

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 compartecipazioni 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.