

SECONDO RAPPORTO SUL SECONDO WELFARE IN ITALIA

2015

a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera

In partnership con



e con



CORRIERE DELLA SERA

SECONDO RAPPORTO SUL SECONDO WELFARE IN ITALIA

2015

a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera

Il Rapporto è disponibile su www.secondowelfare.it

Gli autori del Rapporto 2015

Chiara Agostini (Centro Einaudi)

Lorenzo Bandera (Centro Einaudi)

Simone Cerlini (Gruppo Clas)

Maurizio Ferrera (Centro Einaudi e Università degli Studi di Milano)

Michela Gobbo (Centro Einaudi)

Chiara Lodi Rizzini (Centro Einaudi)

Franca Maino (Centro Einaudi e Università degli Studi di Milano)

Giulia Mallone (Centro Einaudi)

Stefano Neri (Università degli Studi di Milano)

Giulio Pasi (Centro Einaudi)

Barbara Payra (Centro Einaudi)

Federico Razetti (Centro Einaudi)

Patrik Vesan (Università della Valle d'Aosta)

Alessandro Venturi (Università degli Studi di Pavia)

Il progetto **Percorsi di secondo welfare**, diretto da Franca Maino (Dipartimento di Scienze sociali e politiche, Università degli Studi di Milano), con la supervisione scientifica di Maurizio Ferrera (Centro Einaudi e Università degli Studi di Milano), è realizzato dal Centro Einaudi in partnership con Cisl Lombardia, Cisl Piemonte, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Fondazione Crc, Fondazione Cariparo, Fondazione con il Sud, Forum Ania Consumatori, Kme, Luxottica; e con la Città di Torino, il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano e il «Corriere della Sera».

Avviato nel maggio 2011 con l'obiettivo di ampliare e approfondire il dibattito sulle trasformazioni dello Stato sociale in Italia, il progetto guarda in particolare alle misure e alle iniziative cosiddette di secondo welfare, realizzate attraverso l'uso di risorse non pubbliche provenienti da imprese, fondazioni, associazioni e altri enti del Terzo Settore. L'attività è costruita a partire da una raccolta di dati volta a caratterizzare e monitorare le esperienze in corso. La ricognizione e l'analisi dell'esistente sono infatti essenziali per promuovere valutazioni d'impatto capaci di fornire uno stimolo non solo al dibattito ma alla concreta promozione del secondo welfare.

Nell'autunno 2011 è stato aperto un sito web – www.secondowelfare.it –, ed è attiva una newsletter informativa. Dalla fine del 2012 è iniziata la pubblicazione dei *Working Papers* della collana 2WEL. Nel novembre 2013 i risultati delle ricerche svolte nel primo biennio del progetto sono state raccolte nel *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*. Nel luglio 2015 Percorsi di secondo welfare è diventato una testata, iscritta nel Registro dei Giornali e Periodici del Tribunale di Torino.

2WEL, Percorsi di secondo welfare • Centro Einaudi
via Ponza 4 • 10121 Torino
+ 39 0115591611 • segreteria@centroeinaudi.it
www.secondowelfare.it • www.centroeinaudi.it

© 2015 Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi

SECONDO RAPPORTO SUL SECONDO WELFARE IN ITALIA 2015
a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera

| | |
|--|----|
| <i>Il Centro Einaudi e il progetto «Percorsi di secondo welfare»</i> | 5 |
| Executive Summary | 7 |
| Introduzione <i>di Maurizio Ferrera</i> | 11 |
| Conclusioni: bilancio e prospettive <i>di Maurizio Ferrera e Franca Maino</i> | 17 |
| Indice del Rapporto 2015 | 35 |

Franca Maino e Maurizio Ferrera sono grati allo staff del Centro Einaudi, in particolare ad Anna Maria Gonella, a Chiara Bianco e Adriano Boano per il prezioso lavoro organizzativo ed editoriale.

IL CENTRO EINAUDI E IL PROGETTO «PERCORSI DI SECONDO WELFARE»

Da oltre quattro anni Percorsi di secondo welfare esplora, analizza e valuta le molteplici e variegate iniziative di secondo welfare che si stanno sviluppando nel nostro Paese. Le ricerche svolte sono state raccolte, al termine del primo biennio, nel Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia, presentato nel novembre 2013 presso l'Auditorium di Fondazione Cariplo e ora, terminato il secondo biennio, confluiscono nel Secondo Rapporto, che viene presentato a Torino presso la Sala Vivaldi della Biblioteca Nazionale.

Il ripensamento delle politiche di welfare è un tema su cui il Centro Einaudi si è costantemente misurato nel suo cinquantennio di attività. Il progetto «Percorsi di secondo welfare» si colloca sulla frontiera di questa riflessione ed è per questo che il Centro ha accettato volentieri l'invito a coordinarlo, in collaborazione con l'Università degli Studi di Milano e il Corriere della Sera e grazie al sostegno di importanti partner istituzionali: Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Fondazione Cariparo, Fondazione Crc, Fondazione Con il Sud, Forum Ania Consumatori, Kme, Luxottica, Cisl Lombardia, Cisl Piemonte e Comune di Torino.

Grazie a un costante e articolato lavoro di approfondimento, nei suoi quattro anni di vita il progetto ha prodotto centinaia di contributi originali, interviste, working paper e articoli scientifici, pubblicati sul sito www.secondowelfare.it. I collaboratori del progetto hanno poi contribuito a realizzare numerosi eventi e convegni. Il Rapporto 2015 fa il punto sulle tendenze in atto del secondo welfare, propone un bilancio complessivo delle sue realizzazioni, individua i suoi punti critici e suggerisce alcune proposte di cambiamento. Tramite questa pubblicazione, il Centro Einaudi intende fornire un utile contributo alla discussione pubblica su uno dei temi sicuramente più rilevanti per il futuro del nostro paese.

EXECUTIVE SUMMARY

Il secondo welfare si sta consolidando. Nell'ultimo biennio, molte iniziative nate come esperimenti o progetti pilota si sono stabilizzate, i principali attori hanno confermato e in molti casi rafforzato il proprio impegno, il flusso di risorse non pubbliche si è fatto più regolare e affidabile.

Al consolidamento hanno contribuito una pluralità di attori: imprese, assicurazioni, enti bilaterali, mutue, fondi integrativi, organizzazioni sindacali e associazioni datoriali, fondazioni ed enti filantropici, associazioni ed enti non profit, organizzazioni di volontariato, imprese sociali.

Il welfare negoziale (nelle sue varie forme: aziendale, interaziendale, territoriale) coinvolge ormai il 21,7% delle imprese italiane (il 31,3% se si considera anche la contrattazione individuale).

Vi è stato un notevole consolidamento del secondo welfare nella sanità. Risultano operative ormai più di 100 società di mutuo soccorso che si occupano di prestazioni socio-sanitarie e sono circa un milione gli italiani che hanno oggi una copertura integrativa grazie all'iscrizione a una società di mutuo soccorso.

Sono circa un milione e mezzo le famiglie direttamente coperte da una polizza malattia, a cui vanno aggiunti circa 3 milioni di soggetti aderenti a fondi integrativi convenzionati con una impresa assicuratrice.

Nel 2014 la raccolta di premi assicurativi relativi al ramo malattie è di circa 2 miliardi di euro, a cui vanno aggiunti premi per circa 70 milioni di euro, classificati nello specifico comparto del ramo vita, a copertura dei rischi di perdita della autosufficienza (Ltc).

Il settore non profit – per molti aspetti “cuore” del secondo welfare – ha dato anch'esso segni di grande vitalità. Al termine del 2011 le organizzazioni non profit attive in Italia risultavano essere più di 300 000, il 28% in più rispetto al 2001, con una crescita del personale dipendente pari al 39,4%. Compresi i volontari, il settore coinvolge oltre 5,7 milioni di persone. Il totale delle entrate di bilancio delle istituzioni non profit è pari a 64 miliardi di euro (2014).

Le risorse messe a disposizione dalla filantropia in senso lato superano i 12 miliardi. Le donazioni individuali sono pari a 4,6 miliardi di euro e quelle delle imprese ammontano a circa 4,4 miliardi. A queste vanno aggiunte le donazioni effettuate

attraverso la rete della Chiesa, per un valore di 2,6 miliardi. Nel 2014 le Fondazioni di origine bancaria hanno erogato risorse per 911,9 milioni di euro, per 22 805 interventi, in aumento rispetto a 884,8 milioni di euro e 22 334 interventi che furono le disponibilità messe a disposizione nel 2013.

Un fenomeno nuovo è la crescita delle piattaforme di *crowdfunding*. Nel maggio 2014 si contavano 54 piattaforme, di cui 41 attive e 13 in fase di lancio, con un incremento del 30% in soli sette mesi. I progetti ospitati sulle piattaforme italiane sono oltre 50 mila, di cui in media circa il 35% viene realmente finanziato. Il valore complessivo dei progetti finanziati supera i 30 milioni di euro.

Il consolidamento del secondo welfare è stato alimentato da alcuni “volani” endogeni ed esogeni. I primi hanno a che fare con dinamiche di “autopropulsione” oppure, più frequentemente, di adattamento spontaneo e “incastro” virtuoso fra il primo e secondo welfare, fra livelli istituzionali di governo, tra l’arena dello Stato, del mercato, del terzo settore e della società civile, tra settori/competenze di policy, tra territori.

I volani esterni sono rappresentati principalmente da alcune riforme recenti che hanno esplicitamente previsto un coinvolgimento di soggetti non pubblici che operano a livello locale: per esempio Garanzia Giovani, Jobs Act, Nuova Carta Acquisti.

Nel contesto della recessione, il secondo welfare ha saputo generare una “nuvola” di interventi a sostegno delle fasce più vulnerabili, “innaffiando” le sacche di svantaggio e facendo crescere nei territori risposte innovative in grado di mitigare gli effetti della crisi.

Oltre l’11% delle famiglie dichiarano di avere avuto un membro che nel corso del 2014 ha ricevuto un aiuto economico o ha beneficiato di servizi erogati da enti non pubblici.

La crisi ha portato alla luce un problema drammatico: la povertà alimentare. Gli italiani in condizioni di povertà alimentare sono 5 milioni e mezzo. Il dato positivo dell’ultimo biennio è la mobilitazione della società civile, soprattutto tramite la creazione di empori della solidarietà. Nei sette anni di crisi sono state aiutate quasi centomila persone.

Eloquenti anche i dati relativi alle risposte messe a disposizione dalla Chiesa: 1 169 progetti anticrisi economica proposti dalle diocesi italiane, di cui 171 fondi diocesani di solidarietà e 140 progetti di microcredito per famiglie e/o piccole imprese nel 2014.

Nonostante le innegabili realizzazioni del secondo welfare, rimangono alcune zone d’ombra: l’eterogeneità, la frammentazione, la diffusione a macchia di leopardo degli interventi, le forti disparità fra Nord e Sud, esacerbate dalla crisi.

Sono emerse anche nuove criticità: gli ostacoli normativi contro cui si scontra l’attivismo del secondo welfare; la ancora troppo scarsa consapevolezza del suo potenziale quale motore di crescita; il modesto investimento sulla comunicazione.

Per promuovere la crescita ulteriore del secondo welfare è necessario elaborare una strategia che rafforzi i suoi volani interni ed esterni.

Fra i volani interni, di particolare importanza sono: l'espansione e l'articolazione degli strumenti di finanza sociale, che canalizzano risorse verso gli attori e le iniziative di secondo welfare; la messa a punto di canali e veicoli per l'estensione delle "reti" e la diffusione di conoscenze e buone pratiche all'interno di tutto il territorio nazionale.

Fra i volani esterni, è necessario realizzare una serie di riforme che aprano spazi e incentivino le partnership fra pubblico, privato e terzo settore, da un lato, e facilitino lo sviluppo del welfare integrativo e assicurativo dall'altro lato. Dunque: riforma del Terzo Settore, introduzione del voucher universale servizi alla persona, realizzazione di un fisco pro-welfare, introduzione del reddito minimo garantito, attuazione del Jobs Act per quanto riguarda le politiche dell'impiego e di conciliazione vita personale - lavoro.

Indispensabile, infine, l'introduzione di forme capillari di monitoraggio e valutazione dell'impatto sociale, per orientare attori e politiche di secondo welfare in direzione di un intreccio virtuoso con il primo welfare, nonché per identificare e valorizzare iniziative e sperimentazioni che siano efficienti, eque ed efficaci.

INTRODUZIONE

DI MAURIZIO FERRERA

Quando fu coniata, ormai cinque anni fa, l'espressione "secondo welfare" era un semplice titolo di giornale. In un'inchiesta del *Corriere*, Dario Di Vico intendeva attribuire un nome a una nuova generazione di politiche sociali, sviluppate al di fuori del perimetro pubblico, che «intrecciando le esperienze degli enti locali, delle fondazioni e delle aziende può aspirare ad aggiungere cinque punti di Pil di spesa sociale ai 27 finanziati ora dal welfare statale». Negli anni successivi, l'espressione si è progressivamente arricchita sul piano concettuale ed empirico ed è oggi diventata un'apprezzata categoria interpretativa, sempre più spesso utilizzata nel nostro dibattito pubblico.

Rispetto ad altre categorie (per esempio welfare di comunità, welfare mix, welfare civile), quella di "secondo welfare" ha due vantaggi. Ha una connotazione più generale, priva di delimitazioni territoriali o organizzative. Ed è un concetto "relazionale", che getta un ponte immediato con la sfera del "primo welfare". Il secondo welfare non si sostituisce al welfare state nella sua accezione classica, ma ne è un complemento, un'aggiunta. Interviene laddove il primo è lacunoso o addirittura assente; soprattutto, integra gli schemi e i programmi pubblici già esistenti, accrescendo così la capacità di risposta a rischi e bisogni sociali.

Nel secondo welfare sono certo ricomprese le molte iniziative legate ai territori e alle comunità locali; le azioni che emergono "dal basso", dalla società civile e dalle varie associazioni intermedie; quelle che poggiano su nuove combinazioni fra soggetti pubblici, privati e non profit. Ma al suo interno si collocano anche il welfare privato *tout court* (per esempio quello assicurativo) nonché quello aziendale e contrattuale. Si ritrovano le prime, innovative esperienze di collaborazione transfrontaliera o transnazionale (per esempio fondi pensione *cross-border*). Ci sono i *social impact bonds* e le tante iniziative attraverso cui soggetti tradizionali del primo welfare s'ingegnano per trovare risorse e coinvolgere attori non pubblici nello svolgimento delle proprie funzioni.

Il concetto di secondo welfare resta aperto dal punto di vista descrittivo e neutro dal punto di vista valutativo. Non ha preclusioni ideologiche. Poggia su assunti insieme pluralisti e "critici". L'obiettivo del welfare è quello di rispondere ai bisogni delle persone, accrescere le loro *chance* di vita. Per svolgere adeguatamente queste funzioni, l'intervento dello Stato è imprescindibile. Ma non può essere esaustivo. È utile

e desiderabile che altri soggetti si attivino nel perseguimento degli stessi obiettivi, mobilitando risorse aggiuntive. Tuttavia occorre fare attenzione: il secondo welfare non è solo “luci”, ma anche “ombre”, può generare circoli viziosi, intenzionalmente o, più spesso, in modo non intenzionale. Di qui l’importanza di mantenere un sano atteggiamento critico.

Per osservare e interpretare le dinamiche di secondo welfare in modo aperto e al tempo stesso critico, è fondamentale adottare un’ottica comparativa. Nessun paese europeo può oggi ignorare ciò che avviene altrove. Nessuno può guardare a se stesso come a un’*unicum* in positivo o in negativo. L’espressione secondo welfare è stata coniata in Italia (anche se qualcuno ha già cominciato a usarla anche al di fuori dei confini nazionali). Ma la “cosa” secondo welfare – il complesso di programmi e iniziative che si stanno sviluppando intorno alla protezione sociale pubblica e tradizionale – è ben visibile anche in altri paesi.

La sua espansione è massima nel mondo anglosassone. In Gran Bretagna, Canada, Australia e soprattutto negli Stati Uniti il primo welfare ha sempre mantenuto dimensioni limitate e una propensione a intrecciarsi con il mercato privato. Per molti aspetti, qui il secondo welfare non è un fenomeno recente, anche se nell’ultimo quindicennio il suo perimetro si è allargato e le sue componenti si sono fortemente articolate.

Nei paesi scandinavi, al contrario, il primo welfare ha tradizionalmente svolto un ruolo molto più significativo. Fino agli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso in questi paesi era anzi radicata l’illusione che il primo welfare potesse interamente “spiazzare” il mercato, le associazioni intermedie e, in parte, persino la famiglia nel tutelare i bisogni individuali. In realtà non è andata così. I bisogni sociali sono un bersaglio mobile, e soprattutto sono mobili le aspirazioni, le aspettative dei cittadini. Dagli anni Novanta anche nei paesi scandinavi si è sviluppato un fiorente settore di prestazioni e servizi sociali non pubblici e differenziati. Un settore poco conosciuto – se non del tutto ignorato –, ma ricco di spunti, di esempi interessanti da approfondire sul piano conoscitivo e da sperimentare sul piano pratico.

Nei paesi continentali e sudeuropei, il “diamante” del welfare (stato, mercato, famiglia, associazioni intermedie) si è storicamente configurato in maniera più complessa e meno ordinata, peraltro scaricando sulla famiglia un eccesso di responsabilità di cura. Anche in questi paesi l’espansione del secondo welfare è stata impetuosa nell’ultimo quindicennio. Le tante sfaccettature del diamante hanno moltiplicato i punti di accesso, le opportunità di incastro fra primo e secondo welfare. Nei sistemi pubblici del Sud Europa, poi, le tante lacune di copertura (sia rispetto a tipologie di bisogni, sia rispetto a categorie di beneficiari), combinandosi con la crisi economica, hanno stimolato l’attivismo di moltissimi attori. Non sempre però gli incastri hanno dato luogo a esiti virtuosi. E il sovraccarico delle famiglie è stato appena scalfito. Di qui la necessità di non smarrire, nei nostri paesi, la prospettiva critica.

Questo Secondo Rapporto fa il punto e discute quanto successo negli ultimi due anni. Non intende fornire una ricostruzione sistematica ed esaustiva. Non solo il secondo welfare è un cantiere aperto, per sua natura refrattario a sistematizzazioni unitarie. Ma è anche difficilmente catturabile in termini descrittivi: troppe le sfac-

cettature, le attività, le sperimentazioni, molte delle quali peraltro poco visibili in quanto realizzate nei territori. E soprattutto troppo scarse le fonti d'informazione e di dati. La newsletter periodica del nostro Laboratorio (Percorsi di secondo welfare: www.secondowelfare.it) cerca di documentare in tempo reale gli sviluppi più interessanti e rilevanti. Ma è una fatica di Sisifo. Per fare solo un esempio: non esiste un archivio nazionale in cui vengano depositati i contratti della cosiddetta negoziazione decentrata, una delle principali fonti normative del welfare territoriale e soprattutto aziendale.

Lo scopo del Rapporto è perciò quello di presentare uno spaccato, che noi crediamo sufficientemente rappresentativo, della realtà emergente in questa sfera. Ciascun capitolo si sofferma su una parte di questa realtà, la descrive, cerca di coglierne luci e ombre. Nelle conclusioni cerchiamo di tirare le fila, di fare un bilancio provvisorio, di azzardare qualche previsione e suggerire qualche proposta.

Prima di lasciare spazio ai vari capitoli, credo sia utile toccare brevemente un tema di cornice, che ritorna spesso nelle discussioni sul secondo welfare e che per molti partecipanti a queste discussioni costituisce una sorta di petizione di principio: l'espansione del secondo welfare può essere una minaccia per il primo, un "cavallo di Troia" al servizio di una graduale ma pervasiva privatizzazione del welfare, una pericolosa sfida alle conquiste e ai principi dell'universalismo e, dunque, dell'egualianza di fronte ai bisogni. Nella misura in cui riflettono genuine preoccupazioni empiriche e normative, queste obiezioni sono non solo legittime, ma comprensibili. L'importante è che non riflettano mere resistenze ideologiche e culturali, un'adesione dogmatica al vecchio paradigma secondo cui solo lo Stato, il pubblico (quale che siano, poi, le sue azioni concrete e gli effetti di queste azioni), può produrre politiche sociali efficaci e garantire la solidarietà.

Sì, è vero, il rapporto fra secondo e primo welfare può essere problematico, può dar luogo a tensioni e circoli viziosi, ivi compreso l'arretramento dell'impegno pubblico (o, come in Italia, il suo mancato avanzamento) in settori dove esso è importante per ragioni sia di equità che di efficienza. Pensiamo alla non autosufficienza: il secondo welfare può aggiungere, integrare, ma non supplire all'impegno dello Stato. Il modo forse più efficiente ed equo per organizzare la risposta collettiva a questo crescente bisogno è l'assicurazione obbligatoria, come dimostra l'esperienza di molti paesi europei. Solo lo Stato ha gli strumenti e i poteri per introdurla. Oppure pensiamo al contrasto alla povertà e all'esclusione. Si può ragionevolmente pensare che un paese come l'Italia possa fare a meno di uno schema pubblico di garanzia del reddito, affidandosi esclusivamente alla filantropia, al volontariato, alle iniziative del mondo non profit? No, non è un pensiero ragionevole. Su alcuni fronti (vecchi e nuovi), la divisione del lavoro fra primo e secondo welfare è chiara e limpida, non possono esserci dubbi. Ma in altri settori il confine è più incerto e più labile. Se non altro perché viviamo in un mondo di trasformazioni economiche, sociali e culturali sempre più rapide, le quali spostano continuamente in avanti la frontiera di bisogni (spesso nuovi, non prevedibili) e di aspettative non esaudite. Ed è utile e insieme desiderabile che su questa frontiera siano i cittadini ad autorganizzarsi e autore-sponsabilizzarsi; e, corrispettivamente, che sia lasciata loro la libertà di scelta. Senza

precludere, col tempo, l'opzione "pubblica", ma rimanendo aperti a tutte le alternative, sulla base di considerazioni che bilancino valori diversi e le loro conseguenze empiricamente verificabili.

Sofferamoci più nel dettaglio sul tema dell'universalismo. Si tratta di una categoria che ha dominato i dibattiti sul welfare nell'Europa novecentesca, ma che è anche molto ambigua: intreccia elementi descrittivi e normativi e incoraggia eccessive semplificazioni. Nel nostro paese si è poi radicata una concezione che possiamo definire "massimalista". L'universalismo è inteso come un sistema caratterizzato da un pacchetto di elementi, tutti necessari: la copertura dell'intera popolazione, indistintamente; l'omogeneità di trattamento; la gratuità delle prestazioni (nel caso dei servizi); il finanziamento fiscalizzato; la "pubblicità" della regolazione e della produzione. Nella realtà storica, nessun welfare state è stato mai organizzato in questo modo. Non nella Gran Bretagna dopo Beveridge (che lasciò ampio spazio agli schemi di previdenza occupazionale e privata). Non nel mondo scandinavo, che ha favorito la precoce formazione di sistemi pensionistici differenziati e multipilastro, ha delegato la protezione della disoccupazione e le politiche per l'impiego ai sindacati, ha sempre imposto partecipazioni in base al reddito per l'accesso ai servizi sociali e sanitari.

Dal punto di vista normativo, per la concezione massimalista universalismo è sinonimo di eguaglianza e redistribuzione verticale. Ma tale associazione tiene solo nella misura in cui la protezione è calibrata in base ai bisogni: non "a tutti uguale" e basta, ma "ugual trattamento per uguali bisogni". Il che implica sempre una selezione dei destinatari in base, appunto, ai loro bisogni – una selezione che non può essere interamente cieca rispetto alle differenti condizioni economiche (reddito, ricchezza). Certo, se tale selezione è rivolta a isolare e includere soltanto i "poveri" non c'è universalismo, ma residualismo. Se però la selezione isola ed esclude solo "i ricchi" (in forme graduate e progressive) è ben possibile restare all'interno dell'universalismo, sia dal punto descrittivo che normativo. La letteratura ha coniato vari termini per connotare questa forma di universalismo: *targeting within universalism*, *means-testing from the top*, *conditional universalism*, *positive discrimination-universalism* e altre ancora. Il dibattito è particolarmente vivace e articolato proprio nei paesi scandinavi, dove si parla sempre più apertamente di universalismo *differenziato* come strategia più efficace per "accomodare la diversità": diversità di condizioni materiali, di bisogni lungo il ciclo di vita, di capacità (alla Sen) e, *last but not least*, diversità di valori e preferenze.

È su questo sfondo culturale (e non solo sulla base di alternanze fra i partiti al governo) che dobbiamo leggere molti recenti sviluppi del welfare nordico: dall'espansione della *childcare* privata tramite voucher in Finlandia al nuovo mix svedese fra protezione pubblica di base, prestazioni occupazionali erogate dai fondi sindacali e polizze assicurative nel settore della disoccupazione. Un altro tipo di selettività inevitabile anche all'interno dell'universalismo riguarda la gamma di prestazioni. Dati i vincoli di bilancio e il continuo spostamento in avanti della frontiera di bisogni, aspettative, tecnologie e strumenti di risposta, non è certo possibile per lo Stato fornire garanzie *open-ended*, illimitate. Le garanzie debbono essere, appunto, delimitate in base a criteri di sostenibilità e appropriatezza. Se questo è vero, il secondo welfare

deve rapportarsi al primo in vari modi: fornendo strumenti per l'implementazione delle garanzie universali, sforzandosi di integrarle con aggiunte complementari, sperimentando modalità innovative di risposta sulla frontiera mobile dei bisogni, delle aspettative, delle tecnologie, degli strumenti e così via.

Mutuando dal dibattito scandinavo, possiamo dire che l'intreccio fra primo e secondo welfare è proprio quello di accomodare la diversità, all'interno di un quadro generale di solidarietà finanziariamente sostenibile e funzionalmente appropriata. La sfida è fare in modo che l'intreccio sia il più virtuoso possibile in termini di efficienza, efficacia ed equità. Ci auguriamo che questo Rapporto richiami l'attenzione su questa sfida e fornisca spunti pratici e analitici per affrontarla responsabilmente e fattivamente anche nel nostro paese.

CONCLUSIONI: BILANCIO E PROSPETTIVE

DI MAURIZIO FERRERA E FRANCA MAINO

1. IL SECONDO WELFARE SI CONSOLIDA

Il secondo welfare si sta consolidando. Nell'ultimo biennio molte iniziative nate come esperimenti o progetti pilota si sono stabilizzate, i principali attori hanno confermato e in molti casi rafforzato il proprio impegno, il flusso di risorse non pubbliche si è fatto più regolare e affidabile.

Iniziamo con qualche dato. Per quanto riguarda il sistema delle imprese, il segnale più evidente di consolidamento è la crescita del welfare aziendale. Il Rapporto Istat 2015 fornisce dati interessanti sulla contrattazione di secondo livello che nel 2012-2013 ha coinvolto (nelle sue varie forme: aziendale, interaziendale, territoriale) il 21,7% delle imprese italiane (il 31,3% se si considera anche la contrattazione individuale). Complessivamente, questo nuovo tipo di contrattazione ha consentito ai lavoratori interessati di percepire incrementi del 15% rispetto al salario medio nazionale (del 19% nelle imprese che erogano premi di risultato).

Per quanto riguarda i servizi offerti dal welfare aziendale, vi è stata un'espansione verso l'ambito della famiglia e delle politiche di conciliazione vita-lavoro. Se previdenza e sanità costituiscono ormai le basi di ogni piano di welfare strutturato, la novità è l'introduzione di misure di sostegno al reddito familiare e, soprattutto, di flessibilità oraria per garantire più tempo ai lavoratori con figli. Con riferimento alle imprese manifatturiere, dei servizi e del commercio, sempre l'Istat fornisce una mappatura delle pratiche di welfare aziendale e *corporate social responsibility*. Nel 2014 in cima alla graduatoria si collocano le iniziative sulla sicurezza e l'igiene dei luoghi di lavoro. Al secondo posto si trovano le attività di formazione professionale e di aggiornamento per i dipendenti. Seguono, rispettivamente al quart'ultimo e penultimo posto per frequenza, tutte le misure che hanno l'obiettivo di flessibilizzare l'orario e favorire la conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro, oltre a quelle che garantiscono un'offerta di "servizi di prossimità" come asili nido, assistenza sociale, ricreazione e sostegno. Le misure di flessibilizzazione dell'orario si rivelano particolarmente diffuse nel comparto dei servizi (dove più del 50% delle imprese interpellate afferma di aver adottato misure di questo tipo, contro il 24,2% del commercio e il 36,2% della manifattura), che è anche il più attivo per quanto riguarda i servizi di prossimità (il 30,7% delle imprese di servizi afferma di aver messo in campo almeno una di queste

azioni, contro il 17,6% delle imprese manifatturiere e appena il 4,2% di quelle attive nel commercio). I dati dell'Ocsel, l'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello della Cisl, mostrano poi che tra il 2012 e il 2013 gli accordi che trattano di asili nido e scuole d'infanzia sono cresciuti significativamente, passando dall'8 al 33%, così come le misure di sostegno al reddito: dal carrello della spesa (8%) ai rimborsi per spese scolastiche (17%), a una serie di altri servizi tra cui sono ricompresi cure termali, centri estivi e ricreativi, servizi alla persona, visite mediche gratuite e rimborsate (33%).

Fuori dall'area della contrattazione, vi è stato un notevole consolidamento del secondo welfare nella sanità, soprattutto grazie alla forte espansione delle società di mutuo soccorso e delle polizze assicurative. Con riferimento alle prime, in Italia risultano operative ormai più di 100 società di mutuo soccorso che si occupano di prestazioni socio-sanitarie (il numero sale a 150 se si contano anche le mutue che svolgono esclusivamente attività in campo sociale); e sono circa un milione gli italiani che hanno oggi una copertura integrativa grazie all'iscrizione a una società di mutuo soccorso (Maggi e De Pietro 2015; ma anche Payra in questo Rapporto). Con riferimento alle seconde, le assicurazioni detengono una posizione di leadership nella sanità integrativa italiana. Sono circa un milione e mezzo le famiglie direttamente coperte da una polizza malattia che prevede il rimborso delle spese sanitarie sostenute dall'assicurato e/o dai suoi familiari o l'erogazione di prestazioni mediche attraverso strutture convenzionate (cfr. Ania 2015). A questo numero vanno aggiunti circa 3 milioni di soggetti aderenti a fondi integrativi convenzionati con una impresa assicuratrice per l'erogazione dei servizi sanitari. Inoltre esistono casse sanitarie costituite da assicuratori aperte all'adesione di aziende che intendono offrire ai propri dipendenti garanzie sanitarie integrative a quelle erogate dal Ssn. Nel 2014 sono stati raccolti premi assicurativi relativi al ramo malattie per circa 2 miliardi di euro, a cui vanno aggiunti premi per circa 70 milioni di euro, classificati nello specifico comparto del ramo vita, a copertura dei rischi di perdita della autosufficienza (Ania 2015).

Il settore non profit – per molti aspetti “cuore” del secondo welfare – ha dato anch'esso segni di grande vitalità, non solo sul fronte della solidarietà e dell'assistenza, ma anche su quello dell'occupazione, in particolare femminile. Al termine del 2011 le organizzazioni non profit attive in Italia risultavano essere più di 300 000, il 28% in più rispetto al 2001, con una crescita del personale dipendente pari al 39,4%. La parte più imprenditoriale del non profit, quella relativa alle istituzioni con addetti, ha registrato nello stesso periodo un aumento più contenuto, ma ampiamente positivo (+ 9,5%). Complessivamente il settore conta sul contributo lavorativo di 4,7 milioni di volontari, 681 000 dipendenti, 270 000 lavoratori esterni, 5 000 lavoratori temporanei, ai quali possiamo aggiungere anche 19 mila lavoratori comandati/distaccati, 40 000 religiosi e 19 000 giovani che svolgono il servizio civile. Stiamo insomma parlando di oltre 5,7 milioni di persone attive all'interno di questo settore.

A questo si aggiunga che circa un italiano su otto svolge attività gratuite a beneficio di altri o della comunità (Istat 2013). I volontari che operano nelle istituzioni non profit italiane sono nel complesso più giovani che anziani: 950 mila hanno infatti meno di 29 anni (pari al 20%, di cui il 4% ha meno di 18 anni) a fronte di 704 000

volontari con più di 64 anni (14,8%). Il 43,2% dei volontari ha tra i 30 e i 54 anni rispetto al 22% dei 55-64enni. A testimonianza della dinamicità del settore, il totale delle entrate di bilancio delle istituzioni non profit è pari a 64 miliardi di euro (Istat 2014). La composizione interna delle entrate mette in luce che le fonti di origine privata rappresentano il 65% (più di 40 miliardi), mentre quelle di origine pubblica, complessivamente considerate, il 35%.

Uno dei principali e più attivi protagonisti del secondo welfare sono le Fondazioni di origine bancaria (Fob). Il loro patrimonio contabile, riferito al 2014, ammonta a più di 41 miliardi di euro e ha registrato rispetto all'anno precedente un incremento di circa l'1%. Il totale dei proventi registrati nei bilanci delle Fondazioni a fine 2014 ammonta a 2,271 miliardi, con un aumento del 52,6% rispetto a quello dell'esercizio precedente. Accanto al patrimonio, quello che però distingue le Fob è l'attività istituzionale, una parte della quale è ampiamente indirizzata all'ambito sociale (cfr. Acri 2015). In valori assoluti, le erogazioni del 2014, inclusi gli accantonamenti ai fondi speciali per il volontariato, si sono attestate a 911,9 milioni di euro per 22 805 interventi, in aumento rispetto ai 884,8 milioni di euro e ai 22 334 interventi del 2013. Di segno positivo sono anche le variazioni riguardanti le medie di importo per singola iniziativa e di numero di interventi per singola Fondazione: la prima raggiunge i 40 000 euro, la seconda fa registrare una media di 60 progetti per Fondazione.

Il settore del welfare è al centro del sistema erogativo delle Fob. Nel 2014, dopo *Arte, Attività e Beni culturali* (al primo posto) si colloca infatti il settore *Volontariato Filantropia e Beneficenza* che, salendo di ben tre posizioni rispetto alla rilevazione 2013, registra un importo complessivo di erogazioni pari a 131,7 milioni di euro e 2 812 iniziative (in termini percentuali, 14,4% degli importi e 12,3% del numero di interventi totali). Stabili al terzo e quarto posto troviamo il settore *Assistenza Sociale*, con 123,6 milioni di euro e 2 385 interventi (il 13,6% degli importi e il 10,5% del numero), e il settore *Educazione, Istruzione e Formazione* con 120,9 milioni di euro erogati (13,3% del totale) e 3 808 interventi (16,7%). Questi risultati sono ancora più rilevanti se si considera che la Legge di Stabilità per il 2015 ha alzato la tassazione a carico delle Fob di 20 punti percentuali. Ne è derivato un livello di imposizione di gran lunga superiore a quella dei soggetti privati for profit, le cui risorse non vengono riversate a favore della collettività.

Infine, un fenomeno interessante di consolidamento è la crescita delle piattaforme di *crowdfunding*, nuovi e intraprendenti protagonisti della cosiddetta economia sociale. Secondo un recente Rapporto di *Italian Crowdfunding Network*, nel maggio 2014 si contavano ben 54 piattaforme, di cui 41 attive e 13 in fase di lancio, con un incremento del 30% in soli sette mesi (Castrataro e Pais 2014). I progetti ospitati sulle piattaforme italiane sono oltre 50 000, di cui in media circa il 35% viene realmente finanziato. Il valore complessivo dei progetti finanziati supera i 30 milioni di euro. Il *crowdfunding* è una delle nuove frontiere del secondo welfare a livello internazionale: nel 2013 sono stati raccolti attraverso questo canale oltre 5 miliardi di dollari. Il potenziale di crescita è molto ampio anche in Italia. Da noi prevalgono per ora le piattaforme *lending-based* (microprestiti tra privati a tassi più che agevolati).

ti), ma in grande espansione è anche *l'equity-based crowdfunding* (ben 9 piattaforme in fase di lancio afferiscono a questo tipo). Su questo fronte il nostro paese ha svolto un ruolo da pioniere: nel 2012, il Decreto Crescita 2.0 (Decreto Legge 179/2012) ha per primo regolamentato questo modello di raccolta, delegando alla Consob i dispositivi di attuazione.

2. I VOLANI DEL CONSOLIDAMENTO

Il consolidamento del secondo welfare è stato alimentato da alcuni “volani” endogeni ed esogeni. I primi hanno a che fare con dinamiche di “autopropulsione” oppure, più frequentemente, di adattamento spontaneo e “incastrato” virtuoso fra il primo e secondo welfare, fra livelli istituzionali di governo, tra l'arena dello Stato, del mercato, del Terzo Settore e della società civile, tra settori/competenze di *policy*, tra territori. In tutti questi casi a confrontarsi sono tre logiche distinte: quella integrativa, quella complementare e quella sostitutiva. Gli incastrati che definiamo virtuosi sono quelli che non sostituiscono ciò che già c'è, contribuendo così a duplicare e frammentare l'offerta, ma quelli che perseguono l'integrazione e la complementarietà ampliando la gamma dei servizi, il grado di flessibilità degli interventi, la capacità di risposta ai bisogni con una forte attenzione al tema della sostenibilità.

Si prenda il caso della bilateralità (capitolo terzo). Qui la tendenza che si rileva è decisamente “virtuosa”, soprattutto in ambito sanitario, dove sta emergendo un “doppio incastrato”: le risorse sembrano essere effettivamente convogliate verso la copertura di aree lasciate scoperte sia dal sistema sanitario pubblico sia dai fondi integrativi nazionali di categoria. La logica prevalente è dunque quella integrativa. Va però sottolineato che lo strumento più diffuso continua a essere la semplice erogazione monetaria e che i bisogni sanitari cui viene offerta una risposta sono prevalentemente quelli che ricadono negli ambiti dell'assistenza poco tutelati dal nostro Ssn, ovvero “vecchi rischi” tradizionalmente poco protetti dal primo welfare. La collaborazione con altri attori del territorio per la fornitura di servizi è poco diffusa ma potrebbe diventare oggetto di un “terzo incastrato” nei prossimi anni.

Un altro esempio di volano interno è offerto dai *social impact bond*. Qui l'incastrato virtuoso passa per la costituzione di partenariati pubblico-privato capaci di funzionare come schemi negoziali. I progetti da finanziare non vengono scelti in base alla loro presunta capacità di generare flussi di cassa in entrata, ma in base alla loro attitudine a produrre risparmi di spesa, in particolare sui bilanci pubblici. Così, virtuosamente, i programmi di riduzione della spesa diventano l'occasione per attrarre investimenti privati e, al tempo stesso, questi ultimi diventano il modo con cui la pubblica amministrazione rientra nella disponibilità di risorse.

I volani esterni sono rappresentati principalmente da alcune riforme recenti che hanno esplicitamente previsto un coinvolgimento di soggetti non pubblici che operano a livello locale. Si pensi alla Garanzia Giovani. Essa nasce come un programma riconducibile principalmente alla sfera del “primo welfare”: le risorse messe a disposizione a livello europeo e nazionale sono pubbliche, gli attori che partecipa-

no al disegno e all'implementazione del programma tendono a essere, seppur non esclusivamente, soggetti pubblici. Lo schema è però programmaticamente aperto allo sviluppo di interventi di secondo welfare (cfr. il Capitolo 10, di Patrik Vesan). La Raccomandazione europea del 2013 prevedeva infatti l'attivazione di *partnership* pubblico-privato per il disegno e l'implementazione della Garanzia. Il programma italiano ha individuato tra le possibili "offerte" da proporre ai giovani utenti il servizio civile, che di norma prevede il coinvolgimento di soggetti del Terzo Settore, mettendo a disposizione risorse per la copertura di 5 504 nuovi posti nel 2015. La collaborazione tra attori pubblici e privati è poi centrale nella gestione e nello sviluppo di servizi rivolti all'inserimento lavorativo o formativo. Anche il Jobs Act ha mosso in questa direzione, soprattutto per la parte che riguarda le misure di conciliazione vita-lavoro. Dal canto suo la Nuova Carta Acquisti (Capitolo 8) vede il secondo welfare come protagonista sia nei tavoli tecnici a sostegno delle amministrazioni comunali, sia nella realizzazione dei progetti personalizzati. E per finire va ricordata la Legge di stabilità 2016 sia per la parte che riguarda il welfare aziendale e il premio di produttività (art. 12) sia per quella che riguarda le misure di contrasto alla povertà, là dove si prevede un esplicito coinvolgimento delle Fondazioni di origine bancaria (art. 24). Se approvate, potrebbero contribuire a innestare una marcia in più al secondo welfare anche la proposta di riforma del Terzo Settore e quella sull'introduzione del voucher universale servizi alla persona.

Va infine notato che in molti casi i volani interni e quelli esterni s'intrecciano fra loro. I protagonisti del secondo welfare svolgono una crescente attività di *advocacy* affinché si realizzino riforme a lungo auspicate. Pensiamo alle iniziative promosse dalla Alleanza contro la povertà per spingere il governo a introdurre un Reddito di inserimento sociale (Reis) – il quale dovrebbe essere realizzato attraverso un forte coinvolgimento del terzo settore per la componente "servizi". L'Alleanza (promossa dalle Acli e dalla Caritas che vede coinvolti, tra gli altri, Cgil, Cisl e Uil, Confcooperative, Anci, la Conferenza delle Regioni e numerosi soggetti del non profit, a partire dal Forum nazionale del Terzo Settore e dal Coordinamento nazionale dei Centri di servizio per il volontariato) è stata cruciale anche per coordinare l'azione e integrare l'agenda dei tanti soggetti attivi nel settore. Dinamiche analoghe di *advocacy* sono rilevabili sul fronte del welfare aziendale e contrattuale. In questo caso la mobilitazione degli attori ha riguardato l'individuazione di parti del Tuir (Testo unico imposte sui redditi) da modificare per favorire l'espansione quantitativa e qualitativa delle prestazioni erogabili dalle imprese.

3. LE RISPOSTE ALLA CRISI

L'ultimo biennio ha registrato due sfide interconnesse: da un lato i nodi irrisolti e le persistenti lacune del primo welfare, dall'altro le conseguenze sociali della crisi. Il secondo welfare ha saputo generare una "nuvola" di interventi a sostegno delle fasce più vulnerabili, che ha "innaffiato" le sacche di svantaggio facendo crescere nei territori risposte innovative che hanno saputo mitigare gli effetti della crisi.

Una recente indagine Censis indica che accanto alle reti familiari (le quali continuano a svolgere un ruolo cruciale nel sostenere i propri membri più fragili)¹, è andata assumendo sempre più importanza anche la rete degli organismi del Terzo Settore e in generale dell'economia sociale. Oltre l'11% delle famiglie intervistate – dato che sale al 19% tra le famiglie monogenitoriali – ha dichiarato di avere un membro che nel corso del 2014 ha ricevuto un aiuto economico o ha beneficiato di servizi erogati da associazioni del Terzo Settore. A beneficiare di questi aiuti sono soprattutto le famiglie con redditi medio-bassi (12%) e bassi (17,8%) e quelle che risiedono nelle regioni del Nord-Est e nel Sud. Il ruolo svolto dall'economia sociale è stato più rilevante nei comuni di piccole dimensioni (fino a 10 000 abitanti) e nelle grandi città con più di 250 000 abitanti, dove la crisi ha messo più a dura prova la sostenibilità delle famiglie: in entrambi i casi la presenza e l'attivismo di organismi non profit ha svolto un ruolo di supporto alle famiglie in difficoltà: in quasi 2,8 milioni di nuclei almeno un membro ha dichiarato di aver ricevuto qualche forma di aiuto e sostegno (Forum Ania Consumatori-Censis 2015, 29).

La crisi ha portato alla luce un problema drammatico: la povertà alimentare. Gli italiani in condizioni di povertà alimentare sono 5,5 milioni, di cui 1,3 milioni minori (Rovati e Pesenti 2015). Questo rischio/bisogno è stato da una parte ricompreso nelle più generali misure di contrasto alla povertà (*Social card*, Nuova Carta Acquisti, ecc.), dall'altra delegato, più o meno esplicitamente, al volontariato e alla beneficenza. Il dato positivo dell'ultimo biennio è la mobilitazione della società civile, soprattutto tramite la creazione di empori della solidarietà. Questi costituiscono un esempio di quella *partnership* pubblico - privato - Terzo Settore che è uno dei presupposti del secondo welfare. Volontariato e terzo settore promuovono e gestiscono i progetti; le imprese provvedono all'approvvigionamento dei prodotti (donando ciò che non è più commerciabile per difetti di confezionamento, scadenza immediata o eccedenze di produzione); mentre gli enti locali collaborano in maniera più o meno diretta, partecipando alla gestione o offrendo spazi e risorse economiche e umane. In questo campo risulta particolarmente significativo anche il supporto del mondo delle fondazioni, delle istituzioni pubbliche (per esempio delle Regioni), e dei privati cittadini. La rapida diffusione – parliamo di circa 60 empori aperti dal 2008, con 25 nuove aperture dal 2013 – segnala innanzitutto l'esistenza di un bisogno precedentemente non soddisfatto. La rete tra attori pubblici, privati e non profit si è attivata per dare una prima risposta a un problema non risolto e rilanciare il capitale sociale partendo dai territori e dalle comunità (comprese quelle del Sud) più disagiate e colpite dalla crisi. È chiaro però che il secondo welfare non può sostituirsi al primo in un'area di bisogno così estesa e cruciale.

I beneficiari di queste iniziative sono attualmente circa 60 000, ma nei sette anni di crisi sono state aiutate altre migliaia di persone, poi uscite dai programmi di aiuto

¹ Il 30,2% delle famiglie intervistate dal Censis dichiara di aver ricevuto contributi economici da parenti, amici o conoscenti: di queste, quasi il 9% riceve aiuto regolarmente e il 21,4% di tanto in tanto. In particolare si segnala che tra i giovani di 18-34 anni (i cosiddetti *Millennials*) oltre il 20% riceve regolarmente aiuto dalla rete familiare e amicale (cfr. Forum Ania Consumatori-Censis 2015).

o prese in carico da altre realtà dei territori. L'associazione Trentino Solidale parla di 7 000 kg di cibo recuperato ogni giorno (2 000 tonnellate all'anno). Non è facile misurare il valore di questi progetti, ma è chiaro che ci troviamo di fronte a veri e propri motori di una economia che recupera gli sprechi a vantaggio di chi si trova in stato di bisogno.

La crisi ha indotto anche le Fob a ripensare le modalità di intervento. A partire dal 2014, per esempio, due delle più importanti fondazioni di origine bancaria, Cariplo e Fondazione Crc, hanno varato bandi con finalità innovative. Il bando "Welfare di comunità e innovazione sociale" di Cariplo, per esempio, rappresenta un interessante punto di svolta sul fronte dei servizi alla persona. La fondazione milanese ha stanziato 30 milioni di euro di cofinanziamento per tre anni (dal 2014 al 2016), destinati a progetti che prevedano percorsi di programmazione aperti e partecipati alle tante realtà presenti sul territorio. Il bando "Cantiere Nuovo Welfare" della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo ha seguito una strada simile, incoraggiando l'elaborazione di progetti che posseggano una dimensione non meramente sperimentale, e che puntino alla autosostenibilità. Lo scopo è sostenere iniziative capaci di integrarsi con la programmazione pubblica dei servizi alla persona già attivati sul territorio, nella logica dell'integrazione.

Le Fob non si sono limitate alla gestione delle emergenze, ma si sono anche sforzate di individuare bisogni nuovi. Si pensi per esempio alla povertà educativa, un problema ancora ai margini del dibattito pubblico e istituzionale nel nostro paese, nonostante la gravità assunta da questo fenomeno². Nel 2014, il 13,3% del totale delle erogazioni monetarie delle Fob – per un ammontare pari a 120,9 milioni di euro – è stato destinato al settore "Educazione, istruzione e formazione" nell'intento di fronteggiare efficacemente il fenomeno (Acri 2015). Numerosi i settori di intervento trasversali alle iniziative messe in campo nei territori: dalla lotta alla dispersione scolastica al miglioramento delle competenze attraverso la diversificazione della proposta curriculare, dall'organizzazione di attività extracurricolari al finanziamento di borse di studio per studenti particolarmente meritevoli³. Interventi realizzati in collaborazione con molteplici soggetti del territorio, e dunque potenzialmente capaci di incidere su diversi aspetti del fenomeno.

Eloquenti anche i dati relativi alle risposte messe in atto a livello ecclesiale per contrastare la povertà (cfr. Caritas 2015): 1 169 progetti anticrisi economica proposti dalle diocesi italiane, di cui 171 fondi diocesani di solidarietà e 140 progetti di microcredito per famiglie e/o piccole imprese nel 2014. Ottocentosessantacinque Progetti Otto per mille Italia attivati dal 2012 al primo semestre 2015 dalle Caritas diocesane con il sostegno della Conferenza Episcopale Italiana e l'accompagnamento di Caritas Italiana. Questi ultimi solo nel 2014 sono stati 290 per un importo complessivo di oltre 30,5 milioni di euro.

² Si rimanda alla campagna di Save the Children *Illuminiamo il Futuro*. Maggiori informazioni sul sito <http://www.illuminiamoilfuturo.it>.

³ Per un elenco esemplificativo ma non esaustivo degli interventi promossi dalle Fob si rimanda a Razzetti (2015).

La crisi ha contribuito a trasformare le percezioni nei confronti del welfare. Da un'indagine Forum Ania Consumatori-Censis (2015) emerge un'opinione pubblica più consapevole dei costi del welfare pubblico, più sensibile ai temi della responsabilizzazione e dell'*empowerment*. Il passaggio da consumi di prestazioni di welfare a carico dello Stato a consumi privati per i quali si è disposti a spendere spontaneamente quote anche significative del proprio reddito viene percepito oggi come un processo socialmente accettabile; le prestazioni sanitarie, socio-assistenziali, formative sono viste sempre meno come un diritto incondizionato, ma come servizi ai quali accedere, se necessario, anche con un proprio esborso finanziario. Per il 50,6% degli italiani il welfare è troppo generoso e per questo è in crisi (Forum Ania Consumatori-Censis 2015, 62): lo pensa il 65,3% degli intervistati delle regioni del Nord-Ovest, il 51,2% delle regioni del Nord-Est, poco meno del 50% degli intervistati del Centro, mentre rimane questa un'opinione ancora minoritaria tra i cittadini del Sud (37,7%). Una domanda del sondaggio rivela poi un dato sorprendente: il 78,5% degli italiani si dichiara favorevole alla proposta di «far pagare i servizi del welfare pubblico in relazione al reddito delle persone che li utilizzano». Prende inoltre piede la percezione che il welfare debba essere liberato dagli sprechi e dalle sacche di «inappropriatezza» e vada innestato dentro un solco che fa della sostenibilità economica e sociale la sua guida, stimolando a compartecipare tutti coloro che possono permetterselo sulla base di un principio di responsabilità sociale diffusa.

4. I TRATTI DEL CONSOLIDAMENTO: CHI, COSA, COME, CON QUALI RISORSE?

Al consolidamento hanno contribuito una pluralità di attori: imprese, assicurazioni, enti bilaterali, mutue, fondi integrativi, organizzazioni sindacali e associazioni datoriali, fondazioni ed enti filantropici, associazioni ed enti non profit, organizzazioni di volontariato, imprese sociali. Ciò che si nota è l'intensificarsi di collaborazioni sinergiche, spesso estese anche ad attori pubblici. Le *partnership* pubblico-privato-privato non profit sono anzi la novità più rilevante. In molti casi si sono anche sottoscritti veri e propri patti tra attori, attraverso cui programmare e progettare le politiche del territorio, per condividere priorità, risorse e responsabilità, e favorire sinergie e integrazioni. Ne sono esempio concreto sia l'Istituzione Educazione Scuola di Bologna (Capitolo 7) sia il Patto per il sociale della Regione Piemonte. Quest'ultimo risponde alla volontà dell'Assessorato alle politiche sociali di costruire un rapporto di fiducia e cooperazione tra Regione e territorio ed è l'esito di un processo partecipativo che ha visto coinvolti tra gennaio e luglio 2015 una pluralità di attori, istituzionali e non, che lavorano sui territori. Attori che insieme hanno individuato – per il triennio 2015-2017 – quattro linee strategiche di intervento: integrazione socio-sanitaria; inclusione sociale e contrasto alle diverse forme di povertà; sostegno alle responsabilità genitoriali e prevenzione del disagio minorile; riforma dell'assetto di governo.

Un fenomeno interessante è il superamento della logica di mera esternalizzazione dei servizi da parte delle istituzioni di primo welfare e di delega a soggetti non pubblici. La nuova logica è quella della costruzione di reti *multistakeholder* e di processi partecipati, in alcuni casi capaci di arrivare alla coproduzione di servizi e

interventi. E l'obiettivo non è solo la risposta estemporanea al bisogno, ma la "capacitazione" (*empowerment*). Sia nei confronti dei destinatari (responsabilizzazione e condizionalità) sia nei confronti dei fornitori.

Tra i rischi/bisogni oggetto di intervento, tre spiccano in particolare: la vulnerabilità economica e sociale e le nuove forme di povertà e i carichi familiari: cura, genitorialità, conciliazione vita personale-lavoro (con ricadute importanti sulle condizioni dei minori e in parte anche degli anziani non autosufficienti e dei disabili). Con riferimento proprio alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, dei 199 enti bilaterali analizzati nel terzo capitolo, l'80% risulta offrire almeno una prestazione di *work-life balance*, con una offerta che è differenziata sia per settore che per territorio e vede affiancare a misure più tradizionali (incentrate per lo più sull'erogazione di contributi economici a sostegno delle famiglie) progetti più innovativi come quelli promossi dagli Enti bilaterali del Terziario e del Turismo (due settori caratterizzati da un'alta incidenza di forza lavoro femminile) di Lodi, di Bolzano, di Mantova e di Cuneo in sinergia con numerosi altri attori dei rispettivi territori, che puntano a incentivare un'offerta ampia di servizi.

Il secondo welfare non sembra aver ancora sviluppato a sufficienza il proprio potenziale nel settore dei servizi alla persona: un potenziale che riguarda sia la risposta ai bisogni sia la creazione di occupazione. Per quanto riguarda i bisogni, sappiamo che in Italia il sistema-famiglia produce al suo interno un ampio ventaglio di servizi per i propri componenti, soprattutto per i bambini piccoli e gli anziani. Ma i numeri ci dicono che oggi tale sistema è in sovraccarico. Il welfare "fai da te" non regge più, soprattutto per le madri (e sempre di più anche le figlie adulte) su cui ricadono troppi compiti. Più di 650 000 donne inattive che si prendono cura dei figli minori, di adulti malati o disabili, di anziani non autosufficienti dichiarano che vorrebbero lavorare, ma non possono farlo per l'insufficienza di servizi pubblici o per l'alto costo di quelli privati. Il carico di cura che grava sulle spalle di queste donne è così intenso che molte devono comunque ricorrere ad aiuti informali. La crisi ha accentuato il problema. Per salvaguardare un minimo di cura "professionale" per i non autosufficienti molte famiglie hanno dovuto ridurre i consumi, intaccare i risparmi, persino indebitarsi.

Questo deficit di servizi è un problema, ovviamente, anche per chi è occupato e non sa come conciliare responsabilità lavorative e familiari. È da notare che in Italia non mancano solo fornitori di "cura", ma anche professionisti che offrano prestazioni per la facilitazione della vita quotidiana. Pensiamo all'assistenza informatica, amministrativa, fisioterapica a domicilio. Oppure alle piccole riparazioni, alla manutenzione e vigilanza della casa; o ancora all'aiuto per trasporti e mobilità (bambini, anziani), alla preparazione di pasti, alle consegne a domicilio, al disbrigo di pratiche varie e così via. La promozione di un moderno settore di "neo-terziario sociale" potrebbe generare molti circoli virtuosi: più opportunità di scelta e consumo, più conciliazione fra casa e lavoro e soprattutto più occupazione. A questo proposito, una recente analisi del Centro Studi di Confartigianato, mettendo in relazione l'indicatore di presa in carico dell'utenza per i servizi di asilo nido (quelli pubblici e l'insieme degli altri servizi socio-educativi per la prima infanzia) a livello comunale

con il tasso di occupazione femminile 15-64 anni, osserva come la presenza di tali servizi coesista con una maggiore integrazione della donna nel mercato del lavoro: al crescere dell'indice di presa in carico degli utenti, corrisponde una crescita del tasso di occupazione femminile (Ufficio Studi Confartigianato 2015, 49-50).

I cosiddetti *white jobs* (sanità e assistenza) costituiscono uno dei settori che in Europa più hanno contribuito a creare posti di lavoro, anche negli anni della crisi. A fronte di una perdita di circa 4,5 milioni di posti di lavoro nel manifatturiero (- 11,9%) tra il 2008 e il 2014 e di 3,8 nelle costruzioni e nell'edilizia, i servizi alle persone hanno registrato un incremento di più di 2 milioni di unità (+9%), per un valore complessivo di 25 milioni di occupati nell'Europa a 28 (Ciarini 2015, 2). In Italia la crescita di occupazione "bianca" ha riguardato soprattutto i servizi domestici, con un tasso di incremento tra il 2000 e il 2013 addirittura del 72,2% (Ciarini 2015). Il dato risente delle varie regolarizzazioni e sanatorie promosse tra il 2000 e il 2012, che hanno portato all'emersione di molto lavoro irregolare. La grande espansione di collaboratori domestici e "badanti" non è tuttavia in grado di saturare la richiesta di prestazioni e servizi, in particolare quelli domiciliari. Anche il settore dell'artigianato potrebbe contribuire allo sviluppo del terziario sociale. Dati recenti mostrano che si tratta di un settore produttivo in espansione: oltre la metà delle donne titolari di imprese individuali artigiane (58%) è già impiegata nel settore dei servizi alla persona. Tra il 2014 e il 2015 proprio questo settore ha conosciuto una crescita dello 0,6% (Ufficio Studi Confartigianato 2015).

Dati i vincoli di bilancio (e i noti problemi di inefficienza e rigidità), il settore pubblico non può essere la soluzione. Il mercato privato, da solo, non basta: per la maggior parte delle famiglie i suoi servizi (pensiamo ai nidi o alle case di cura) sono troppo cari. In altri paesi (Francia, Belgio, Regno Unito) si è però trovata una promettente soluzione: un sistema di *voucher*, di buoni-acquisto convenienti per chi compra e per chi vende (privati o terzo settore) grazie a un sussidio pubblico incorporato nel buono e ad agevolazioni fiscali (come l'abbattimento Iva). Un esempio emblematico di "secondo welfare", insomma. Dopo l'introduzione del cosiddetto *Cesu* (*Cheque emploi services universel*: il voucher, appunto), nel 2005, in Francia sono nate circa 10 000 nuove piccole società di servizi e sono stati creati più di 100 000 posti di lavoro solo nei primi dodici mesi.

Anche in Italia si parla da tempo di voucher e molte regioni l'hanno già sperimentato. Si tratta inoltre di uno strumento utilizzato anche nelle esperienze di welfare aziendale. Occorre però una misura nazionale di ampio respiro, altrimenti la "molla" non scatta. Secondo le stime del Censis, l'introduzione di un sistema di voucher simile al *Cesu* costerebbe a regime meno di 700 milioni l'anno (cfr. Maino 2014). Nel giugno 2014 in Parlamento è stato presentato un disegno di legge che va in questa direzione e propone un sistema di voucher basato su tre pilastri, ciascuno dei quali può contribuire a ridurre il costo dei servizi per la famiglia attraverso un unico titolo di credito (il voucher o buono acquisti) per i) le famiglie che acquistano a costo agevolato i servizi; ii) le imprese che erogano a costi agevolati prestazioni di welfare aziendale ai propri dipendenti o le banche in favore dei propri clienti; iii) le amministrazioni regionali e locali che erogano servizi alla persona a favore di per-

sone bisognose e svantaggiate o servizi di conciliazione ai destinatari delle politiche del lavoro attraverso i servizi pubblici e privati del lavoro.

Per quanto riguarda infine le risorse messe a disposizione dalla filantropia in senso lato, secondo l'Istat (2013), le donazioni individuali sono pari a 4,6 miliardi di euro e quelle fatte dalle imprese ammontano a circa 4,4 miliardi (dati riferiti al 2011). A queste vanno aggiunte le donazioni individuali, ma effettuate attraverso la rete della Chiesa, per un valore di 2,6 miliardi di euro (cfr. Vita 2015), più 1 miliardo di euro messo a disposizione dalle fondazioni di origine bancaria. In tutto, si tratta di oltre 12 miliardi di euro: un insieme consistente di fondi che potrebbero essere utilmente utilizzati per promuovere progetti e iniziative di secondo welfare.

5. PROBLEMI E SFIDE

A conclusione del *Primo Rapporto sul secondo welfare 2013* avevamo individuato cinque “zone d'ombra”: i) il rischio di un “incastro distorto” fra primo e secondo welfare; ii) la difficoltà di “fare sistema”; iii) la disparità territoriale; iv) la debolezza dei meccanismi di monitoraggio e valutazione; v) l'incompiuta adesione al paradigma dell'investimento sociale. Come si è detto più sopra, sul primo versante (gli “incastri”) qualche significativo passo in avanti c'è stato. Sugli altri fronti tuttavia le zone d'ombra persistono, soprattutto per quanto riguarda il “sistema”: l'eterogeneità, la frammentazione, la diffusione a macchia di leopardo degli interventi è ancora molto forte. Così come permangono forti disparità fra Nord e Sud, esacerbate dalla crisi. Abbiamo poi rilevato nuove criticità: gli ostacoli normativi contro cui si scontra l'attivismo del secondo welfare; la ancora troppo scarsa consapevolezza del suo potenziale quale motore di crescita; il modesto investimento sulla comunicazione. Vediamo più nel dettaglio il quadro delle ombre nei vari settori.

Con riferimento al welfare in azienda, la criticità principale riguarda il coinvolgimento delle piccole e medie imprese. La via è quella delle “reti” e delle *partnership* tra imprese e i soggetti pubblici e privati che operano sui territori; ma il progresso è lento (si veda Mallone in questo Rapporto). Un aiuto importante potrebbe venire anche da un rapporto più stretto con il mondo assicurativo. Guardando ai servizi, un approccio lungimirante – come già dimostrano alcuni Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, come quelli dei settori Credito e Assicurativo – potrebbe consistere nel favorire l'istituzionalizzazione dell'offerta di strumenti assicurativi per il rischio di non autosufficienza nel tentativo di fornire una soluzione al crescente problema della cura degli anziani.

Lo sviluppo del welfare aziendale e contrattuale è poi esposto a un grande rischio: quello di generare un eccesso di frammentazione dei diritti e delle tutele fra aziende di diverse dimensioni, tra categorie di dipendenti, e tra territori. Il rischio dipende anche dalla natura delle prestazioni, se sostitutive o integrative. Un welfare contrattuale di natura integrativa rispetto al primo welfare, disegnato in modo da creare sinergie con le comunità potrebbe contenere la differenziazione entro limiti socialmente accettabili. Se il Jobs Act riuscisse a mantenere la promessa di un progressivo allargamento della platea di lavori dipendenti contrattualizzati, anche il

problema della copertura sarebbe meno marcato. Occorrerà un serio monitoraggio per valutare l'evoluzione e l'impatto del welfare contrattuale. A oggi non esiste neppure un sistema di raccolta dei contratti, soprattutto quelli siglati a livello aziendale ed è dunque impossibile esaminare le implicazioni delle nuove tendenze sia sotto il profilo funzionale sia distributivo.

Un aspetto non marginale è poi quello dei lavoratori stranieri. Appare centrale (e non più rimandabile) promuovere presso imprese e parti sociali – proprio attraverso la contrattazione – una maggiore attenzione ai servizi dedicati ai lavoratori stranieri: servizi che potrebbero concorrere a favorire la loro integrazione e a trasformare un problema drammatico come quello dell'immigrazione in un'occasione di rilancio dell'economia del paese. Le stime di una recente ricerca promossa dalla Commissione Europea dimostrano per la prima volta come nel medio e lungo termine gli immigrati potranno produrre un effetto positivo sui conti pubblici dei paesi membri, soprattutto nei paesi di destinazione, dove la popolazione sta gradualmente invecchiando e la forza lavoro diminuisce. La ricerca mostra come gli “immigrati integrati” paghino allo Stato in termini di imposte e contributi più di quanto ricevano in benefici (cfr. European Commission 2015). Ragione per cui è giunto il tempo affinché anch'essi siano interessati dalla contrattazione in materia di welfare.

Il problema della frammentazione e dell'eterogeneità caratterizza anche i settori della bilateralità e della mutualità. Per quanto riguarda la bilateralità, se da un lato possiamo osservare un impegno crescente nell'offerta di misure sociali ancorate ai territori (una dinamica non scontata), dall'altro persiste tuttavia la difficoltà ad aumentare la scala e il raggio di attività e a promuovere collegamenti fra quelle micro, piccole e medie imprese (soprattutto nel settore artigiano) che sembrano per definizione escluse dagli sviluppi del welfare aziendale. Potenzialmente soggetti promotori di innovazione, perché ancorati ai territori e allo stesso tempo “strumenti” per far dialogare gli interessi dei lavoratori (soprattutto delle Pmi) e delle imprese, finora i fondi bilaterali non sembrano aver colto appieno la possibilità di trasformarsi in laboratori per sperimentare e promuovere soluzioni innovative.

Per quanto riguarda le mutue sanitarie, la principale criticità sembra riguardare il rapporto con i grandi gruppi assicurativi e, soprattutto con le cosiddette “mutue spurie” che godono degli incentivi fiscali degli enti non profit non condividendo però le finalità mutualistiche e solidaristiche di questi ultimi. La loro ampia e rapida diffusione ha spinto le società di mutuo soccorso “pure” a riunirsi in difesa dei principi e valori della mutualità volontaria, varando un “Codice identitario delle società di mutuo soccorso”. È stata anche formulata la richiesta di istituire un'Autorità di vigilanza sulle società di mutuo soccorso, al fine di combattere la mutualità irregolare. Con riferimento ai bisogni sanitari, la logica di sviluppo sembra essere quella dell'integrazione e non della sostituzione rispetto all'offerta pubblica. La scarsità di dati e l'assenza di monitoraggio impediscono per ora una valutazione precisa del ruolo giocato da questi attori.

Nel secondo welfare la capacità di creare, gestire e stabilizzare “reti” è fondamentale. Una delle migliori pratiche è quella delle Reti territoriali per la conciliazione lombarda, un progetto ampio e articolato che ci auspichiamo non conosca una battuta di

arresto in seguito alla recente riforma del sistema sanitario regionale. Le Rtc hanno dato luogo a una serie di iniziative innovative che hanno messo al centro le imprese e hanno favorito la costituzione di vere e proprie reti multiattore, come nel caso del progetto “EuGenio” a Mantova o del progetto “eLavoroefamiglia” a Varese. Le Rtc hanno anche permesso di implementare su scala più ampia l’uso del voucher multi-servizi (sia per la cura dei minori sia per l’assistenza agli anziani non autosufficienti) e di promuovere lo sviluppo di interventi di welfare aziendale e interaziendale integrati con i servizi locali erogati dalle amministrazioni comunali. Infine le reti hanno permesso di sperimentare forme di *smart working*. L’alleanza *Smart working, Smart companies* ha visto coinvolte 6 imprese e un campione di 1 000 dipendenti – per la maggior parte di età compresa tra 36 e 45 anni –, i quali hanno guadagnato in media 113 ore a testa per la vita privata, con un risparmio di 50 euro al giorno tra trasporti e spese di varia natura, 1 448 km a lavoratore e 65 400 kg di emissioni di CO₂. I risultati sono stati positivi anche in termini di produttività: nel 94 % dei casi la produttività degli *smart workers* è rimasta costante o è aumentata e il 96 % dei lavoratori ha raggiunto in pieno gli obiettivi prefissati (cfr. Gobbo e Maino in questo Rapporto).

Anche nel caso delle reti si rilevano però alcune delle criticità tipiche del secondo welfare. Innanzitutto le difficoltà nel collegare i nuovi progetti e le alleanze con quanto già esistente a livello locale: uno snodo strategico per evitare la proliferazione di microinterventi tra loro disorganici e scongiurare il rischio della duplicazione di iniziative, della frammentazione, e dello spreco delle risorse. Una seconda difficoltà riguarda il finanziamento: l’attrazione di risorse che consentano autosostenibilità è ancora modesta. Le aziende sostenitrici sono ancora poco numerose, forse anche perché vengono incluse principalmente come soggetti finanziatori anziché come partner strategici, capaci di coprogettare gli interventi. Il rapporto con le imprese è un problema delicato anche per quanto riguarda le fondazioni di comunità, in parte per difficoltà organizzative e per l’assenza di una strategia complessiva sull’uso delle risorse, in parte per carenza di adeguate strategie comunicative.

La sfida della sostenibilità riguarda anche le nuove modalità organizzative e istituzionali sperimentate nei servizi per l’infanzia. Le esperienze prese in esame nel Capitolo 7 (impennate sull’affidamento di servizi comunali per l’infanzia a enti e organismi partecipati) si sono rivelate in grado di conciliare diverse esigenze: contenere la spesa pubblica, salvaguardare la continuità di servizi di qualità riconosciuta, assicurare consenso adeguato alle scelte di politica pubblica. La criticità principale riguarda però la disponibilità di risorse, dato il perdurare di una situazione economica di crisi o di bassa crescita e di vincoli finanziari. Per attrarre fondi occorrerebbe promuovere – tramite modifiche legislative – la partecipazione e il coinvolgimento di soggetti privati nel controllo e nella *governance* interna degli enti partecipati, senza che questo si traduca nella privatizzazione sostanziale del servizio. I servizi per l’infanzia sono un elemento chiave del paradigma dell’investimento sociale: il secondo welfare non ha però ancora focalizzato un’adeguata attenzione su questo fronte, già fortemente trascurato anche dal primo welfare.

Nel settore del contrasto alla povertà e alle nuove forme di vulnerabilità sociale il secondo welfare si è trovato negli ultimi anni a dover esercitare un ruolo di sup-

pienezza rispetto al primo welfare. Ciò ha consentito di rispondere all'emergenza, ma è chiaro che la situazione non è sostenibile e rischia di generare anche qualche dinamica perversa. Prendiamo gli empori di solidarietà. La loro rapida diffusione è stata accompagnata da meccanismi competitivi non sempre virtuosi e da dispersione di risorse, a causa della coesistenza di più organizzazioni sullo stesso territorio – che dunque insistono sullo stesso bacino di donatori e volontari. Troppa spontaneità, poca regia, nessuno strumento di monitoraggio e valutazione in grado di fotografare chiaramente costi e benefici, quantificare e dimostrare l'impatto dei vari interventi. Più in generale, sul fronte della povertà il rafforzamento del welfare pubblico (risorse certe, diritti soggettivi) è una priorità ineludibile. Fintanto che questo rafforzamento non c'è, è impossibile capire come, dove, con quali strumenti e risorse il secondo welfare possa svolgere le sue funzioni di complemento.

Una sfida analoga riguarda le politiche attive del lavoro, a cui la Garanzia Giovani è intrinsecamente connessa. Qui è già prevista l'istituzione della Agenzia nazionale per le politiche attive, che dovrebbe presiedere alla modernizzazione della rete di servizi regionali. Si tratta di comprendere quale spazio d'intervento sarà riservato ai (o potrà essere conquistato dai) soggetti privati, a seguito delle nuove norme sull'accreditamento e dell'effettivo utilizzo degli assegni individuali di ricollocamento.

6. PROSPETTIVE E PROPOSTE

È possibile identificare una strategia di promozione del secondo welfare capace non solo di stimolarne l'ulteriore crescita, ma anche di orientare i suoi attori e i suoi programmi verso direzioni virtuose? Se è vero che il consolidamento è stato alimentato da volani interni ed esterni, è su questi due versanti che occorre concentrarsi.

Iniziamo, di nuovo, dai primi. Un volano indispensabile ha a che fare con le risorse. Si è detto che i soggetti attivi nella produzione del secondo welfare e quelli potenzialmente interessati a entrarvi sono sempre più numerosi. Per i primi la sfida è come assicurare la sostenibilità finanziaria e come crescere. Per i secondi la sfida è quella di reperire le risorse iniziali. In entrambi i casi, il ruolo chiave deve essere giocato dalla cosiddetta finanza sociale, intesa in senso lato. Vanno promossi percorsi non convenzionali per l'accesso al credito, incentivando gli istituti disponibili e interessati a finanziare la costruzione di *partnership* progettuali finalizzate a iniziative sociali. Questo significa creare opportunità di coinvolgimento delle banche interessate già nelle fasi di definizione dei nuovi progetti, affinché esse comprendano meglio le logiche e i profili di sostenibilità delle iniziative a volte non valutabili o non facilmente comprensibili mediante l'utilizzo di rigidi e convenzionali parametri di valutazione e *rating*. Se opportunamente coinvolto nell'elaborazione dei progetti, il soggetto bancario è in grado di fornire utili contributi al disegno economico-finanziario delle attività sociali su cui intende investire. Secondo questa logica, meriterebbero attenzione strumenti in grado di integrare forme di credito a forme di *crowdfunding*, titoli obbligazionari a collocamento privato volti a sostenere lo sviluppo del Terzo Settore o per finanziare progetti di utilità sociale a tasso di interesse ridotto, nonché sistemi di garanzie dedicati a organizzazioni non profit. Gli strumenti finanziari sono chia-

mati a svolgere un ruolo strategico anche nella trasformazione delle imprese sociali. Da questo punto di vista è importante tenere conto che la disponibilità di tecnologie a basso costo, per l'individuazione e la soluzione di problemi sociali, può innescare modalità di intervento molto diverse dalle attuali, promuovendo processi anche repentini di crescita, capitalizzazione e trasformazione.

Un secondo volano interno da costruire riguarda l'estensione delle reti e il trasferimento di conoscenze e buone pratiche, per superare frammentazione e duplicazioni e per rafforzare il secondo welfare nel Mezzogiorno. Qui si potrebbe agire su due fronti. Innanzitutto la condizionalità per l'accesso ai finanziamenti, pubblici e privati, prendendo esempio dalla nuova strategia di condizionalità adottata dalla UE per le politiche di coesione. Tramite la condizionalità si dovrebbe spingere le reti già esistenti ad allargarsi (ad altri soggetti, ad altre misure, ad altri settori d'intervento) e a costruire "reti di reti". Il secondo fronte è l'adozione di forme di capitalizzazione "a basso costo" delle *best practice* esistenti, al fine di diffondere/restituire quanto appreso dalle esperienze/progettualità di maggior successo. Lo strumento potrebbe essere quello del *twinning*, peraltro raccomandato e finanziato anche dalla UE⁴: per esempio comuni/territori virtuosi – superata la fase di sperimentazione – potrebbero "adottare" (affiancare) altri comuni/territori per disseminare i risultati e condividere il percorso implementativo. Potrebbe aiutare molto anche la sperimentazione di "piattaforme" o "laboratori" sia digitali sia fisici, in una logica di utilizzo delle nuove tecnologie al servizio del sociale, per mettere in relazione domanda e offerta. Similmente utile sarebbe potenziare le funzioni di coordinamento anche all'interno dei principali enti erogatori, come le Fob o le stesse banche, identificando una figura chiave (facilitatore di rete/*case manager/pathway guide*...) con competenze specifiche per svolgere il ruolo di *pivot* nella coprogettazione e coproduzione di servizi.

Ma veniamo ai volani esterni, in questa fase più cruciali. Si tratta di interventi normativi che aprano spazi e introducano incentivi e facilitazioni per le principali dinamiche di secondo welfare. Per far crescere la finanza sociale sarebbe per esempio utile rivedere la disciplina dei contratti pubblici immaginando che alcune regole che richiedono l'evidenza pubblica (appalti e bandi di gara per la fornitura di opere e servizi) possano essere "sospese" nel caso di sperimentazioni della finanza sociale. Fondamentale anche concludere l'iter della riforma del Terzo Settore. Essa può alimentare il secondo welfare perché incentiva la partecipazione e la responsabilizzazione dei vari soggetti; ridefinisce il ruolo del volontariato e l'importanza delle reti multiattore a partire dalla riorganizzazione dei Centri servizio per il volontariato; concorre alla ridefinizione del ruolo delle imprese sociali. Proprio in riferimento a queste ultime, si potrebbe integrare il disegno di riforma con la cosiddetta proposta Del Barba sulle B-Corp, ossia le *benefit-corporations* (già ampiamente diffuse negli Stati Uniti): aziende for profit che vogliano andare oltre l'obiettivo del profitto e massimizzare il loro impatto positivo verso la società e l'ambiente.

⁴ Si veda la Guida al Programma "Europa per i cittadini" 2014-2020 (https://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens/funding/town-twinning-0_en).

Occorre poi approvare rapidamente l'introduzione del voucher universale, di cui si è già detto. Tale strumento potrebbe rivelarsi particolarmente prezioso per diffondere il welfare aziendale anche tra le Pmi (e tra gli enti bilaterali): le imprese più piccole rinunciano a offrire benefit ai propri dipendenti perché non hanno le forze economiche e gestionali né la "massa critica" sufficienti per studiare e implementare un proprio sistema di welfare (stipula di convenzioni, gestione delle richieste di servizi e rimborsi) ma attraverso il voucher potrebbero usufruire di una rete di fornitori già strutturata e condivisa con le altre aziende aderenti sullo stesso territorio, offrendo i *benefit* attraverso il semplice acquisto dei voucher (con fiscalità agevolata per taluni beni/servizi).

Quanto al welfare aziendale, di fondamentale importanza sarà l'approvazione dell'art. 12 della Legge di stabilità per il 2016 e la successiva approvazione del decreto attuativo relativamente al premio di produttività, auspicando un suo collegamento con la proposta di legge sullo *smart working*. Nell'ambito dei provvedimenti già in agenda, sarebbe necessario chiarire (in specie nell'art. 12 della Legge di stabilità) che le somme, le prestazioni e i servizi di welfare aziendale disciplinati dall'art. 51 del Tuir possano essere erogate anche per il tramite degli enti bilaterali, promossi sulla base dei contratti collettivi stipulati dalle parti sociali. Questo faciliterebbe infatti la diffusione del welfare aziendale anche nelle imprese più piccole e territorialmente frammentate.

La normativa fiscale non è importante solo per il welfare negoziale, ma per quasi tutta la gamma di attività del secondo welfare. Il fisco produce un impatto significativo sui comportamenti che hanno a che fare con la produzione, distribuzione e allocazione del reddito delle persone e delle imprese. L'identificazione dei caratteri di un fisco pro-welfare è un'operazione delicata e complessa. Se ben congegnata, tale operazione può promuovere una maggiore diffusione di strumenti assicurativi come la sottoscrizione di polizze sanitarie e/o di *long term care* o l'iscrizione alle mutue sanitarie o l'adesione a piani di accumulo per la formazione dei figli, ovvero l'agevolazione di spese sociali private come quelle per le assistenti familiari o le babysitter, quelle per la formazione. Molto importante anche l'armonizzazione fiscale e delle regole che riguardano i diversi operatori: il mondo delle assicurazioni, dei fondi sanitari e previdenziali, delle società di mutuo soccorso, degli enti bilaterali. Solo con una riforma fiscale e regolativa "di sistema" è possibile passare da un welfare integrativo disomogeneo, discontinuo e parziale come quello attuale a un welfare integrativo inclusivo e ampio che accompagni i lavoratori e le loro famiglie lungo l'intero ciclo di vita. Si tratterebbe di predisporre piani sinergici che includano schemi sanitari e previdenziali integrativi, oggi separati. Un modello di welfare contrattuale integrato potrebbe fare da volano per la diffusione di un pilastro previdenziale e sanitario complementare, garantendo maggiore omogeneità e portabilità alle tutele previste.

Il principale volano esterno dovrebbe però essere il completamento dell'agenda di riforme sociali in discussione ormai da tanti anni. Innanzitutto l'istituzione di uno schema di reddito minimo, procedendo più speditamente e con maggiori investimenti sulla strada già intrapresa con la Legge di Stabilità per il 2016. In secondo luogo, la piena attuazione del Jobs Act per quanto riguarda i servizi per l'impiego e le politiche di conciliazione.

L'intreccio fra primo e secondo welfare non riguarda solo le cornici normative, ma anche le dinamiche organizzative al cosiddetto livello *grass roots*. Aiuterebbero molto alcuni cambiamenti interni agli enti regionali e locali che promuovessero l'azione sinergica tra assessorati: per esempio creando una cabina di regia congiunta tra ambito sanitario e socio-assistenziale gestita congiuntamente dagli assessorati alla sanità e alle politiche sociali. La stessa azione sinergica andrebbe costruita o rafforzata tra l'assessorato alle politiche sociali, quello alle politiche del lavoro e l'assessorato con competenze in materia di *housing*/casa per creare una filiera virtuosa in grado di fronteggiare il rischio vulnerabilità e povertà. Un altro aspetto cruciale riguarda l'accesso ai servizi. Nel nostro paese a livello locale l'accesso a molte prestazioni, da quelle sanitarie a quelle socio-assistenziali, dall'istruzione alla formazione e ai servizi per l'impiego, è spesso molto difficile perché l'offerta è frammentata, non è chiaro a chi rivolgersi, dove acquisire informazioni, quali siano i requisiti necessari. Persone in condizione di non autosufficienza, immigrati, famiglie con figli a carico (soprattutto fino a 3 anni) sono i tipi di destinatari che più sperimentano queste difficoltà. Per questo sarebbe strategico puntare alla creazione di punti di accesso unici (sportelli unici o *one-stop-shops*) per favorire l'integrazione tra i servizi, la personalizzazione delle risposte attraverso una trattazione mirata di casi/soggetti in condizione di vulnerabilità e la creazione di collaborazioni mirate e localizzate fra primo e secondo welfare.

Vi è infine il tema del monitoraggio e della valutazione. Come nel Rapporto precedente, siamo costretti a chiudere anche questa edizione con un richiamo sull'importanza di entrambi. Non possiamo entrare nel merito di ciò che si potrebbe e dovrebbe fare. Ci limitiamo a osservare che nei paesi con cui ci confrontiamo esistono pratiche e istituzioni da cui prendere spunto. Il problema non è come si fa a monitorare e valutare. È fare il primo passo, formalizzare la funzione e affidarne lo svolgimento a un soggetto istituzionale (non necessariamente pubblico, anzi) con compiti e scadenze chiare. Certo, l'operazione avrebbe un costo non trascurabile. Qualcuno potrebbe pensare che le risorse sarebbero meglio impegnate finanziando un'iniziativa concreta "sul campo", rispondere a un bisogno, soddisfare una richiesta. Non è così. Il secondo welfare è un fiume che scorre sempre più veloce, ma ha bisogno di essere incanalato. Soprattutto in un paese come l'Italia: fluido e vitale, ma incline al disordine e alla frammentazione localistica e particolaristica.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Acri (2015), *Ventesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria*, Roma
- Ania (2015), *Fondi sanitari. La necessità di un riordino*, Position paper Ania, Roma
- Caritas (2015), *Povertà Plurali. Rapporto 2015 sulla povertà e l'esclusione sociale*, Roma
- Castrataro D., Pais I. (2014), *Analisi delle piattaforme italiane di crowdfunding*, Italian Crowdfunding Network, <http://www.slideshare.net/italiancrowdfunding/2014-analisi-delle-piattaforme-italiane-di-crowdfunding-castrataropais>
- Ciarini A. (2015), *Servizi alle persone e creazione di nuova occupazione. L'esperienza del Cesu in Francia e le possibili riforme per l'Italia*, Fondazione Eyu
- European Commission (2015), *European Economic Forecast. Autumn 2015*, Institutional paper 011, November 2015, Luxembourg, Publications Office of the European Union, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip011_en.pdf
- Istat (2013), *9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit*, Roma
- (2014), *Il profilo delle istituzioni non profit alla luce dell'ultimo censimento*, Roma, http://censimentoindustriaeservizi.istat.it/istatcens/wp-content/uploads/2014/04/Report-16-aprile_maggio_corretto.pdf
- Forum Ania Consumatori-Censis (2015), *Gli scenari del welfare. Verso uno stato sociale sostenibile*, Milano Franco, Angeli
- Maggi S., De Pietro C. (a cura di) (2015), *Le prospettive del mutuo soccorso nel sistema sanitario italiano*, Bologna, il Mulino
- Maino F. (2014), *Quale impatto per il voucher universale? Le stime del Censis*, <http://www.secondowelfare.it/privati/investimenti-nel-sociale/limpatto-del-voucher-universale-per-i-servizi-alla-persona-e-alla-famiglia-le-stime-del-censis.html>
- Razetti F. (2015), *Contrasto alla povertà educativa: le iniziative delle Fondazioni Bancarie*, <http://secondowelfare.it/fondazioni/contrasto-alla-poverta-educativa-le-iniziativa-delle-fob.html>
- Rovati G., Pesenti L. (2015), *Food Poverty Food Bank. Aiuti alimentari e inclusione sociale*, Milano, Vita e Pensiero
- Ufficio Studi Confartigianato (2015), *All'alba della ripresa. Imprese e lavoro delle donne dopo due recessioni*, Roma, Confartigianato Donne Impresa
- Vita (2015), *Quanto donano gli Italiani*, marzo, n. 3, http://www.assif.it/images/Ricerche/Quanto-donano-gli-italiani_Vita_2015.pdf

INDICE

SECONDO RAPPORTO SUL SECONDO WELFARE IN ITALIA 2015 *a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera*

Introduzione *di Maurizio Ferrera*

IL CONTESTO

1. Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti *di Franca Maino*

PROTAGONISTI, STRUMENTI E POLITICHE

2. Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica *di Giulia Mallone*

3. Bilateralità e welfare contrattuale: quale ruolo per i territori? *di Federico Razetti*

4. La mutualità di territorio: le società di mutuo soccorso nella sanità integrativa *di Barbara Payra*

5. Il sostegno alla domanda di servizi alla persona e alla famiglia *di Simone Cerlini e Alessandro Venturi*

6. Reti territoriali per la conciliazione e alleanze locali in Lombardia *di Michela Gobbo e Franca Maino*

7. I servizi per l'infanzia comunali nella crisi e il caso del Comune di Bologna *di Stefano Neri*

8. Lotta alla povertà e secondo welfare *di Chiara Agostini*

9. Gli empori della solidarietà nel contrasto alla povertà alimentare *di Chiara Lodi Rizzi*

10. *Lost in implementation?* Limiti e prospettive della Garanzia giovani in Italia *di Patrik Vesan*

11. Fondazioni di comunità e imprese: una sinergia che fa bene ai territori *di Lorenzo Bandera*

12. Buone pratiche di progettazione partecipata: il sistema delle cure a domicilio a Novara *di Franca Maino*

13. I *social impact bond*: nuovi schemi negoziali tra misurazione dell'impatto e finanza strutturata *di Giulio Pasi*

LE PROSPETTIVE

14. Conclusioni: bilancio e prospettive *di Maurizio Ferrera e Franca Maino*

Stampato nel mese di novembre 2015
da M.G. di Umberto Mazzoni e C. s.n.c., Torino