

Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative

Franca Maino

RPS

Una profonda crisi, che origina da una triplice sfida, attraversa oggi i sistemi di welfare: risorse sempre più scarse e vincoli di bilancio sempre più stringenti; l'emergere di nuovi rischi e di nuovi bisogni sociali; una crisi economico-finanziaria che dal 2008 è venuta ad aggravare le situazioni. Queste sfide impattano su sistemi di welfare che hanno già sperimentato nel corso degli anni Novanta e Duemila una lunga stagione di riforme sociali, che però hanno in alcuni paesi lasciato dietro di sé un mancato rinnovamento. È quindi questo lo scenario con cui i governi devono fare i conti, e che vede emergere – accanto a strategie di retrenchment e/o di ricalibratura – anche una terza

direttrice, quella del cosiddetto «secondo welfare». Dopo aver analizzato, nella seconda sezione, la portata della crisi e delle sfide, e contestualizzato il mancato rinnovamento del welfare italiano, nella terza sezione si propone una definizione del concetto di secondo welfare, delineandone i contorni teorici e collocando le soluzioni e le misure di secondo welfare al crocevia tra nuovi bisogni sociali e nuovi protagonisti. Soggetti privati che si affacciano nell'arena del welfare, alimentando il nesso tra secondo welfare, crescita e sviluppo. La quarta sezione mostra infine quale può essere il contributo di soggetti non pubblici come le fondazioni di origine bancaria e di comunità.

1. Introduzione. Crisi, sfide e mancato rinnovamento dei sistemi di welfare

Dopo la straordinaria crescita economica e sociale degli anni cinquanta e sessanta che ha accompagnato e sostenuto la fase espansiva del welfare – il cosiddetto Trentennio glorioso – la crisi degli anni settanta ha lentamente condotto alla fase dell'«austerità permanente» (cfr. Pierson, 2001), caratterizzata dall'emergere di nuovi rischi e bisogni sociali, derivanti da profondi cambiamenti demografici, economici, sociali e culturali e, parallelamente, dalla necessità di contenere la spesa pubblica. Tali problemi sono presenti ancora oggi, e la crisi finanziaria esplosa nel 2008 ha contribuito a esacerbarli, in particolare in quei paesi caratterizzati da un ingente debito pubblico.

Si pensi soltanto che la disoccupazione, che si attesta in Italia al 9,8%, raggiunge tra i giovani il 35,1% (dati Istat, settembre 2012), a significare che è disoccupato più di un giovane su tre. Il tasso di disoccupazione femminile è arrivato poi nel 2011 al 46,4%. Nel 2011 più di 2 milioni di giovani (pari al 22,7% della popolazione tra i 15 e i 29 anni) risultava fuori dal circuito formativo e lavorativo (si tratta dei cosiddetti Neet, giovani che, appunto, non lavorano e non frequentano alcun corso di istruzione e di formazione). Questo fenomeno dei Neet è più accentuato al Sud, dove rappresentano il 31% della popolazione. I giovani e le donne sono i gruppi più svantaggiati nel mondo del lavoro, mentre la popolazione anziana continua a crescere, più che nel resto d'Europa. Nel 2011 in Italia la popolazione con oltre 65 anni era pari al 20,6%. L'Eurostat stima che nel 2030 gli ultra ottantenni nel nostro paese costituiranno circa l'8% della popolazione, contro una media europea del 6,5%. E parallelamente all'invecchiamento della popolazione cresce sia il numero di persone che dichiarano di essere affette da malattie croniche (dal 2001 al 2011 sono passate dal 35,9% al 38,4%, come sottolineato da un recente rapporto di Confartigianato¹) che la domanda di assistenza. Se si pensa che i consumi sanitari di un settantenne sono circa il doppio di quelli di un quarantenne, e quelli di un novantenne addirittura il triplo, il fatto che nel 2025 in Italia ci saranno due milioni di anziani in più di oggi e che il tasso di non autosufficienza nella popolazione totale aumenterà dal 4% al 6% circa, è destinato a creare enormi problemi finanziari, organizzativi e sociali².

In questo scenario di sfide e trasformazioni è emersa l'esigenza di un riadattamento complessivo del welfare per rispondere efficacemente a una domanda più differenziata di tutela, che richiede il superamento dei programmi di protezione sociale resi obsoleti dai processi di cambiamento, e una maggiore capacità di tenere sotto controllo la dinami-

¹ Si rimanda all'elaborazione flash «*La crisi dello stato sociale: verso un Wel-fault? Un welfare vecchio, costoso e poco efficiente*» dell'Ufficio Studi di Confartigianato, presentata in occasione del Festival della Persona 2012, che si è svolto dal 27 al 29 settembre ad Arezzo.

² Sulla portata della crisi del welfare, facendo riferimento a dati e analisi recenti, si rimanda ai numerosi rapporti che sono stati pubblicati negli ultimi mesi. Solo a settembre 2012 si segnalano il Rapporto del Cnel sul mercato del lavoro in Italia, il Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno, il Dossier *Mamme nella crisi*, curato da Save the Children.

ca dei costi. Ma se la crisi dello stato sociale è di tipo strutturale, le numerose riforme del welfare e dei mercati del lavoro europei negli ultimi due decenni non sono state giudicate di tale natura, finendo in alcuni casi per aumentare la frammentazione dei sistemi di sicurezza sociale. I programmi di welfare hanno continuato a erogare prestazioni molto generose per la tutela di rischi già largamente coperti, e hanno trascurato invece nuove situazioni come la non autosufficienza e la povertà tra i minori, o i bisogni di conciliazione tra vita personale e vita lavorativa³.

Se si considera la spesa sociale, i dati fotografano una situazione che si discosta molto poco da quella degli anni novanta, quando la crisi economico-finanziaria e la crisi politico-istituzionale avevano condotto all'approvazione di una serie di riforme in ambito pensionistico, sanitario, della pubblica amministrazione, e poi del mercato del lavoro e nel 2000 del sistema socioassistenziale. Oggi, infatti, se la spesa sociale pubblica italiana è più o meno in linea con la media Ue (circa il 26%), continuano a contrapporsi una spesa pensionistica ipertrofica (intorno al 15%) e scarsi investimenti nelle politiche del «nuovo welfare» (invalidità, disoccupazione, famiglia, politiche abitative ed esclusione sociale presentano tutti una spesa inferiore al 2%)⁴.

Le soluzioni che i governi europei, tra cui quello italiano, hanno provato a mettere in campo negli ultimi due decenni sono state interventi di *retrenchment* (cfr. Pierson, 1995; Starke, 2006) o misure e programmi di «ricalibratura» (cfr. Ferrera e Hemerijck, 2003). I risultati non sono stati ovunque gli stessi, e non ugualmente efficaci nel combattere la crisi. Mentre alcuni paesi, come quelli scandinavi, sono riusciti a combinare politiche rigorose con il mantenimento di un welfare generoso e di stampo universalistico, altri – come l'Italia – non sono riusciti a correggere gli squilibri di un sistema di protezione sociale disfunzionale in termini di copertura dei rischi e dei beneficiari e di ripartizione della spesa per settori. La via della ricalibratura si è scontrata con l'enorme resistenza degli interessi costituiti intorno ai cosiddetti *entitlement programs*, gli schemi assicurativi basati su spettanze e diritti «acquisiti» (cfr. Ferrera, 2010b, p. 173).

³ Tra i nuovi rischi, Armingeon e Bonoli (2007) citano la conciliazione famiglia-lavoro, l'aiuto alle famiglie monogenitoriali, l'assistenza a soggetti non autosufficienti ma anche il potenziamento di competenze lavorative scarse o obsolete, e gli interventi in situazioni di insufficiente copertura previdenziale.

⁴ Si rimanda al database Eurostat.

Ed è per questo che di fronte all'acutizzarsi dei problemi derivanti dalla crisi del 2008 si sono iniziate a valutare e sperimentare nuove soluzioni e linee di intervento. In questo contesto si è aperto negli ultimi due anni un ampio dibattito circa il contributo che attori e risorse non pubbliche potranno fornire in futuro, così come descritto e discusso nelle sezioni successive.

2. Il secondo welfare tra nuovi protagonisti e risposte innovative

Come affrontare queste sfide? Ci sono strategie che – affiancandosi e integrandosi con gli interventi di razionalizzazione ma anche di ricalibratura dei sistemi di welfare pubblico – consentano di accelerare i tempi della transizione e di fornire risposte adeguate ai nuovi bisogni sociali? Chi deve farsi carico dei costi derivanti dagli stringenti vincoli di bilancio, in larga parte fissati dal livello europeo, con cui oggi tutti i governi sono chiamati a confrontarsi? Studiosi e policy-maker si interrogano se la strada più promettente sia oggi quella di promuovere misure e interventi di secondo welfare, ovvero iniziative che mobilitano risorse non pubbliche per sostenere e integrare il welfare tradizionale⁵. Sui quotidiani, nel dibattito pubblico e tra gli scienziati sociali, si è fatta strada l'idea di un secondo welfare caratterizzato dall'ingresso nell'arena del welfare di soggetti non pubblici come fondazioni bancarie e di comunità, aziende, sindacati, associazioni datoriali, imprese sociali, assicurazioni, rappresentanti del terzo settore e del volontariato (Ferrera e Maino, 2011; 2012). Tali soggetti possono, grazie al loro forte radicamento territoriale e in partnership con gli enti locali, contribuire a dare risposte ai nuovi bisogni, per arginare l'arretramento del welfare state pubblico. Nel secondo welfare confluiscono quindi programmi di protezione e misure di investimento sociale, da finanziarsi con risorse non pubbliche, messe a disposizione da un insieme ampio e variegato di attori economici e sociali fortemente ancorati sul territorio (senza che questo impedisca anche forme di collaborazione translocale e/o transnazionale) e disponibili alla creazione di reti *multi-stakeholder*.

⁵ Una strada che i principali paesi europei sembrano aver imboccato già da alcuni anni. È per questo che guardare oltre i confini può aiutare a interpretare meglio il cambiamento in atto anche in Italia. Su questo punto si rimanda a Maino (2012a).

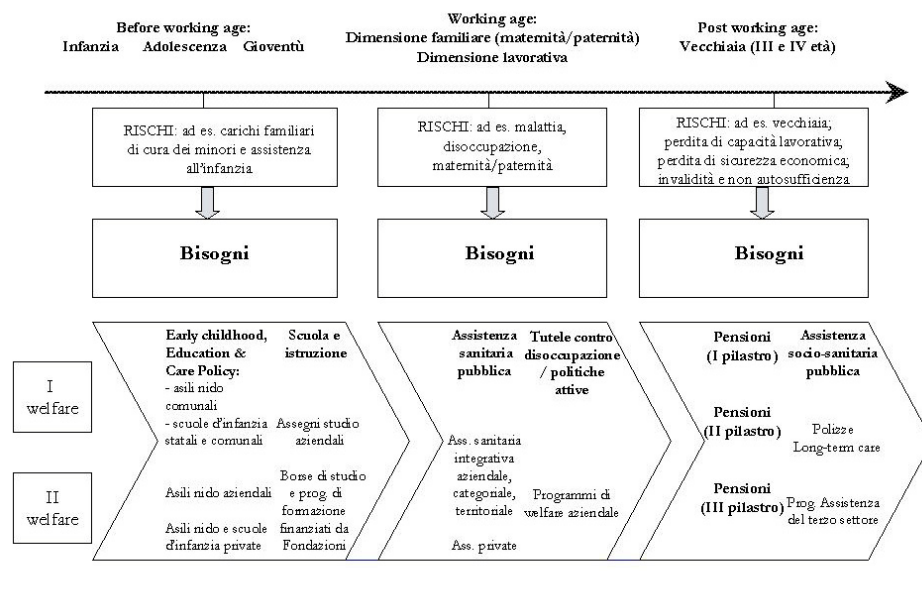
Per arrivare a una definizione e migliore comprensione di ciò che si intende per secondo welfare, è utile ricordare che nel corso del tempo lo Stato ha assunto un ruolo sempre più rilevante nel garantire la tutela dei principali rischi e bisogni, definendo le norme, le regole e gli standard di valutazione in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità fra i cittadini. A rischi e bisogni si può tuttavia far fronte ricorrendo anche a risorse e opportunità connesse alla sfera del mercato (in particolare il mercato del lavoro, dal quale si attingono redditi), alla sfera della famiglia (comprese le reti parentali e amicali) e a quella delle cosiddette associazioni intermedie⁶. Le condizioni di vita degli individui (e dunque il loro benessere) dipendono proprio dal posto che essi occupano all'interno delle reti familiari, lavorative e associative, dalle modalità di organizzazione e funzionamento di queste reti e dai rapporti tra i componenti.

Primo e secondo welfare sono quindi sfere che si intrecciano, che sfumano l'una nell'altra a seconda dei settori di policy e delle aree di bisogno (come espresso anche dalla figura 1). La seconda si deve configurare come integrativa rispetto alla prima e non come sostitutiva. Lo Stato, il mercato, il terzo settore e la famiglia sono tutti attraversati dalla stessa crisi e sottoposti a sfide analoghe. L'ipotesi è che dalla loro capacità di individuare un nuovo equilibrio dipenda la tenuta del sistema sociale, e l'individuazione di un nuovo modello di «welfare sostenibile». Una soluzione che non presuppone più la separazione tra le quattro punte del «diamante del welfare» (cfr. Ferrera, 2012b), o rapporti bi-direzionali tra lo Stato e le altre sfere. Si auspica invece una compenetrazione e sovrapposizione tra tutte e quattro le aree, per mettere in campo soluzioni partecipate e frutto di collaborazioni tra i soggetti che si muovono al loro interno.

Quanto alle prestazioni e ai programmi, secondo gli orientamenti Ue e in via puramente indicativa, nel primo welfare dovrebbero stare i regimi di base previsti dalla legge e i regimi complementari obbligatori di protezione sociale che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza, quali quelli connessi alla salute, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, alla vecchiaia, al pensionamento e alla disabilità.

⁶ Con quest'ultima espressione si fa riferimento alle comunità informali come il vicinato o il quartiere di residenza, ma anche a gruppi organizzati come le associazioni di categoria e ai soggetti del cosiddetto «terzo settore», ossia le organizzazioni di «volontariato» che operano senza fini di lucro (cfr. Ascoli e Ranci, 2002).

Figura 1 - Corsi di vita, rischi e bisogni, e possibili misure/programmi



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice.

Ma anche le prestazioni e i servizi considerati «essenziali» per una sopravvivenza decorosa e per un'adeguata integrazione nella comunità, oltre che a garantire i diritti fondamentali di cittadinanza. Al secondo welfare dovrebbero invece appartenere il settore della protezione sociale integrativa volontaria, soprattutto nel campo delle pensioni e della sanità, e la parte rimanente di servizi sociali, alla persona, alla famiglia, con confini da definire pragmaticamente: bisogno per bisogno, territorio per territorio, comunità locale per comunità locale. Il welfare statale (i suoi fondi, il suo personale, i suoi standard di prestazione) non è messo in discussione nella sua funzione redistributiva di base, ma solo integrato dall'esterno laddove vi sono domande non soddisfatte.

A questo è strettamente collegata la riflessione su cosa siano i diritti e in particolare che cosa distingue i diritti sociali da quelli civili e politici. Come sottolineato da Marshall (1950), definendo il più ampio concetto dei diritti di cittadinanza, mentre quelli civili e politici tutelano libertà e facoltà dei cittadini e sulla loro certezza non si può transigere, i diritti sociali sono diversi perché conferiscono «spettanze», ossia ti-

toli a partecipare alla divisione del bilancio pubblico, che a sua volta dipende dal gettito fiscale e dal funzionamento del sistema economico. I diritti sociali, per loro natura, non possono quindi essere considerati come delle garanzie immodificabili nel tempo; al contrario il loro contenuto deve essere programmaticamente commisurato alle risorse di cui uno Stato dispone, all'andamento dell'economia e alle trasformazioni sociodemografiche⁷.

Più flessibile e più ritagliato sui profili di specifiche persone, categorie e comunità, il secondo welfare sembra svilupparsi su una base regolativa definita a livello locale, ma che al tempo stesso si appoggia sia al quadro normativo nazionale che a quello comunitario. Gli enti locali, seppure sempre più vincolati nelle loro decisioni di spesa, sono candidati ad assumere un ruolo centrale nel promuovere partnership pubblico-privato e nel contribuire al reperimento di risorse aggiuntive. Perché ciò avvenga in modo virtuoso deve però cambiare il paradigma di riferimento. È necessario che le nuove forme di collaborazione tra pubblico, privato e privato sociale favoriscano la ricerca e la promozione di innovazione in campo sociale, anziché essere volte esclusivamente al risparmio economico (Osborne e al., 2008; Goldsmith, 2010). Le istituzioni locali sono chiamate anche a contribuire al ribaltamento della logica di programmazione: bisogni e possibili soluzioni devono diventare il punto di partenza, per poi coinvolgere soggetti finanziatori non esclusivamente pubblici. L'obiettivo è la definizione di un nuovo modello di governance che permetta di superare la crisi senza arrivare allo smantellamento del welfare pubblico che alcuni paventano. E questo grazie allo sviluppo di soluzioni e strumenti innovativi all'interno di un nuovo contenitore istituzionale che è la rete, creando insieme innovazione di processo e di prodotto. Il coinvolgimento delle istituzioni pubbliche è decisivo per non rendere localizzato e residuale l'intervento e per aumentarne l'impatto sociale (cfr. Aa.Vv., 2011).

Due sono gli elementi che appaiono sempre più cruciali nell'identificazione di misure e interventi di secondo welfare: l'innovazione sociale e nuovi modelli di governance. Con riferimento al primo punto si sottolinea il ruolo propulsivo e di sostegno che sempre più il livello

⁷ Sul punto si rimanda a Ferrera (2011) e, per illustrare lo snodo che nella fase espansiva del welfare state ha spostato il baricentro da una logica redistributiva ad una distributiva, a Ferrera (1993).

comunitario va promuovendo⁸. Non a caso la definizione di innovazione sociale a cui facciamo riferimento è quella proposta dall'Ufficio dei consiglieri di politica europea della Commissione: «L'innovazione sociale consiste in nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace delle alternative esistenti e che, allo stesso tempo, creano nuove relazioni sociali e collaborazioni» (cfr. Bepa, 2011). Si pensi alle numerose iniziative finalizzate all'innovazione sociale attraverso lo sviluppo di nuove forme di co-operazione tra attori pubblici, del privato for-profit e del terzo settore. Tali attori, se coinvolti e valorizzati ciascuno nel proprio ruolo, sono in grado di elaborare risposte appropriate ed economicamente sostenibili ai differenti bisogni sociali presenti sul territorio e di mobilitare a questo scopo risorse e competenze private, producendo valore per la società nel suo complesso e non per singoli individui. Per i diversi *stakeholders*, che tradizionalmente hanno operato quasi in isolamento, la sfida è comprendere e sfruttare la rete come valore aggiunto. Per quanto riguarda la governance, la letteratura che si occupa di questo tema e le ricerche a esso connesse hanno cercato di indagare le caratteristiche dei nuovi modelli evidenziando come, in risposta alla nuova configurazione assunta dai rischi e dai bisogni sociali, il welfare state apre spazi sempre più ampi di protagonismo ad altri attori. Gli enti locali sono invece chiamati a ricoprire un ruolo di coordinamento degli attori in campo, configurando modalità innovative di rapporto tra i soggetti deputati a programmare, finanziare e produrre servizi e interventi sociali (Cnel, 2010). Questo significa ridisegnare i processi di policy-making aprendo alla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi *stakeholders*; superare la centralizzazione dei poteri in mano allo Stato a favore di una ripartizione degli stessi tra diversi livelli istituzionali sulla base di competenze specifiche; sostenere una logica di rete piuttosto che una logica gerarchica e processi di negoziazione e copartecipazione piuttosto che di imposizione burocratica; incentivare l'inclusione della società civile nei processi decisionali e nelle fasi di programmazione in un'ottica di welfare mix.

Un secondo welfare con queste caratteristiche si inquadra negli approcci che hanno ispirato la Strategia di Lisbona di rinnovamento dei sistemi di welfare europei, e che continuano a essere al centro di Europa 2020. Questa strategia fa perno su quattro dimensioni: in primo

⁸ Si rimanda a Canale (2012) per un excursus sulla rilevanza che il concetto di innovazione sociale riveste a livello europeo.

luogo, i sistemi di protezione sociale devono prestare attenzione e dare risposte ai nuovi rischi e bisogni sociali; in secondo luogo, è necessario aumentare l'erogazione di servizi limitando i trasferimenti; terzo, è prioritario stimolare lo sviluppo di capitale umano; infine, è necessario ricorrere a soluzioni innovative sotto il profilo sociale. All'interno di questa impostazione si inserisce l'approccio dell'*investimento sociale* proposto da Giddens (1998): lo Stato deve svolgere una funzione preventiva, non limitandosi a correggere o limitare a posteriori eventi negativi già accaduti; deve offrire un servizio il più possibile adeguato al bisogno, riducendo gli spazi per interventi standardizzati e impersonali; deve occuparsi di promuovere stili di vita positivi, attraverso la formazione di capitale umano e di capitale sociale, coinvolgimento e valorizzazione delle organizzazioni della società civile, del Terzo settore, della filantropia (cfr. Jenson, 2010; Morel, Palier e Palme, 2011). Ripensare il welfare pubblico, facendo spazio e valorizzando nuovi protagonisti e nuove risorse non pubbliche, rappresenta anche una via per creare occupazione e rilanciare la crescita e lo sviluppo di un paese, oltre che accrescere le sue capacità «innovative» di risposta ai nuovi rischi e bisogni sociali (cfr. Maino, 2012a). Sotto questo profilo si pensi ai servizi alla persona e alle famiglie che, se garantiti, potrebbero sia rispondere ai nuovi bisogni (ad esempio quelli di conciliazione tra lavoro e vita personale) sia offrire opportunità occupazionali ai giovani e alle donne.

Ferrera (2012a) ha evidenziato come nei paesi europei si vada sviluppando un nuovo «terziario sociale» per rispondere a bisogni e domande non soddisfatte dal welfare pubblico nei settori sanitario, dell'assistenza, dell'istruzione, delle attività culturali e ricreative, e, più in generale, in quegli ambiti che possono contribuire a semplificare la vita quotidiana. I soggetti che operano in questi campi variano dalle micro-imprese sociali alle emergenti multi-nazionali dei servizi, pronte a investire anche ingenti capitali. Si sta parlando di un settore cruciale per la crescita dell'occupazione che sta aumentando in questi settori più rapidamente che in altri, in grado di generare circa il 5% della produzione economica totale dell'Europa a 27 e che oggi impiega oltre 21,4 milioni di persone, la maggioranza delle quali (pari all'89%) nei paesi dell'Europa a 15 (European Commission, 2010).

Nei principali paesi europei lo sviluppo di questo settore è anche legato alla diffusione di strumenti di secondo welfare in grado di favorire e sostenere il potenziale di crescita dei nuovi servizi portandoli al di fuori della famiglia, dove – in paesi come l'Italia – invece continuano

RPS

Franca Maino

a essere prodotti e consumati. L'esperienza di altri Stati dimostra che è possibile mobilitare capitali privati (profit e non-profit, nazionali e persino stranieri, ma anche ricorrere al risparmio privato) per far decollare il settore e che sono già ben avviate molte sperimentazioni e azioni concrete⁹. Sotto questo profilo, il secondo welfare – visti i numerosi e diversi *stakeholders* coinvolti – può appunto dare un contributo significativo che chiama in causa e contribuisce ad attivare i soggetti che a vario titolo si muovono e operano in settori oggi strategici per promuovere occupazione e sviluppo.

3. Misure e interventi di secondo welfare in Italia: alcuni esempi

Diversi sono i soggetti coinvolgibili per la realizzazione di interventi e misure di secondo welfare¹⁰, e fra di essi possono essere annoverate anche le fondazioni di origine bancaria, enti che, con un patrimonio complessivo di circa 43 milioni di euro, svolgono un importante ruolo in termini economici¹¹ ma anche progettuali, attraverso il notevole contributo fornito dal loro personale altamente specializzato, che opera favorendo l'infra-strutturazione e l'innovazione sociale nei diversi territori. Tuttavia, se le fondazioni sono in grado di svolgere un ruolo integrativo e innovativo rispetto al welfare tradizionale, non possono sostituirla la funzione. Esse possono essere considerate un aiuto, ma non la soluzione alla crisi del welfare¹². I due esempi che seguono mo-

⁹ Ad esempio in Francia il Cesu, il *Chèque emploi service universel*, ha originato una vera e propria ondata di nuovi consumi nel terziario sociale, che dal 2006 ha creato annualmente più di 100 mila posti di lavoro e che vale almeno un punto di Pil aggiuntivo all'anno. Sempre in Francia nel 2005 è stata creata l'*Agence nationale pour les services à la personne* in grado di coordinare i diversi soggetti coinvolti a vario titoli nella produzione di servizi sociali di interesse generale.

¹⁰ Si rimanda a Maino e Mallone (2012) per un approfondimento sul welfare aziendale; a Maino (2012b) sul tema delle reti territoriali di conciliazione in Lombardia.

¹¹ Nel corso del 2011 le 88 fondazioni di origine bancaria hanno erogato 1092,5 milioni di euro attraverso poco meno di 25.000 interventi. L'importo medio per iniziativa è stato di 43.866 euro, mentre il numero medio di interventi per fondazione è stato pari a 283 progetti (cfr. Acri, 2012).

¹² Questo è un punto importante che è stato ribadito nella Carta delle Fondazioni, approvata il 4 aprile 2012 dall'assemblea dell'Acri. Nella Carta, infatti, con riferimento all'attività istituzionale che le fondazioni bancarie sono chiamate a

strano quale può essere il loro ruolo nell'interazione con altri *stakeholders*. Rispetto al tema della disabilità, la ricerca promossa da Fondazione Cariplo e da Ania, l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici, esplora il possibile impatto di una sinergia tra due degli attori del secondo welfare – l'industria assicurativa e il privato sociale – nel tentativo di trovare risposte nuove per tutelare questo rischio e i bisogni a esso connessi. Di fronte alla disabilità le famiglie sentono di non riuscire a rispondere ai bisogni dei propri membri con l'accumulazione di capitale «fai-da-te», e vivono con angoscia il «durante noi», travolti dai tagli all'assistenza pubblica, ma ancor di più il «dopo di noi» (cfr. Mallone, 2012b). L'analisi evidenzia come i bisogni sociali siano oggi altamente diversificati e necessitino per questo di assistenza mirata e coinvolgimento diretto dei beneficiari. Propone dunque alcune soluzioni assicurative per integrare l'intervento pubblico in questo settore. La sinergia tra soggetti diversi prevede che gli operatori del mercato assicurativo usino il proprio *know-how* per l'innovazione dei prodotti, mentre il terzo settore potrebbe contribuire a promuovere l'aggregazione della domanda necessaria per la «socializzazione del rischio», cercando di favorire l'incontro tra domanda e offerta e di sensibilizzare famiglie e associazioni verso una nuova consapevolezza e «cultura» del rischio.

Una seconda esperienza significativa è costituita dal Trapezio, un progetto promosso da circa quaranta *stakeholders* – tra enti non-profit, istituzioni pubbliche e soggetti privati – operanti nel territorio di Torino. A questi va aggiunta la rete interna dell'Ufficio Pio e della Compagnia di San Paolo, una iniziativa nata nel 2008 per prevenire la povertà attraverso un processo di inversione della condizione personale fino ad arrivare a una situazione soddisfacente di recupero dell'indipendenza economica dei soggetti coinvolti. La logica con cui opera il Trapezio non è solo erogativa, ma prevede un lavoro preliminare di progettazione di un percorso individuale, e presuppone il coinvolgimento attivo dei beneficiari e l'intervento di una pluralità di soggetti che lavorano insieme per realizzare e finanziare «progetti a rete». Gli interventi possono essere sia a fondo perduto sia volti a finanziare una attività.

svolgere, si sottolinea il principio secondo cui le attività delle fondazioni non potranno e non dovranno mai essere sostitutive dell'intervento pubblico, ma dovranno bensì essere complementari, e capaci di catalizzare e mobilitare risorse provenienti da terzi (cfr. Bandera, 2012b).

RPS

Franca Maino

Le fasi del progetto sono quattro. La prima, di selezione dei beneficiari, valuta la presenza di tre requisiti: la situazione di equilibrio preesistente, la presenza di un avvenimento destabilizzante e il rischio connesso di impoverimento economico. La seconda fase prevede analisi e valutazione della sostenibilità del progetto. C'è poi la consulenza vera e propria, con il supporto alla progettazione del percorso e il sostegno alla realizzazione. La fase finale è costituita dal patto, che sancisce il coinvolgimento del destinatario, dell'Ufficio Pio e della Compagnia di San Paolo. La sottoscrizione del patto avvia le attività previste (che possono prevedere anche un sostegno economico), il monitoraggio, e la predisposizione di un'eventuale «restituzione» dell'aiuto.

Come riportato da Mallone (2011), dall'inizio del progetto a maggio 2011 le proposte avanzate da giovani sotto i 35 anni sono aumentate, fino a raggiungere il 33% del totale, mentre quelle degli over 50 rappresentano il 19%. Dal 2009 al 2011 l'offerta di servizi è cresciuta del 190% e le persone coinvolte sono aumentate del 93%. I volontari del progetto hanno «individuato» e incontrato 419 persone. I patti stipulati sono stati 115, del valore medio di 22.000 euro, di cui 32 già conclusi. È stato realizzato un elenco di tutte le imprese economiche attivate, che oggi restituiscono, con una donazione economica, di tempo o di competenze, l'aiuto ricevuto.

Accanto alle fondazioni di origine bancaria, si segnalano anche le fondazioni di comunità, enti non-profit di diritto privato il cui obiettivo è quello di migliorare la qualità della vita della comunità presente su uno specifico territorio e promuovere al loro interno la cultura del dono e della solidarietà. A differenza di altri soggetti non-profit queste organizzazioni non hanno come scopo l'accumulo di risorse per il perseguimento di una causa precisa: puntano piuttosto a favorire l'attività filantropica dei soggetti attivi nella comunità, siano essi cittadini, imprese, enti pubblici o organizzazioni del terzo settore. Le fondazioni di comunità si prefiggono di stimolare erogazioni e contributi a favore di progetti d'utilità sociale rimuovendo tutti quegli ostacoli di natura fiscale, legale e amministrativa che normalmente impediscono ai membri di una comunità di contribuire allo sviluppo del bene comune¹³.

¹³ Queste realtà sono nate negli Stati Uniti all'inizio del 1900 per organizzare forme di filantropia basate su erogazioni provenienti da trust gestiti dalle banche, creati da soggetti facoltosi per il perseguimento di scopi caritatevoli. Solo nel corso degli anni novanta hanno iniziato a svilupparsi, con modalità e tempi-

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, dispone oggi di un milione di euro di dotazione e rappresenta un chiaro esempio di cosa si intenda per secondo welfare, oltre che di quale possa essere il ruolo delle fondazioni di comunità. Il Fondo risponde, infatti, a bisogni, perdita della casa e/o del lavoro, che di fronte al perdurare della crisi economica risultano essere sempre più gravi, soprattutto a causa dell'incapacità del welfare pubblico di rispondere adeguatamente alle necessità emergenti¹⁴. In questo contesto soggetti privati e appartenenti al terzo settore hanno costituito una rete alla ricerca di una via innovativa per sostenere la comunità locale.

RPS

Franca Maino

4. *Primo e secondo welfare. Quale incastro?*

Il welfare state non sembra oggi in Italia in grado di fronteggiare tutti i bisogni espressi dalla società e dai territori. Anche una volta che sarà superata l'emergenza legata alla crisi economica, i problemi sono destinati a restare a causa dei vincoli di finanza pubblica e dei bisogni crescenti. La strategia più promettente per far fronte alla crisi strutturale del nostro stato sociale – come anche messo in luce dagli esempi proposti in merito al ruolo di due protagonisti del mondo della filantropia, le fondazioni bancarie e quelle di comunità –, sembra essere quella di affiancare al primo welfare un «secondo welfare» alimentato da risorse non pubbliche. Molti potranno essere i finanziatori e i pro-

stiche diverse, al di fuori del Nord America. Negli Stati Uniti le *communities foundation* hanno svolto e svolgono tuttora un ruolo importante, indirizzando e coordinando le risorse presenti sul territorio verso tutti quegli enti e quelle attività ritenute socialmente utili per la comunità. Attualmente negli Stati Uniti se ne contano oltre 700 e il loro valore economico sia in termini patrimoniali che di risorse erogate risulta particolarmente significativo.

¹⁴ Dal 2009 ad oggi il Fondo emergenza lavoro ha consentito di emettere tre bandi in favore di famiglie che, a fronte della perdita del posto di lavoro, si sono improvvisamente trovate in difficoltà economica. Le prime due edizioni del bando hanno permesso a 490 famiglie di ottenere un contributo straordinario di 1000 euro per ciascuna. Il terzo bando si è invece orientato a forme di sostegno più mirate, incentrate sui problemi abitativi (cfr. Bandera, 2012a).

tagonisti di questo secondo welfare. Le fondazioni bancarie e quelle di comunità potrebbero, ad esempio, svolgere un ruolo di primo piano (che in parte già svolgono) nel promuovere la transizione anche sotto il profilo progettuale.

Tale transizione verso un nuovo modello di welfare vede il secondo chiamato ad integrare i programmi di protezione sociale esistenti o ad aggiungere nuove misure di intervento integrando e completando quanto già offerto dal primo welfare. Più difficile è che il secondo welfare possa sostituirsi al primo e, certamente, non può competere in termini di risorse e di volumi di spesa. Vi sono tuttavia due seri rischi su cui occorre riflettere: in primo luogo, il rischio di un incastro «distorto» e opportunistico fra primo e secondo welfare, con implicazioni negative in termini di efficienza ed equità; in secondo luogo, il rischio che emerga una configurazione incompleta e/o troppo disordinata del secondo welfare, incapace di cogliere e sfruttare complementarità e sinergie tra le sfere dello Stato, del mercato, della famiglia e del terzo settore. Si deve evitare che le risposte ai bisogni si concentrino dentro le singole sfere perché questo porterebbe ad un ampliamento del gap tra insider e outsider, rafforzando le tutele dei primi e lasciando i secondi sempre più esposti ai nuovi rischi. Se invece la capacità di innovazione sociale venisse progressivamente promossa e attivata – grazie alle reti di attori e dentro modelli di governance multi-livello e *multi-stakeholder* – nelle aree di sovrapposizione tra le quattro sfere, attribuendo alle istituzioni pubbliche, in particolare a livello locale, il compito di coordinare e monitorare i processi, le possibilità di continuare a garantire un welfare diffuso potrebbero risultare più significative.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., 2011, *Un altro welfare: esperienze generative*, Nucleo Valutazione e Verifica Investimenti pubblici, Regione Emilia-Romagna, disponibile all'indirizzo internet: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/ricerche-e-statistiche/ricerca-welfare.pdf>.
- Acri - Associazione di Fondazioni e di Casse di risparmio, 2012, *Diciassettesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria, Anno 2011*, Acri, Roma.
- Ascoli U. e Ranci C. (a cura di), 2002, *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, Kluwer Academic, New York.
- Armington K. e Bonoli G., 2007, *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, Routledge, Londra.

- Bandera L., 2012a, *Novara e il Fondo emergenza lavoro: rispondere alla crisi partendo dal bisogno*, «Percorsi di secondo welfare», 16 luglio, disponibile al sito internet: www.secondowelfare.it.
- Bandera L., 2012b, *La Carta delle Fondazioni di origine bancaria*, «Percorsi di secondo welfare», 27 luglio, disponibile al sito internet: www.secondowelfare.it.
- Bepa - Bureau of european policy advisers, 2011, *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Commissione europea, Bruxelles.
- Canale L., 2012, *Unione Europea, innovazione sociale e secondo welfare*, «2Wel Working Paper», n. 4, disponibile al sito internet: www.secondowelfare.it.
- Cnel - Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, 2010, *Percorsi locali di riforma del welfare e integrazione delle politiche sociali*, Roma.
- European Commission, 2010, *Second Biennial Report on social services of general interest*, Bruxelles, 22.10.2010 Sec (2010) 1284 final.
- Farnsworth K. e Irving Z. (a cura di), 2011, *Social Policy in Challenging Times: Economic Crisis and Welfare Systems*, The Policy Press, Bristol.
- Ferrera M., 1993, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 2010a, *From the Welfare State to the Social Investment State*, Wp/Lpf 1/10, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino.
- Ferrera M., 2010b, *Fondazioni e welfare di comunità*, in Acri, *Quindicesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria*, supplemento a «Il risparmio», n. 3, pp. 171-203.
- Ferrera M., 2011, *Le verità nascoste dello Stato sociale*, «Corriere della Sera», 12 settembre.
- Ferrera M., 2012a, *Idee e crescita: il circolo virtuoso del terziario sociale*, «Corriere della Sera», 16 aprile.
- Ferrera M., 2012b, *L'analisi delle politiche sociali e del welfare state*, in M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, pp. 11-54.
- Ferrera M. e Hemerijck A., 2003, *Recalibrating European Welfare Regimes*, in J. Zeitlin e D. Trubeck (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford, pp. 88-128.
- Ferrera M. e Maino F., 2011, *Il «secondo welfare» in Italia: sfide e prospettive*, «Italianeuropei», n. 3, pp. 17-22.
- Ferrera M. e Maino F., 2012, *Quali prospettive per il Secondo Welfare?*, in M. Bray e M. Granata (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Solaris, Roma, pp. 125-134.
- Giddens A., 1998, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Goldsmith S., 2010, *The Power of Social Innovation*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Greve B. (a cura di), 2012, *The Times They Are Changing? Crisis and The Welfare State*, Wiley-Blackwell, Londra.
- Jenson J., 2010, *Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*, «Global Social Policy», vol. 10, n. 1, pp. 59-84.

- Maino F., 2012a, *Un secondo welfare per i nuovi bisogni*, «il Mulino», n. 5, pp. 833-841.
- Maino F., 2012b, *Regione Lombardia, un laboratorio innovativo di politiche di conciliazione*, «Arel. Europa, Lavoro, Economia», n. 4-5, pp. 38-45.
- Maino F. e Mallone G., 2012, *Secondo welfare e imprese. Nesso e prospettive*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 195-212.
- Mallone G., 2011, *Il Trapezio: vulnerabilità e progetti di autonomia*, «Percorsi di secondo welfare», 4 novembre, disponibile al sito internet: www.secondowelfare.it.
- Mallone G., 2012a, *Il welfare aziendale in Italia: una risposta ai nuovi bisogni sociali?*, in M. Bray e M. Granata (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Solaris, Roma, pp. 135-144.
- Mallone G., 2012b, *Assicurazioni e Terzo settore: risposte nuove per la disabilità*, «Percorsi di secondo welfare», 28 maggio, disponibile al sito internet: www.secondowelfare.it.
- Marshall T.H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), 2011, *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, Bristol.
- Osborne S., Chew C. e McLaughlin K., 2008, *The Innovative Capacity of Voluntary Organizations and the Provision of Public Services. A Longitudinal Approach*, «Public Management Review», vol. 10, n. 1, pp. 51-70.
- Pierson P., 1995, *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pierson P., 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Starke P., 2006, *The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review*, «Social Policy & Administration», vol. 40, n. 1, pp. 104-120.