantemente adattate in funzione di nuove sfide. Ciò suppone la necessità di sviluppare e realizzare nuovi prodotti, servizi e modelli, analizzarli e privilegiare i più efficaci ed efficienti. Nel settore delle politiche sociali, gli innovatori necessitano di un quadro di riferimento e di sostegno per verificare e promuovere, ad esempio, nuovi meccanismi finanziari, e misurare e valutare l'impatto delle loro attività. L'innovazione sociale deve essere estesa, iscriversi nel quadro delle politiche ed essere collegata a priorità come l'applicazione delle raccomandazioni specifiche per paese, in particolare attraverso il Fondo sociale europeo.

Come si evince dai brani riportati, la Comunicazione formula tre chiare esortazioni:

- ❶ l'adozione di una nuova concezione di universalismo;
- ❷ la ricalibratura del welfare verso le politiche di investimento sociale;
- ❸ la valorizzazione del secondo welfare, in una cornice generale di promozione dell'innovazione sociale.

A partire dal 2014, la Commissione europea intende rafforzare il monitoraggio sui progressi degli Stati membri in queste direzioni, nell'ambito delle procedure del Semestre europeo e sulla base delle informazioni e degli impegni contenuti nei Programmi nazionali di riforma. Ci auguriamo che questo *Rapporto* possa fornire al Governo italiano una base di informazioni e spunti operativi, utile non solo ad apprezzare e valorizzare il secondo welfare che già abbiamo, ma anche a sostenerne attivamente l'ulteriore evoluzione – insieme a tutti gli attori non pubblici di cui ci siamo occupati – in coerenza con le linee guida europee.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Acri (2013), *Diciottesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria, anno 2012*
- 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
- COM (2013) 83 final: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020*
- Istat (2013), *9° Censimento dell'industria e dei servizi e censimento delle istituzioni non profit. Primi risultati*, Roma
- Rizzi F., Marracino R. e Toia L. (2013), *Il welfare sussidiario: un vantaggio per aziende e dipendenti*, McKinsey & Company per Valore D
- Unicredit Foundation (2012), *Ricerca sul valore economico del Terzo settore in Italia*