

PRIMO RAPPORTO SUL SECONDO WELFARE IN ITALIA

2013

a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera

In partnership con



e con

CORRIERE DELLA SERA

PRIMO RAPPORTO
SUL SECONDO WELFARE IN ITALIA

2013

a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera

Il Rapporto è disponibile su www.secondowelfare.it

© 2013 Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi

Gli autori del Rapporto 2013

Lorenzo Bandera (Centro Einaudi)

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

Chiara Lodi Rizzini (Centro Einaudi)

Ilaria Madama (Centro Einaudi e Università degli Studi di Milano)

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

Giulia Mallone (Centro Einaudi)

Stefano Neri (Università degli Studi di Milano)

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 ANIA, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Fondazione con il Sud, KME Group, Luxottica e 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 –, raggiungibile anche dal sito www.centroeinaudi.it. È attiva una newsletter informativa e, dalla fine del 2012, viene pubblicata una serie di *Working Papers*.

2WEL, Percorsi di secondo welfare • Centro Einaudi

Via Ponza 4 • 10121 Torino

+39 0115591611 • segreteria@centroeinaudi.it

www.secondowelfare.it • www.centroeinaudi.it

ESTRATTO

PRIMO RAPPORTO SUL SECONDO WELFARE IN ITALIA
2013 • a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera

<i>Il Centro Einaudi e il progetto «Percorsi di secondo welfare»</i>	5
EXECUTIVE SUMMARY	7
Secondo welfare: perché? Una introduzione <i>di Maurizio Ferrera</i>	11
Promesse del secondo welfare e questioni aperte. Una conclusione <i>di Franca Maino e Maurizio Ferrera</i>	19
INDICE DEL RAPPORTO 2013	31

Franca Maino e Maurizio Ferrera sono grati allo staff del Centro Einaudi, e in particolare a Concetta Fiorenti e Anna Maria Gonella per il prezioso lavoro editoriale e organizzativo.

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

L'idea che la protezione dai rischi – di perdita del lavoro, malattia, povertà – sia un problema sociale, che deve pertanto trovare soluzione collettiva e non essere lasciato al caso e alle fortune o sfortune dei singoli, non significa che tale protezione debba essere tutta a carico dello Stato o del settore pubblico in generale. Il che si declina in almeno due accezioni: la prima, che la protezione, per essere efficace, deve avere come obiettivo l'empowerment, la capacitazione dell'individuo, e dunque prevedere una sua partecipazione attiva in tutti i casi in cui ciò sia realisticamente praticabile; la seconda, che una molteplicità di soggetti – profit e non profit: si pensi, ai due estremi, alle società di assicurazione e al variegato mondo delle associazioni di volontariato – possano e anzi debbano essere coinvolti e giocare un ruolo negli schemi di protezione.

In Italia, entrambe le declinazioni sono rimaste per lungo tempo estranee alla teorizzazione del modello di welfare e soprattutto alla sua traduzione in pratica: la prima – la teorizzazione – condizionata dall'idea del «tutto a tutti, a carico dello Stato»; la seconda – la pratica – fortemente distorta dalle disparità territoriali e soprattutto dalla differente forza contrattuale e capacità «appropriativa» di gruppi e categorie organizzate; l'una e l'altra renitenti alla considerazione tanto dei vincoli di bilancio quanto delle trasformazioni sociali che rendevano progressivamente impraticabili e/o gravemente carenti le forme storiche di tutela. Con tutto questo il welfare italiano avrebbe dovuto fare i conti almeno vent'anni fa (la relazione finale della Commissione Onofri, le cui raccomandazioni sono rimaste largamente inapplicata, è del 1997); oggi la crisi fa esplodere i bisogni, nel momento stesso in cui inasprisce i vincoli di bilancio.

È mal posta, tuttavia, la questione della riforma del welfare se ci si limita a evocare la riduzione della spesa. La verità è che una società capace di tutelare i più deboli è una società destinata a essere più forte e più ricca, come vedeva chiaramente Luigi Einaudi: «Quante invenzioni utili, quante scoperte scientifiche, quanti capolavori di scultura, di pittura, di poesia, di musica non poterono mai giungere a perfezione, perché l'uomo, il quale vi avrebbe potuto dar nascita, dovette sino dai primi anni addirsi a duro brutale lavoro, che gli vietò di far germogliare e fruttificare le qualità sortite da natura? La produzione medesima economica non sarebbe forse grandemente diversa da quella che è e maggiore se tutti gli uomini potessero ugualmente dar prova delle proprie attitudini di lavoro, di invenzione, di iniziativa e di organizzazione? La produzione è quella che è, partendo dalla premessa che solo una minoranza degli eletti può giungere sino ai posti di comando; ma sarebbe ben diversa se la selezione degli eletti potesse farsi tra l'universale degli uomini» (Lezioni di politica sociale, 1949). Queste parole Einaudi le scriveva in Svizzera fra il 1943 e il 1944, negli anni più bui della guerra, quando pensare a come ricostruire l'Italia poteva parere un sogno vano. Non hanno – purtroppo – perso di attualità oggi, tanto più quando si consideri che uno dei risultati principali di un sistema di welfare efficace deve e può essere quello di sostenere la mobilità sociale. Risultato questo largamente mancato dal mo-

dello italiano, basti pensare a quanto scarsa sia la protezione offerta alle aspirazioni di lavoro (e carriera) delle donne.

Il Centro Einaudi realizza annualmente da quasi tre decenni una ricerca sul risparmio delle famiglie italiane, fondata su una indagine di opinione e diretta a rilevare percezioni, motivazioni e scelte dei risparmiatori. L'analisi delle motivazioni dichiarate, in particolare, è illuminante: mentre trenta, venti, anche solo quindici anni fa quella largamente prevalente era l'acquisto della casa, oggi il risparmio – rarefattosi nel frattempo, ma per la compressione dei redditi, non certo perché considerato inutile – viene visto come strumento di tutela dai rischi (di malattia, perdita del lavoro, insufficienza della pensione nell'età anziana), nonché e soprattutto come risorsa capace di assicurare il futuro dei figli, il cui accesso all'indipendenza economica troppo spesso si allontana indefinitamente nel tempo.

Il risparmio in effetti – e anche questo a Luigi Einaudi era chiarissimo – getta un ponte fra il presente e il futuro, un ponte che consente di trasformare le aspirazioni individuali in progetti per sé, per la propria famiglia, per altre persone qualora impiegato nella costruzione di un'impresa. È proprio questa funzione di ponte, di passerella su acque tempestose, che anche il welfare – di fonte pubblica o privata – dovrebbe in teoria assolvere: rimediando per quanto possibile all'ingiustizia delle singoli sorti e consentendo alle persone e alle famiglie di fare progetti a lungo termine.

Questa dimensione di progettualità è cruciale nelle vite individuali, ed è cruciale per i destini collettivi di un paese. Oggi però poco meno di due quinti degli italiani (il 39 per cento) dichiarano di vivere alla giornata e oltre un terzo (il 34 per cento) affermano che il loro orizzonte non va al di là dei sei mesi successivi («Eurobarometro», primavera 2013). Restituire ai cittadini la dimensione del futuro è la prima sfida che la politica si trova di fronte.

Ripensare il welfare è un pezzo, non secondario, di questa sfida. La riforma, tuttavia, non può essere fatta sulla base di sole considerazioni di spesa, né sulla base di sole considerazioni ideologiche e di principio, che troppo spesso si prestano, come abbiamo ben visto, a mascherare rendite di posizione, avidità corporative, abbandono dei soggetti più bisognosi di tutela e meno vocali o organizzati o elettoralmente appetibili. Si gioca invece sul crinale fra teoria e pratica, fra politica e policies, fra valori e numeri di bilancio: precisamente il crinale su cui da cinquant'anni il Centro Einaudi prova a misurarsi. Si gioca inoltre sul terreno della fiducia: negli individui, nelle famiglie, negli operatori di mercato e in quelli del Terzo settore.

Per questo il Centro Einaudi ha raccolto con entusiasmo l'invito a coordinare il progetto «Percorsi di secondo welfare», e anzi sul progetto stesso ha investito per farlo crescere, con il sostegno dei partner storici. Mappare, analizzare, cominciare a valutare le molteplici e variegate iniziative di welfare non pubblico – l'oggetto del lavoro biennale disponibile sul sito www.secondowelfare.it – restituisce l'immagine di una società che pur nell'asprezza della crisi sperimenta, innova, prova a costruire reti di competenze e di risorse. Prova a far fronte a bisogni emergenti che non hanno copertura nel welfare pubblico attuale, e prova a inventarsi modelli e strategie inedite di collaborazione fra attori diversi e in partenza lontani, pubblici e privati. Prova insomma a rispondere, e non solo a chiedere risposte. Nelle pagine che seguono abbiamo dunque cercato di cogliere, in primo luogo, le ragioni – ragionevoli – della fiducia.

Giuseppina De Santis
Direttore del Centro Einaudi

EXECUTIVE SUMMARY

La crisi dei tradizionali sistemi pubblici di protezione sociale ha stimolato la ricerca di nuove modalità di risposta ai bisogni dei cittadini.

In molti paesi europei sono in corso interessanti sperimentazioni che si situano al di là del perimetro pubblico e coinvolgono una vasta gamma di soggetti, quali assicurazioni private e fondi di categoria, fondazioni bancarie e altri enti filantropici, il sistema delle imprese e i sindacati, associazioni ed enti locali.

A queste nuove forme di protezione (e investimento) sociale abbiamo dato il nome di **secondo welfare**. L'aggettivo «secondo» ha un duplice significato:

- ❶ temporale: si tratta di forme che s'innestano sul tronco del «primo» welfare, quello edificato dallo Stato nel corso del Novecento, soprattutto durante il Trentennio Glorioso (1945-1975);
- ❷ funzionale: il secondo welfare si aggiunge agli schemi del primo, integra le sue lacune, ne stimola la modernizzazione sperimentando nuovi modelli organizzativi, gestionali, finanziari e avventurandosi in sfere di bisogno ancora inesplorate (e in parte inesplorabili) dal pubblico.

Il *Primo rapporto sul secondo welfare* in Italia fornisce una rassegna e alcune interpretazioni e valutazioni di ciò che si sta muovendo anche nel nostro paese. Il *Rapporto* è frutto del lavoro biennale del progetto Percorsi di secondo welfare, realizzato dal Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi di Torino in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. Originariamente promossa dal Corriere della Sera, l'iniziativa è stata sostenuta da Ania, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Fondazione con il Sud, Kme, Luxottica e, dal 2013, anche da Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo e Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo.

Il *Rapporto* è suddiviso in due parti. Nella prima vengono caratterizzati i principali protagonisti del secondo welfare nel nostro paese; nella seconda parte vengono invece illustrate le dinamiche evolutive in alcuni settori particolarmente significativi, quali il welfare aziendale, quello assicurativo, quello filantropico e «di comunità», soprattutto a livello locale.

Dal *Rapporto* emergono con chiarezza le **realizzazioni e promesse del secondo welfare**. Queste possono essere sintetizzati nei seguenti punti.

Rilevanza economica crescente del secondo welfare

L'incidenza del Terzo settore sul Pil è valutabile in più di 4 punti, gli occupati retribuiti in circa 670.000 unità, cui si aggiungono quasi 5 milioni di volontari. Le cooperative sociali (un'invenzione italiana) sono più di 11.000, più di 6.000 le Fondazioni. Fra que-

ste spiccano le Fondazioni di origine bancaria, che dispongono di un patrimonio di 42 miliardi di euro che nel 2012 hanno permesso di erogare quasi 1 miliardo di euro tramite 22.000 interventi; di questi poco meno della metà, sia in termini di interventi che di somme erogate, è andata a settori direttamente riconducibili all'ambito del welfare. Escludendo la previdenza complementare – già da tempo presente nella quasi totalità delle grandi imprese –, oltre l'80 per cento delle aziende italiane con più di 500 dipendenti ha avviato una qualche iniziativa di welfare aziendale, e ben il 43 per cento offre almeno due tipi di interventi di welfare per i propri lavoratori.

Anche il settore assicurativo sta lentamente attivandosi nella copertura dei rischi sociali. La sua incidenza è però tuttora inferiore a quella che si registra negli altri paesi sviluppati, soprattutto per quanto riguarda la *long-term care*. Il potenziale di espansione è perciò ampio, anche considerando il crescente interesse dei consumatori rivelato dalle inchieste d'opinione e il fatto che la spesa sanitaria a carico delle famiglie (*out of pocket*) si aggira tra il 25 e il 30 per cento della spesa sanitaria complessiva.

Realizzazioni importanti nelle aree di bisogno «scoperte»

Le iniziative di secondo welfare colmano almeno parzialmente i rischi sociali più trascurati dal modello italiano di welfare pubblico: la conciliazione vita-lavoro, la non autosufficienza, la povertà e l'esclusione sociale, il disagio abitativo.

Soluzioni innovative in termini di governance, organizzazione e strumenti di intervento

Alcuni istituti bancari hanno avviato promettenti iniziative di finanza sociale: *social bonds*, co-finanziamento e credito agevolato ai soggetti del Terzo settore.

Le Fondazioni di origine bancaria hanno avviato numerose «azioni dimostrative» autonome per rispondere ai bisogni in modo innovativo e promuovono modelli inediti di partnership fra attori pubblici e privati, istituzionali e non profit, locali e nazionali.

Intraprendenza e creatività del welfare locale

Anziché arrendersi ai vincoli di bilancio, molti enti locali e alcune Regioni hanno intrapreso percorsi virtuosi di riduzione degli sprechi, incremento dell'efficienza, nuove partnership con il privato e il Terzo settore. Ad esempio: la Lombardia ha istituito un sistema innovativo di «reti di conciliazione»; la Liguria ha introdotto un nuovo schema contributivo aperto a tutti i residenti per la copertura del rischio di non autosufficienza.

Ruolo del secondo welfare nell'attutire le conseguenze sociali della crisi

Il forte incremento della povertà, della disoccupazione non sussidiata e della vulnerabilità (che ha ormai raggiunto le fasce inferiori del ceto medio) ha stimolato la mobilitazione finanziaria di una pluralità di attori, e soprattutto delle Fondazioni di comunità, spesso in collaborazione con enti locali e sindacati. In molti casi si è cercato di andare oltre la logica dei sussidi di emergenza, sperimentando soluzioni di micro-credito accompagnato da *counseling* mirato e tutoraggio.

I dati e le analisi del *Rapporto* confermano dunque l'importanza e le potenzialità del secondo welfare anche in Italia. Dal *Rapporto* emergono tuttavia alcune **zone d'ombra e criticità** sulle quali è opportuno riflettere.

I rischi di un «incastro distorto» fra primo e secondo welfare

L'espansione «dimostrativa» delle iniziative di secondo welfare nell'ambito dei nuovi rischi può indebolire gli incentivi alla ricalibratura del primo welfare, con ciò consolidando la tendenza alla conservazione dello status quo, sostenuta dalla percezione (errata) che «si è già fatto tutto» per quanto riguarda la riforma del primo welfare, e a tutto quello che manca può provvedere il secondo.

In assenza di livelli essenziali definiti dallo Stato, il secondo welfare può esasperare le disparità settoriali e territoriali.

Soprattutto nel caso del welfare aziendale, il secondo welfare può accentuare la segmentazione fra comparti occupazionali e quella fra insider e outsider.

La difficoltà nel «fare sistema»

La proliferazione di iniziative da parte di molteplici attori e in molteplici contesti può creare doppioni o incongruenze fra programmi, alcuni bisogni possono restare scoperti.

La disparità territoriale

Benché negli ultimi anni si sia registrato qualche progresso (ad esempio grazie alla Fondazione con il Sud, ma anche al progetto La.Fem.Me per la sperimentazione di misure di conciliazione famiglia-lavoro all'interno delle aziende delle regioni del Sud), il secondo welfare tende a concentrarsi nel Centro-Nord, mentre sarebbe fondamentale un suo rapido sviluppo nel Mezzogiorno, non solo come strumento di risposta ai bisogni, ma anche come volano occupazionale.

La debolezza dei meccanismi di monitoraggio e valutazione

L'assenza di coordinamento e *benchmarking* può impedire la diffusione di buone pratiche, alzare il costo dell'innovazione, portare alla sparizione di esperienze positive e al mantenimento di esperienze negative.

Un'adesione ancora insufficiente al nuovo paradigma dell'investimento sociale

Anche a causa della crisi, molte delle nuove iniziative tendono a rispondere ai bisogni più immediati e manifesti (nonché meglio rappresentati dal punto di vista associativo) e a trascurare le esigenze di «investimento sociale» raccomandate dall'Unione Europea, soprattutto quelle relative ai bambini sotto i 3 anni, agli adolescenti e ai NEET (i giovani che non studiano e non lavorano), alle madri che lavorano.

Il *Primo rapporto sul secondo welfare* offre una preziosa base di partenza per avviare una riflessione strategica sulla trasformazione del modello sociale italiano. Esso mette tuttavia in luce l'esigenza di ricerche più approfondite e sistematiche che possano orientare più efficacemente questa riflessione, anche grazie al raffronto con le esperienze di altri paesi.

SECONDO WELFARE: PERCHÉ? UNA INTRODUZIONE

DI MAURIZIO FERRERA

1. IL CONTESTO: QUAL È IL PROBLEMA?

È da almeno un quindicennio che i paesi europei cercano faticosamente di riformare i propri modelli sociali, ritagliati su strutture economiche e demografiche ormai sorpassate. Questo sforzo ha seguito alcuni principi ispiratori comuni, spesso elaborati dall'Unione Europea: sostenibilità ed efficienza, *flexicurity*, inclusione, protezione sociale come «fattore produttivo», partnership fra pubblico e privato, priorità agli investimenti a favore di donne e bambini e volti a fronteggiare i «nuovi rischi». L'esperienza dei paesi nordici è da sempre il punto riferimento sul piano delle politiche concrete. A cavallo fra il vecchio e il nuovo secolo, la cosiddetta «terza via» inaugurata da Tony Blair si è dal canto suo affermata come cornice propulsiva, capace di dare un senso valoriale e di definire un'agenda programmatica per il percorso di modernizzazione. L'eco della «terza via» si è poi propagata anche a paesi caratterizzati da tradizioni ideologico-culturali diverse da quella anglosassone.

Questa stagione ha dato frutti importanti. Quasi tutti i paesi dell'Unione Europea hanno messo mano ai propri sistemi pensionistici, in risposta alle sfide demografiche e ai problemi di sostenibilità finanziaria. Mercati e politiche del lavoro sono stati riformati, in base a principi di condizionalità e attivazione. Qualche progresso è stato fatto sul fronte delle politiche a favore di donne e bambini, su quello della non autosufficienza, su quello della lotta a povertà ed esclusione. Fatta eccezione per alcuni contesti (oltre alla Scandinavia, l'Olanda e, in parte, Regno Unito e Irlanda), il bilancio complessivo resta però insoddisfacente rispetto alle aspettative. La struttura interna della spesa sociale e l'articolazione istituzionale del welfare pubblico sono ancora simili a quelle di quindici anni fa. E la situazione resta particolarmente deludente per il nostro paese, che registra a tutt'oggi un sistema pensionistico ipertrofico, forti squilibri a sfavore di tutte le politiche del «nuovo welfare», persistenti problemi di sostenibilità ed efficienza.

Il fatto è che la strategia di modernizzazione dello Stato sociale sin qui seguita si è basata su una premessa troppo ambiziosa e forse irrealistica sul piano politico. Prendendo atto dei vincoli finanziari, si era dato per scontato che le riforme potessero avvenire principalmente tramite «ricalibrature» interne al welfare pubblico: meno pensioni, più servizi sociali; meno ai padri, più ai figli; meno risarcimenti, più opportunità. Sul versante dell'efficienza, si sperava che l'adozione dei nuovi approcci di *public management* desse a sua volta risultati rapidi, significativi e politicamente accettabili. Qualche passo in queste direzioni è stato realmente compiuto. Ma la via della ricalibratura si è scontrata (non solo in Italia) con l'enorme forza di resistenza degli interessi costituiti intorno ai cosiddetti *entitlement programmes*, ossia gli schemi assicurativi basati su spettanze e diritti acquisiti. Le riforme pensionistiche hanno lasciato indenni intere generazioni di lavora-

tori ed entreranno a regime (con i loro risparmi, peraltro resi più esigui dal persistente invecchiamento della popolazione) solo verso la metà di questo secolo. Le risorse pubbliche da «spalmare» fra i vari programmi sono risultate davvero poche: il sostegno ai nuovi rischi e bisogni, alle donne, ai bambini, agli anziani fragili deve così aspettare. Soprattutto nel Sud Europa, la riorganizzazione degli estesi apparati pubblici di erogazione e servizio è proceduta molto lentamente, anch'essa ostacolata da resistenze istituzionali, politiche, sindacali.

Ci sono strategie alternative, o almeno complementari rispetto alla ricalibratura e alle ristrutturazioni gestionali e organizzative, che consentano di accelerare i tempi della transizione verso un nuovo, più efficace modello economico-sociale? L'indagine che presentiamo in questo *Rapporto* è partita proprio da tale interrogativo, cruciale per i destini di «benessere» dei paesi europei.

2. SECONDO WELFARE: CHE COSA VUOL DIRE?

Per cercare una risposta all'interrogativo, occorre guardare al di là del perimetro strettamente pubblico, indirizzando l'attenzione verso il mercato e la società e soprattutto verso nuove forme di intreccio, collaborazione e sinergia fra questi due ambiti – nonché, spesso, fra questi e il settore pubblico. Partendo da un originale spunto di Dario Di Vico (cfr. «Corriere della Sera», 15 giugno 2010), a queste nuove forme di protezione (e investimento) sociale abbiamo scelto di dare il nome di *secondo welfare*. L'aggettivo «secondo» ha una duplice connotazione:

- ❶ temporale: si tratta di forme che s'innestano sul tronco del «primo» welfare, quello edificato dallo Stato nel corso del Novecento, soprattutto durante il Trentennio Glorioso 1945-1975;
- ❷ funzionale: il secondo welfare si aggiunge agli schemi del primo, integra le sue lacune, ne stimola la modernizzazione sperimentando nuovi modelli organizzativi, gestionali, finanziari e avventurandosi in sfere di bisogno ancora inesplorate (e in parte inesplorabili) dal pubblico. Soprattutto, il secondo welfare mobilita risorse non pubbliche addizionali, messe a disposizione da una vasta gamma di attori economici e sociali.

Per prevenire obiezioni, chiariamo subito che parlare di secondo welfare in termini positivi non equivale a proporre la sostituzione di spesa pubblica con spesa privata. Si tratta piuttosto di mobilitare e usare in modo razionale ed efficiente risorse aggiuntive per bisogni e aspettative crescenti, in un contesto di finanza pubblica fortemente vincolato e di resistenze politiche (oltre che controindicazioni economiche) a un aumento della pressione fiscale, almeno sui redditi da lavoro. Il primo welfare (in particolare i suoi standard di prestazione) non viene messo in discussione nella sua funzione redistributiva e produttiva di base, ma solo integrato dall'esterno laddove vi siano domande non soddisfatte.

Quali sono le possibili fonti di finanziamento aggiuntivo e di innovazione organizzativa capaci di alimentare il secondo welfare? Un primo inventario comprende: assicurazioni private e fondi di categoria, fondazioni bancarie e altri soggetti filantropici, il sistema delle imprese e gli stessi sindacati, associazioni ed enti locali, anche per il tramite di eventuali imposte di scopo (più accettabili politicamente delle «tasse»). In una qualche misura, il secondo welfare può anche essere alimentato dal sistema delle partecipazioni degli utenti: la quota di spesa sociale pubblica finanziata da ticket o con-

tributi delle famiglie è pari al 16 per cento del totale in media Ocse, ma a meno del 4 per cento in Italia.

Più flessibile e più ritagliato sui profili di specifiche persone, categorie, territori, il secondo welfare dovrebbe svilupparsi su un pavimento regolativo definito a livello locale, ma anche nazionale e comunitario. Le migliori esperienze europee di *welfare mix* sono quelle che hanno saputo intrecciare in modo virtuoso l'iniziativa privata e associativa con opportunità e incentivi pubblici, anche di fonte comunitaria. Per evitare forme inique di «chiusura» di gruppo, lo Stato dovrebbe poi continuare a svolgere un ruolo di monitoraggio, valutazione e, se necessario, sanzione: ma senza burocratismi e regolazioni intrusive. Uno Stato più leggero in termini di strutture e funzioni (e dunque costi), ma più equipaggiato in termini di capacità istituzionali.

3. GLI ALTRI PAESI: CHE COSA STANNO FACENDO?

Meglio conosciuto sotto etichette come *welfare mix*, *societal welfare*, *welfare community* e simili, il complesso di iniziative che noi preferiamo chiamare secondo welfare è già chiaramente rilevabile in molti paesi dell'Unione Europea. Guardiamo alle assicurazioni private: nell'ultimo decennio il loro ruolo è rapidamente cresciuto, e non solo nel tradizionale settore della previdenza integrativa. Il caso che rappresenta in forma emblematica (anche sotto il profilo simbolico) questa trasformazione è la Svezia, fino a ieri modello ineguagliato di welfare universale pubblico. Qui le assicurazioni private sono entrate in un ambito di protezione considerato dai manuali come «non assicurabile» in assenza di intervento pubblico, a causa degli alti rischi di azzardo morale. A seguito delle restrizioni che hanno colpito le indennità di disoccupazione, infatti, molti lavoratori svedesi hanno aderito a schemi privati di assicurazione del reddito. In caso di licenziamento, la polizza integra il sussidio pubblico o lo prolunga dopo la scadenza. I beneficiari si fidano, soprattutto i giovani: i nuovi schemi sono nati grazie alla collaborazione fra sindacati e compagnie assicurative. Questo intreccio fra primo e secondo welfare in un settore così delicato è uno degli esperimenti più innovativi oggi in corso in Europa. L'attivismo privato ha peraltro stimolato il ritorno delle antiche società di mutuo soccorso. Ad esempio la Folksam (associazione di lavoratori nata nel 1908 per «combattere le ingiustizie sociali») ha recentemente lanciato una serie di nuove polizze onnicomprensive a protezione del reddito in caso di rischi diversi, incluse le malattie gravi.

Il settore forse più emblematico in cui si sono già sviluppate in Europa molte forme di secondo welfare è quello dei servizi alle persone. A seguito dell'aumento della popolazione anziana e dell'occupazione femminile, è rapidamente cresciuto in molti paesi un nuovo «terziario sociale» per soddisfare bisogni e domande non coperte dal primo welfare nel campo della salute, dell'assistenza, dell'istruzione, delle attività culturali, ricreative e, più in generale, della «facilitazione della vita quotidiana». I soggetti che operano in questi campi variano dalle micro-imprese giovanili alle emergenti multinazionali dei servizi, pronte a investire capitali (due terzi degli asili olandesi sono oggi gestiti da una grande società inglese). Un ruolo di primo piano è svolto dagli enti filantropici e dalle fondazioni non profit, che non solo forniscono risorse, ma fungono da motore propulsivo in termini di organizzazione, networking, sperimentazione. In Francia e Gran Bretagna gli addetti del terziario sociale sono stimabili in quasi 5 milioni di unità, in Italia sono meno di 3 (dati Eurostat, accessibili in rete: sommerso in buona misura incluso).

Un altro soggetto sempre più attivo in Europa sul fronte del secondo welfare sono le (grandi) imprese. Secondo stime Ocse, le prestazioni «non obbligatorie» erogate dalle imprese rappresentano oggi circa il 14 per cento della spesa sociale complessiva in Gran Bretagna, circa il 7 per cento in Francia, Germania e Svezia. Lo sviluppo del welfare aziendale può portare indubbi benefici: dall'alleggerimento della pressione sul bilancio pubblico al rafforzamento dei legami fra imprese e territori, dalla fidelizzazione dei dipendenti alla co-promozione di quella nuova economia mista dei servizi appena menzionata e dei suoi circoli virtuosi, con effetti positivi anche sulla crescita del Pil, sull'occupazione femminile e più in generale sull'eguaglianza di genere.

Seppure molto promettente nel contesto attuale, lo sviluppo del welfare aziendale ha tradizionalmente suscitato nei dibattiti fra esperti due ordini di perplessità.

- ❶ Il primo riguarda le implicazioni distributive. Per sua natura, questo tipo di welfare tende ad accentuare la segmentazione del mercato del lavoro, il divario fra chi sta dentro (in questo caso, i lavoratori coperti da pratiche aziendali e i loro familiari) e chi sta fuori. Già mezzo secolo fa i padri nobili dello Stato sociale europeo (ad esempio, Beveridge o Titmuss) misero in guardia contro questo rischio, suggerendo di contenere entro limiti ragionevoli sia il welfare fiscale (esenzioni, deduzioni, detrazioni) sia quello, appunto, occupazionale. Rispetto al welfare pubblico (forse meglio: a prestazioni e servizi erogati dal pubblico), entrambi tendono infatti a favorire il ceto medio e a escludere i più poveri.
- ❷ Il secondo ordine di perplessità è di natura politica. Se i ceti medi si abituano ad avere prestazioni sociali dedicate (e, presumibilmente, di elevata qualità) prima che lo Stato sociale abbia consolidato una rete omogenea e decente di servizi per tutti, la costruzione di questa rete diventerà sempre più difficile. L'esperienza americana è lì a dimostrarlo, soprattutto in campo sanitario. Negli Stati Uniti la tutela sanitaria collegata al contratto di lavoro si è sviluppata assai precocemente dal punto di vista storico, anche su pressione delle compagnie di assicurazione e delle associazioni mediche. Ciò ha prodotto una robusta coalizione di interessi che si è costantemente ed efficacemente opposta, dagli anni Sessanta in poi, a ogni tentativo federale di creare un qualche sistema sanitario nazionale obbligatorio (pensiamo anche a quello recente di Barack Obama), con il noto risultato che, ancora oggi, circa il 20 per cento della popolazione americana – i redditi medio-bassi – è priva di coperture.

Nei paesi nord- e centro-europei dove il welfare occupazionale è più ampio esiste però da tempo un pavimento di protezioni omogenee (in campo non solo sanitario, ma anche sociale). In quei paesi, i rischi denunciati da Beveridge e Titmuss si sono molto attenuati e le disuguaglianze nell'accesso alle prestazioni in caso di bisogno sono abbastanza contenute. Nei paesi dell'Europa meridionale questi rischi sono più elevati, date le lacune e le disparità territoriali ancora presenti nei servizi o nella lotta alla povertà. Lo sviluppo del welfare d'impresa e negoziale è auspicabile anche in quest'area, ma dovrà tener conto dei rischi di accentuare segmentazioni e disparità.

4. ITALIA: A CHE PUNTO SIAMO?

La strategia del secondo welfare appare particolarmente promettente per il nostro paese. Secondo l'Ocse, in Italia la spesa sociale non pubblica è pari al 2,1 per cento del Pil. Siamo al di sotto della Svezia (2,8 per cento), di Francia e Germania (3,0), del Belgio (4,5), per non parlare di Regno Unito (7,1) e Olanda (8,3 per cento). A differenza di altri

paesi, la nostra spesa privata è peraltro rimasta quasi ferma nell'ultimo decennio. In altre parole, sussistono margini di espansione che potrebbero far affluire verso la sfera del welfare risorse pari a diversi miliardi (ricordiamo che un punto di Pil vale in Italia quasi 20 miliardi di euro). Si tenga anche presente che, a dispetto della crisi, le famiglie italiane continuano a risparmiare: nel 2012 due famiglie su cinque lo hanno fatto (38,9 per cento; *Indagine sul Risparmio e sulle scelte finanziarie degli italiani*, Centro Einaudi-Intesa Sanpaolo, 2013); e questo nonostante la forte discesa del tasso di risparmio negli ultimi anni (3,4 nel 2012 a fronte del 7,2 medio dell'Ue a 15, dati Ocse). Inoltre, lo stock di risparmio resta elevato, e così la diffusione della proprietà immobiliare: fra gli anziani, circa l'80 per cento possiede la casa d'abitazione (65 in Francia, 55 in Germania). Quando si chiede alle famiglie per quale motivo risparmiano (in forme peraltro non sempre adeguate a soddisfare i loro bisogni), la risposta di gran lunga prevalente è quella genericamente «precauzionale» (far fronte a eventi imprevisti, 43,2 per cento); l'insieme delle motivazioni legate al «futuro dei figli» viene al secondo posto, con il 14,5 per cento; segue la necessità di integrare la pensione, con il 12,7 per cento (*Indagine sul Risparmio*, cit.).

È chiaro che se si riuscisse a orientare almeno parte di queste risorse verso il nuovo terziario sociale, i vantaggi sarebbero molteplici: si stimolerebbe la crescita, si favorirebbe l'occupazione, le famiglie verrebbero alleggerite da un carico di prestazioni «fai da te» che le fa funzionare male e penalizza gravemente le donne, soprattutto quando ci sono figli o anziani fragili. Si potrebbe, in altre parole, neutralizzare almeno in parte le molte trappole del «familismo», il quale si riproduce nel tempo (in una sorta di circolo vizioso) anche per la scarsa disponibilità di alternative alla produzione e al consumo di servizi all'interno della famiglia. È vero che in questo modo si intaccherebbe, almeno inizialmente, il risparmio. Ma nel medio periodo aumenterebbero i percettori di reddito, soprattutto fra i giovani, con effetti benefici in termini di benessere per tutti.

La via del secondo welfare è la più promettente al fine di attivare questo circolo virtuoso. E se una delle prime sfide è quella di mobilitare il risparmio, allora un ruolo di primo piano spetta alle assicurazioni, che devono impegnarsi per introdurre nuovi strumenti capaci di attirare il risparmio verso impieghi «di servizio». Le inchieste d'opinione segnalano che se ci fosse un'offerta innovativa e vantaggiosa di prodotti assicurativi (in forma privata o mutualistica), molti risparmiatori sarebbero interessati a investire in questa direzione (il 34,7 per cento vorrebbe avere un'assicurazione sulla malattia, il 33,6 un'assicurazione contro gli infortuni e la disabilità, il 33,4 una polizza per il caso di *long-term care*; alla traduzione in pratica di tali scelte oggi osta certamente la compressione dei redditi, ma ostano anche ragioni di ordine culturale-istituzionale nonché, probabilmente, la mancanza di strumenti «mirati»; *Indagine sul Risparmio*, cit.).

In Francia l'introduzione di incentivi fiscali e voucher per l'acquisto di servizi ha originato una vera e propria ondata di nuovi consumi nel «terziario personale e familiare», che vale almeno un punto di Pil aggiuntivo all'anno e che ha creato dal 2006 quasi mezzo milione di posti di lavoro. Certo, i giovani italiani non potrebbero permettersi di acquistare polizze private; ma i loro genitori o i loro nonni sì, soprattutto quelli che posseggono una casa. In Svezia uno dei soggetti che intermedia i nuovi schemi privati di protezione del reddito è l'associazione dei proprietari di abitazioni. Non sarebbe male se, invece di tenere i figli con sé fino a trenta o quarant'anni, le famiglie italiane sfruttassero il loro patrimonio immobiliare per «assicurare» l'uscita di casa dei giovani, spingendoli a giocare, con una polizza in tasca, tutte le scommesse della flessibilità.

Sul versante del risparmio privato, anche le banche possono ovviamente dare un importante contributo, ispirandosi soprattutto alle esperienze anglosassoni di «finanza

sociale» (*social bonds* e *social impact bonds*). Negli anni Sessanta il risparmio di tanti italiani co-finanziò, tramite l'acquisto di obbligazioni, la costruzione dell'Autostrada del Sole. Anche se le infrastrutture di cui abbiamo bisogno sono essenzialmente di natura sociale, potremmo forse ripetere oggi quella straordinaria esperienza.

Il Terzo settore è un altro soggetto di primaria importanza per far decollare in Italia il secondo welfare. La tradizione mutualistico-cooperativa italiana è forte e presenta tratti di originalità ed eccellenza sul piano comparato. Occorre tuttavia un salto di qualità, e le Fondazioni di origine bancaria (altra particolarità italiana) costituiscono l'unico attore che possiede la massa critica adeguata per promuovere questo salto, in termini sia finanziari sia organizzativi. Le erogazioni delle Fondazioni già sostengono una molteplicità di interventi nei territori, molto spesso finalizzati a rispondere ai nuovi rischi; più in generale, le Fondazioni svolgono un prezioso ruolo di broker all'interno delle società civili locali, di stimolo e sostegno all'innovazione sociale. Le Fondazioni sono dunque oggi i candidati ideali per diventare i catalizzatori di una virtuosa «strutturazione originaria» del secondo welfare, sia al suo interno sia in termini di rapporti con il primo welfare. Non è detto che lo vogliano, lo sappiano e soprattutto lo riescano a fare, anche a causa di resistenze e ostacoli esogeni. Ma il potenziale c'è, e sarebbe un peccato non sfruttarlo in pieno.

Un discorso analogo può essere fatto per il welfare aziendale e contrattuale. Le spese sociali non obbligatorie a carico del sistema delle imprese sono meno di un decimo di quelle tedesche o francesi: anche qui il potenziale è molto ampio e va incoraggiato, ad esempio sul piano degli incentivi fiscali e contrattuali. Si sono però menzionati sopra i rischi di differenziazioni e iniquità collegati allo sviluppo di queste esperienze, soprattutto nell'Europa meridionale. Un maggiore attivismo di imprese (e sindacati) nell'ambito del welfare italiano è sicuramente auspicabile, ma dovrà tener conto del pericolo di esasperare segmentazioni e disparità oltre soglie di funzionalità economico-sociale e accettabilità politica.

5. QUESTO RAPPORTO

Sullo sfondo delle problematiche, delle sfide, delle potenzialità e tendenze sin qui menzionate, il presente *Rapporto* intende fornire una prima rassegna e alcune prime interpretazioni e valutazioni di ciò che si sta muovendo nel nostro paese in termini di secondo welfare. Il *Rapporto* è frutto del lavoro biennale del progetto *Percorsi di secondo welfare*, realizzato dal Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi di Torino in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. Originariamente promossa dal Corriere della Sera, l'iniziativa è stata sostenuta da Ania, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Fondazione con il Sud, Kme, Luxottica e, dal 2013, anche da Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo e Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo.

Il *Rapporto* è suddiviso in due parti. Nella prima vengono caratterizzati i principali protagonisti del secondo welfare in Italia (sistema delle imprese e sindacati, mondo assicurativo, Terzo settore e Fondazioni), dal punto di vista funzionale ed evolutivo. Nella seconda parte vengono invece approfondite alcune esperienze ritenute emblematiche di quel secondo welfare che già esiste in Italia: da esse si ricava la conferma delle sue potenzialità di sviluppo e delle sue ricadute positive, ma anche di alcune criticità.

Lungi dal presentarsi come ricerca sistematica ed esaustiva, il *Rapporto* vuole essere un punto di partenza, una base di informazioni, spunti e considerazioni sulla quale costruire un dibattito empiricamente fondato, pragmatico e scevro da pregiudizi.

L'evoluzione del welfare europeo ha seguito cicli lunghi di espansione dell'intervento pubblico e di rilancio dell'iniziativa privata e associativa. Fare oggi spazio al secondo welfare non vuol dire proporre un arretramento dello Stato, una svalorizzazione o una erosione progressiva delle sue realizzazioni. Significa invece sperimentare nuove forme di protezione in una fase storica in cui (a dispetto della crisi, che prima o poi terminerà) «la condizione economica di molte famiglie consente di cercare un nuovo equilibrio fra prestazioni offerte e finanziate dalla collettività e contributo degli individui e delle loro associazioni». Non è una citazione di Tony Blair. Lo diceva già trent'anni fa (in un saggio tradotto in italiano proprio dal Centro Einaudi e intitolato *La nuova libertà*) il grande sociologo tedesco Ralf Dahrendorf, sostenitore di un progetto di modernizzazione volto a rafforzare e accrescere le chance di vita dei cittadini europei, assicurando loro non solo equità ma anche nuove opzioni di scelta. Quel progetto è ancora (anzi, è più che mai) attuale. A esso ci siamo ispirati nell'impostare il nostro lavoro di indagine e riflessione.

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

DI FRANCA MAINO E MAURIZIO FERRERA

1. REALIZZAZIONI E PROMESSE

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

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

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

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

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

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

Esaminiamo ciascun punto separatamente. Con riferimento alla **rilevanza del secondo welfare sotto il profilo economico, finanziario e occupazionale**, i numeri parlano da soli. Guardando al Terzo settore in generale, le istituzioni non profit attive in Italia al 31 dicembre 2011 erano poco più di 300.000, e rappresentavano il 6,4 per cento delle unità giuridico-economiche presenti nel paese. Esse contano sul contributo lavorativo di oltre 5,7 milioni di persone: circa 4,8 milioni sono volontari (83,3 per cento), 681.000 sono lavoratori dipendenti (11,9 per cento), 271.000 sono lavoratori con contratto di collaborazione (4,8 per cento). Prendendo in considerazione i soli dipendenti, il Terzo settore rappresenta attualmente il 3,4 per cento della forza lavoro del nostro paese. Il settore non profit italiano si conferma costituito principalmente da associazioni non riconosciute e da associazioni riconosciute (rispettivamente, poco più di 200.000 e circa 68.300, pari al 66,7 e 22,7 per cento). Seguono le cooperative sociali (11.264, pari al 3,7 per cento), le fondazioni (6.220, pari al 2,1 per cento) e le istituzioni con altra forma giuridica (che corrispondono al 4,8 per cento), rappresentate principalmente da enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, comitati, società di mutuo soccorso, istituzioni sanitarie o educative (Istat 2013). Dal punto di vista del valore economico, il «fatturato» 2011 di questo variegato insieme di soggetti è stato stimato in 67 miliardi di euro, pari al 4,3 per cento del Pil (Unicredit Foundation 2012).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. RISCHI E QUESTIONI APERTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Acri (2013), *Diciottesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria, anno 2012*
- Ascoli U., Mirabile M.L. e Pavolini E. (2012), *Dal welfare di cittadinanza al welfare nel lavoro? Contrattazione collettiva e iniziativa d'impresa in Italia*, «La rivista delle politiche sociali», n. 3, pp. 53-76
- COM (2013) 83 final: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020*
- Istat (2013), *9° Censimento dell'industria e dei servizi e censimento delle istituzioni non profit. Primi risultati*, Roma
- Rizzi F., Marracino R. e Toia L. (2013), *Il welfare sussidiario: un vantaggio per aziende e dipendenti*, McKinsey & Company per Valore D
- Unicredit Foundation (2012), *Ricerca sul valore economico del Terzo settore in Italia*

**PRIMO RAPPORTO SUL SECONDO WELFARE IN ITALIA
2013 • a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera**

Il Centro Einaudi e il progetto «Percorsi di secondo welfare»

Secondo welfare: perché? Una introduzione *di Maurizio Ferrera*

IL CONTESTO

1. Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale *di Franca Maino*

I PROTAGONISTI

2. Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale *di Giulia Mallone*
3. Le assicurazioni: nessi e sinergie possibili *di Lorenzo Bandera, Franca Maino e Giulia Mallone*
4. Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazione e sostegno alle reti *di Lorenzo Bandera*
5. Le Fondazioni di comunità: una nuova declinazione della filantropia *di Lorenzo Bandera*
6. I Comuni: le risposte dei territori alla crisi *di Chiara Lodi Rizzini*

GLI STRUMENTI E LE POLITICHE

7. La finanza sociale come leva di sviluppo e innovazione *di Lorenzo Bandera*
8. Il social housing e i nuovi bisogni abitativi *di Chiara Lodi Rizzini*
9. Fondazioni di partecipazione e servizi per l'infanzia: il caso di Modena *di Stefano Neri*
10. La conciliazione famiglia-lavoro: le Reti territoriali in Lombardia *di Ilaria Madama e Franca Maino*

LE PROSPETTIVE

Promesse del secondo welfare e questioni aperte. Una conclusione *di Franca Maino e Maurizio Ferrera*

Stampato nel mese di novembre 2013
da M.G. di Umberto Mazzoni e C. s.n.c. • Torino