

L'ALTRO WELFARE

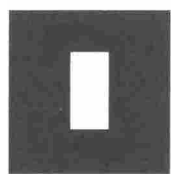
STATO SOCIALE ADDIO?

Chance e rischi del secondo welfare

di FRANCA MAINO e LORENZO BANDERA

direttrice e responsabile comunicazione di Percorsi di Secondo Welfare

Fra crisi e inefficienze il pubblico non è più in grado di assicurare l'intera gamma dei servizi sociali. Dalle banche alle assicurazioni, dai fondi previdenziali al Terzo settore: ecco chi sta occupando quello spazio. I pericoli? Ci sono. Le opportunità? Anche



Il termine "secondo welfare" è ormai entrato nel vocabolario comune di chi si occupa di politiche sociali. Si tratta di un concetto al

quale possono essere ricondotte tutte quelle forme di protezione sociale che non sono direttamente sostenute del Pubblico attraverso il Welfare State e che sono realizzate da soggetti privati, parti sociali e realtà del Terzo settore che a vario titolo intervengono a sostegno di rischi e bisogni sociali emergenti. A causa di diversi problemi strutturali esacerbati dalla crisi economica, infatti, le necessità di chi vive nel nostro Paese negli ultimi anni sono aumentate e si sono diversificate richiedendo, accanto al tradizionale intervento dello Stato, nuove forme di aiuto e sostegno.

La crisi del Welfare State e del welfare "dai da te"

Il nostro Paese è particolarmente

21,1%

Gli italiani con oltre 65 anni di età. La media degli altri Paesi europei è del 13,3%

esposto a profondi cambiamenti demografici, economici, sociali e culturali che ormai da diverso tempo mettono sotto pressione il suo sistema di welfare. Sullo sfondo c'è l'imponente mutamento demografico in atto. Da un lato nascono sempre meno bambini (458mila nel 2018, il numero più basso dall'unità d'Italia), dall'altro l'aspettativa di vita continua a crescere (83,5 anni nel 2018; nel 1960 era di 69,1). Il risultato è che oggi gli over 65 sono il 21,1% della popolazione italiana (contro una media Ue28 del 13,3%), mentre gli over 80 sono il 6,3% (Ue28, 5,1%). A meno di sconvolgimenti imprevedibili (guerre, carestie, etc.), nel 2060 gli over 65 saranno il 30% (Ue28, 16,6%) e gli over 80 il 13,1% (Ue28, 11,8%). Una situazione che inevitabilmente avrà profonde conseguenze sul sistema previdenziale e socio-sanitario che già oggi risulta in profonda sofferenza.

Accanto a questo fenomeno assistiamo a un rapido mutamento sociale e culturale che sta impattando soprattutto sul-

1. WELFARE IBRIDO

le strutture familiari "tradizionali". In appena trent'anni il numero di matrimoni si è praticamente dimezzato (erano 315mila nel 1987; 191mila nel 2017) mentre le separazioni e i divorzi sono in continuo aumento. Una situazione che sta mettendo in profonda crisi quel sistema di "welfare-fai-da-te" che per anni ha integrato le lacune del welfare pubblico. Dove lo Stato non arrivava — specialmente sul fronte dei servizi di cura e di conciliazione vita-lavoro — abbiamo sempre potuto fare affidamento sulle reti familiari, che oggi però risultano sempre meno ampie e diffuse. E quindi incapaci di supportare adeguatamente i propri componenti.

Gli altri dati su cui riflettere, meno legati a dinamiche strutturali di lungo periodo e riconducibili principalmente alla crisi economica e finanziaria, sono quelli relativi all'aumento della povertà e delle diseguaglianze. Circa il 12,9% delle famiglie residenti nel 2017 erano in povertà relativa — cioè al di sotto di una soglia statistica calcolata ogni anno da Istat —, 10 anni fa erano pari all'11,1%. Se parliamo di povertà assoluta — dato molto più realistico, perché basato sulla capacità di acquisto rilevata in base alla numerosità dei nuclei e alla loro collocazione geografica — i riscontri sono ancora più drammatici: nel 2017 riguardava il 6,9% delle famiglie; nel 2007 si attestava al 4,1%. Questo significa che sempre più famiglie italiane — soprattutto quelle che hanno minori al pro-

6,9%

le famiglie considerate in povertà relativa (dato 2017). Nel 2007 erano il 4,1%

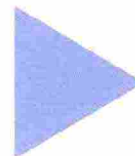
29,7%

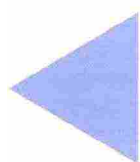
la spesa sociale italiana rispetto al Pil. La media europea è pari a 28,2%

prio interno — sono impossibilitate ad accedere a beni e servizi ritenuti essenziali per avere una vita dignitosa, costrette a comprimere le spese per alimentazione, vestiario, cultura e salute pur di pagare bollette e mutui. A volte senza successo. Una situazione che, ovviamente, risulta fortemente legata ai grandi cambiamenti in atto del mercato del lavoro, su cui tuttavia non abbiamo modo di soffermarci in questa sede.

Davanti a questa fotografia impietosa la domanda che dovrebbe sorgere spontanea è: in che modo lo Stato affronta tali problematiche? La spesa sociale pubblica italiana, a differenza di quanto si pensi normalmente, non è più bassa rispetto a quella degli altri Paesi europei. È anzi più alta della media UE28: 29,7% del Pil contro il 28,2%. Il problema è quindi da ricercare non nel quanto ma nel come spendiamo. Oggi più di due terzi della nostra spesa per il welfare è destinata alle voci Malattia (31,1%) e Vecchiaia (48,7%), mentre restano molto limitate le quote per Famiglia, maternità e infanzia (6,3%) e per Disoccupazione ed esclusione sociale (7,1%).

E così il nostro sistema di welfare si trova in una condizione di crescente difficoltà che lo rende incapace di rispondere a molti dei bisogni sociali vecchi e nuovi che stanno emergen-





do negli ultimi anni. Nonostante alcuni tentativi di "ricalibrazione" della spesa sociale avviati fin dall'inizio degli anni Novanta, l'Italia ad oggi sconta gli squili-

bri di un sistema di protezione sociale disfunzionale in termini di copertura dei rischi e dei beneficiari e di ripartizione della spesa per settori. Le ragioni che spiegano tale "incapacità" sono molteplici e riconducibili sia a fattori strutturali — articolazione interna della spesa, scelta dei destinatari degli interventi, difficoltà nel valutare l'impatto generato dalle riforme — sia a pressioni trasversali che sono andate aumentando nel corso degli ultimi anni. È in questo scenario di sfide e trasformazioni che è andata delineandosi la necessità di individuare un "secondo welfare" che permetta di rispondere in modo più efficace a domande di tutela sociale sempre più differenziate e complesse e, nel contempo, consenta di tenere sotto controllo i costi crescenti della spesa sociale.

All'origine del secondo welfare

Quello di secondo welfare è un concetto volutamente ampio e inclusivo, una sorta di "ombrello" sotto cui trovano spazio le molte definizioni che in questi anni sono state utilizzate per inquadrare i cambiamenti in atto nel wel-

50%

Il Centro Studi di Confindustria ha rilevato che poco meno di sei associate su dieci garantiscono almeno un servizio di welfare ai propri dipendenti; un dato confermato anche da ricerche su base regionale, come quella svolta dal Laboratorio di percorsi di Secondo Welfare sull'Emilia Romagna dove il 56,1% delle imprese con meno di 350 dipendenti fanno welfare aziendale

1. WELFARE IBRIDO

fare italiano — aziendale, contrattuale, comunitario, generativo, sussidiario, integrativo, solo per citare le più diffuse — e pensato per tenere insieme la complessità dei cambiamenti trasversali a settori, funzioni e territori.

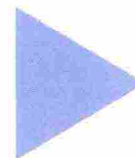
L'idea nacque nel 2011 da un'intuizione di Maurizio Ferrera, docente dell'Università degli Studi di Milano. Ne nacque un dibattito che coinvolse accademici, imprenditori, sindacalisti e operatori del Terzo settore che aiutò a definire il concetto e che portò alla nascita di un Laboratorio — Percorsi di secondo welfare — che potesse identificare, approfondire e raccontare lo sviluppo di queste nuove forme di welfare.

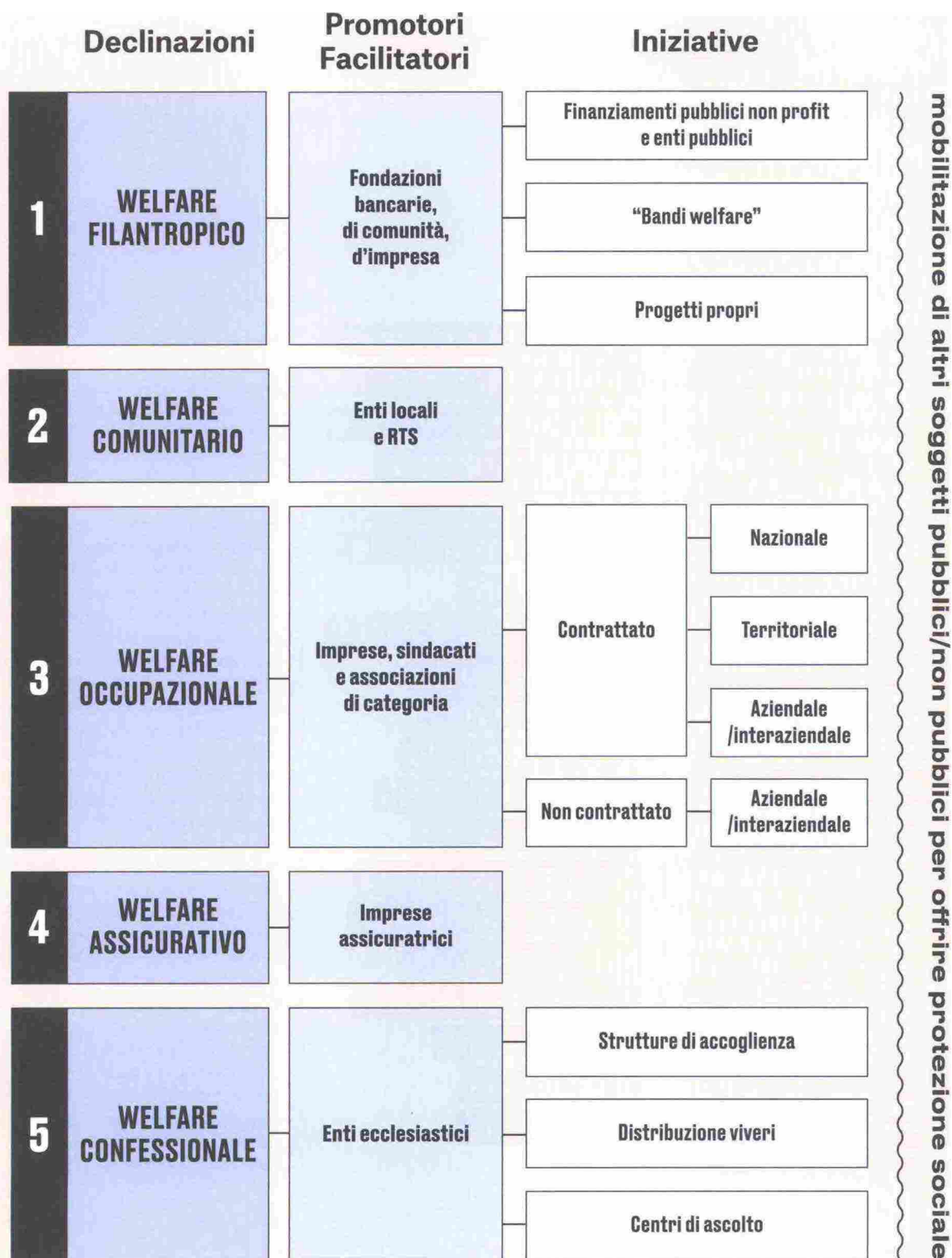
Nella sua definizione "classica" il secondo welfare è indicato come un "mix di protezione e investimenti sociali a finanziamento non pubblico, forniti da una vasta gamma di attori economici e sociali collegati in reti caratterizzate dal forte ancoraggio territoriale, ma aperte al confronto e alle collaborazioni trans-locali, che vanno progressivamente affiancandosi al primo welfare di natura pubblica ed obbligatoria". Sullo "sfondo" si delineano almeno tre dinamiche principali su cui riflettere. In primo luogo il fatto che nel campo del welfare siano sempre più numerosi gli attori del mercato e del Terzo settore che si affiancano a quelli pubblici che, specialmente a livello locale, avviano sinergie per intervenire nelle aree di bi-

Le attività messe in campo dagli attori del secondo welfare si caratterizzano per il tentativo, più o meno consapevole, di generare innovazione sociale: offrendo nuovi beni e servizi, modificando (o creando) modelli di governance che definiscano le linee di intervento, sperimentando modalità di azione più adeguate ai problemi contingenti

sogno giudicate più significative. Secondariamente, le attività messe in campo dagli attori del secondo welfare si caratterizzano per il tentativo, più o meno consapevole, di generare innovazione sociale: offrendo nuovi beni e servizi, modificando (o creando) modelli di governance che definiscano le linee di intervento, sperimentando modalità di azione più adeguate ai problemi contingenti. Da ultimo, le iniziative di secondo welfare si caratterizzano per la tendenza a favorire l'empowerment dei beneficiari, incentivando — con intensità variabile — partecipazione, responsabilizzazione e co-progettazione, e dove possibile anche co-produzione e co-finanziamento dei servizi stessi.

Mentre però nel primo welfare, di natura pubblica e obbligatoria, rientrano prestazioni e servizi considerati "essenziali" per una sopravvivenza decorosa e un'adeguata integrazione nella comunità, che garantiscono il godimento dei diritti di cittadinanza (previdenza e sanità pubblica, ammortizzatori sociali, schemi di reddito minimo, ecc.), il secondo welfare ricomprende — nel campo delle pensioni e della salute — forme di protezione sociale di natura volontaria e integrativa, nonché quella parte di servizi sociali che il settore pubblico non è oggi in grado di garantire per fronteggiare i nuovi rischi legati, ad





1. WELFARE IBRIDO

esempio, alla non autosufficienza, alla precarietà lavorativa e ai problemi di conciliazione vita personale e lavorativa. Primo e secondo welfare, dunque, non sono da considerarsi due ambiti contrapposti o, peggio, due compartimenti stagni. Sono piuttosto sfere che sfumano l'una nell'altra a seconda delle politiche e delle aree di bisogno, in cui la seconda, sussidiariamente, si configura come integrativa e non sostitutiva rispetto alla prima.

Il "peso" del secondo welfare nel sistema italiano

Imprese, assicurazioni, banche, fondi integrativi, fondazioni, associazioni di volontariato, cooperative, imprese sociali, mutue, enti religiosi, sindacati, associazioni di categoria, enti bilaterali: sono alcuni degli attori che operano nel campo del secondo welfare. Si tratta di realtà molto diverse fra loro ma accomunate dalle caratteristiche che poco più sopra abbiamo provato a identificare. Data questa eterogeneità, definire con precisione i confini, e soprattutto il "peso" del secondo welfare non è cosa facile, specialmente in termini economici. Tuttavia alcuni dati e riflessioni possono aiutare a comprendere meglio come si tratti sempre più di un fenomeno che si declina con modalità diverse in un numero crescente di settori e ambiti.

Se guardiamo all'universo degli attori privati, ad esempio, è ormai evidente

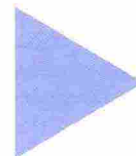
32%

La quota di accordi sindacali siglati nel 2017 che prevedono forme di welfare aziendale (nel 2014/2015 erano il 18%)

51%

La percentuale di servizi di welfare all'interno dei contratti di secondo livello (dato a marzo 2019)

come sia cresciuto il numero di aziende che investono in misure di welfare per i propri dipendenti, le loro famiglie e, sempre più spesso, anche per le comunità in cui operano. Il Centro Studi di Confindustria ha rilevato che circa il 58% delle proprie associate garantisce almeno un servizio di welfare ai propri dipendenti; un dato confermato anche da ricerche su base regionale, come quella svolta dal Laboratorio di percorsi di Secondo Welfare sull'Emilia Romagna dove il 56,1% delle imprese con meno di 350 dipendenti fanno welfare aziendale. Allargando lo sguardo appaiono particolarmente interessanti i dati di Ocsel, l'Osservatorio Cisl sulla contrattazione di secondo livello: oltre il 32% degli accordi siglati nel 2017 prevedevano forme di welfare aziendale (erano il 18% nel biennio 2014/2015). Una tendenza confermata anche dal ministero del Lavoro che, a marzo 2019, indicava la presenza di servizi di welfare in oltre il 51% dei contratti di secondo livello che prevedono forme premiali correlate alla produttività (nel luglio 2016 erano appena il 17%). In tal senso appaiono degni di grande attenzione anche i numeri relativi alla bilateralità: circa il 51% dei 426 enti bilaterali dei settori agricolo, edile, artigiano, servizi e turismo offrono almeno una prestazione di welfare. Accanto a



L'ALTRO WELFARE

La torre di Babele di
Athanasius Kircher, (1602-
1680) dalla The New York
Public Library

queste dimensioni bi-
sogna poi considerare
il ruolo crescente di
flessibilità oraria,
smart working e
coworking che, anche
se difficilmente quan-
tificabili su scala na-

zionale, oggi sono più che mai fonda-
mentali per favorire la conciliazione dei
tempi di vita e di lavoro.

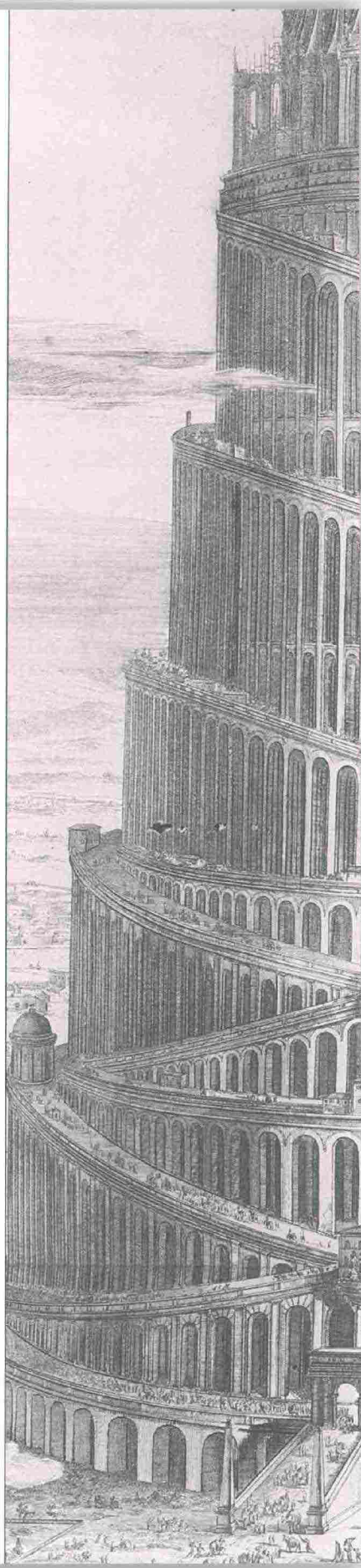
Il ruolo del Terzo settore e dei corpi intermedi

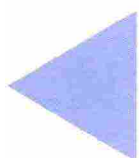
Molto significativi sono poi i numeri
relativi al Terzo settore. A farla "da pa-
drone" sono ovviamente le Fondazioni
di origine bancaria che, nonostante le
minori risorse a loro disposizione a cau-
sa della crisi, hanno investito uno quo-
ta crescente di fondi nel campo del wel-
fare e dei servizi alla persona: nel 2017
le erogazioni delle Fob hanno sfiorato il
miliardo di euro e circa il 42% di esse è
andato al welfare.

Negli ultimi dieci anni si è inoltre con-
solidato il ruolo delle oltre cento Fon-
dazioni di impresa operanti nel nostro
Paese che, nonostante rappresentino
ancora una percentuale modesta ri-
spetto al totale delle fondazioni (sia in
termini numerici che di risorse econo-
miche), stanno contribuendo in manie-
ra consistente all'innovazione degli
strumenti e dei servizi sociali: speri-
mentando modelli innovativi di inter-
vento, offrendo risorse aggiuntive al li-

vello locale, valorizzando le eccellenze
emergenti nel campo del welfare. O, an-
cora, si pensi al ruolo assunto dalle 39
Fondazioni comunitarie, che si distin-
guono per la loro capacità di catalizza-
re risorse economiche, sviluppare idee,
sostenere e aggregare organizzazioni
del Terzo settore per affrontare i biso-
gni emergenti a livello territoriale. E in-
sieme alle istituzioni va tenuto in forte
considerazione il ruolo del volontaria-
to sia formale (che coinvolge l'11,2% del-
la popolazione secondo Eurostat) sia in-
formale (12%).

Occorre poi prendere in considera-
zione i corpi intermedi operanti a di-
versi livelli. Pensiamo ad esempio al
ruolo assunto da numerose associazio-
ni nazionali impegnate nel contrasto
all'esclusione sociale, che hanno dato
vita all'Alleanza contro la povertà che in
questi anni ha giocato un ruolo di pri-
mo piano per indirizzare le politiche
pubbliche verso il sostegno ai più pove-
ri. Oppure a quelle organizzazioni che
hanno scelto di mettere in discussione
il proprio modello di intervento nel
campo del welfare, come Confartigia-
nato con Nuovo Sociale/ Welfare Insie-
me, avviando processi pluriennali di
rinnovamento. O, an-
cora, alle centinaia di
azioni avviate a livello
locale grazie al prota-
gonismo assunto dal-
le associazioni di cate-
goria e dai sindacati.





E, infine, sullo sfondo, va ricordato il notevole peso dei fondi sanitari integrativi, che contano quasi 12 milioni di iscritti, il ricorso alla previdenza complementare, che

riguarda 7,8 milioni di persone, ma anche il ritorno in auge delle società di mutuo soccorso, realtà che sembrano appartenere a una storia ormai lontana, ma che oggi contano quasi un milione di soci.

A otto anni di distanza dall'avvio dell'attività di ricerca sul secondo welfare, possiamo quindi confermare che la maggior parte degli interventi realizzati da questi attori sono oggi finanziati attraverso risorse non pubbliche, sono orientati verso le categorie più vulnerabili, presentano spesso caratteri di innovatività, vengono realizzati da attori che si pongono in rete fra loro e, nella maggior parte dei casi, si sviluppano a livello territoriale.

Tra potenzialità evidenti e rischi da non sottovalutare

Se nel corso degli anni Novanta il "welfare mix" si è per lo più limitato all'implementazione delle politiche in un contesto di esternalizzazione dei servizi da parte dell'amministrazione pubblica o al semplice finanziamento degli interventi, negli ultimi anni il ruolo e il coinvolgimento di attori privati nel campo del

Gli attori privati dovrebbero sempre tendere verso una complementarietà con gli altri soggetti operanti nel campo delle politiche sociali, soprattutto con le pubbliche amministrazioni. Anche attraverso la costituzione di reti multi-attore più o meno formalizzate. Ma questo non accade sempre

welfare si è fatto molto più articolato. A seconda delle loro caratteristiche, questi soggetti oggi tendono a realizzare azioni in modo mirato e strategico, e sempre meno "generico" ed episodico, dando vita a esperienze significative e, sempre più spesso, a veri e propri modelli di intervento e di governance. In questo modo va crescendo l'interazione con le politiche di protezione sociale e di pari passo aumenta la probabilità di innescare sinergie e pratiche di nesting tra primo e secondo welfare. Affinché questa dinamica prenda piede è tuttavia necessario che una serie di elementi contraddistinguano i soggetti coinvolti:

- la presenza di una cultura capace di concepire il welfare non solo come un costo ma anche come investimento;
- la capacità di individuare i bisogni e trovare soluzioni in modo collettivo, andando oltre l'individualismo e aprendosi al raggiungimento di interessi comuni;
- la presenza di attori in grado di agire da "collante" tra i partner delle reti e di assumere un ruolo decisivo nelle fasi di impostazione degli interventi e per favorire scelte condivise;
- una struttura di governance interna che funga da "cabina di regia" delle reti, costituita dai rappresentanti di tutte le realtà aderenti con compiti e funzioni definite per accompagnare e dare impulso alle azioni e ai processi;
- amministrazioni locali attive e sensi-

1. WELFARE IBRIDO

bili al tema del nuovo welfare, favorevoli al superamento delle tradizionali divisioni di competenze tra pubblico e privato e in grado di promuovere un modello di welfare inclusivo e integrato attraverso forme di condivisione, partecipazione collaborativa e progettazione negoziata tra tutti i soggetti interessati allo sviluppo della comunità locale.

- la disponibilità di risorse finanziarie ma, soprattutto, di risorse ideative.

Lo sviluppo del secondo welfare non è tuttavia esente da rischi e criticità. In primo luogo gli attori privati che operano nell'ambito del welfare dovrebbero sempre tendere, come detto, verso una complementarietà con gli altri soggetti operanti nel campo delle politiche sociali, soprattutto con le pubbliche amministrazioni. Anche attraverso la costituzione di reti multi-attore più o meno formalizzate. Ma questo non accade sempre. Gli stakeholder possono infatti optare per comportamenti individualistici, non favorevoli alla collaborazione e alla condivisione di esperienze, competenze e know-how per l'implementazione di interventi e servizi di welfare. O, ancora, muoversi senza conoscere i reali bisogni dei territori, andando a sviluppare servizi e interventi che non sono necessari o che vanno sovrapposti a quelli già esistenti. Un altro elemento di criticità riguarda i divari territoriali, specialmente tra Nord e Sud del Paese. Si tratta di una delle grandi questioni strutturali del modello so-

7,8 Mln

i cittadini che ricorrono a forme di previdenza complementare

12 Mln

i cittadini iscritti a fondi sanitari integrativi

cio-economico italiano e non deve sorprendere che questa si ripresenti anche a livello di secondo welfare. Tuttavia è evidente il tentativo di alcuni soggetti di trovare modalità di intervento che possano permettere di affrontare anche questa criticità — pensiamo ad esempio alla scelta delle Fondazioni di origine bancaria e dell'Acri di costituire la **Fondazione Con il Sud** per favorire interventi di innovazione sociale nel Mezzogiorno. C'è poi un'altra questione complessa su cui occorre riflettere: il nesso fra secondo welfare ed equità. Il primo welfare italiano soffre ancora della cosiddetta "doppia distorsione" del welfare pubblico già denunciata vent'anni fa dalla commissione Onofri. Da un lato, la quota maggioritaria di risorse pubbliche per le politiche sociali è oggi destinata al rischio vecchiaia a discapito di altri problemi complessi (politiche familiari, tutela della non autosufficienza, precarietà lavorativa, politiche di inclusione sociale); dall'altro, le politiche pubbliche restano tendenzialmente orientate verso gli insider, ovvero chi è già largamente tutelato, a discapito degli outsider. Sarebbe sempre più necessario un intreccio sinergico fra secondo e primo welfare anche in termini di ricalibratura equitativa dei diritti e delle politiche pubbliche, che eviti il crearsi di sacche di disuguaglianza, fenomeni di opportunismo e rendita a discapito della sostenibilità e della solidarietà a cui dovrebbe tendere il "nuovo" welfare. ♦