IL SECONDO WELFARE: SEGNALI DI RADICAMENTO E DI CAMBIAMENTO SISTEMICO [1]

Franca Maino [*]

Difficilmente le risposte ai bisogni di welfare ancora insoddisfatti potranno venire da incrementi della spesa pubblica; d'altra parte, in questi ultimi anni si è invece assistito allo sviluppo di iniziative di secondo welfare, in particolare nell'ambito del welfare aziendale e delle fondazioni. Il secondo welfare, sostenuto sia dalle istituzioni sia da iniziative della società civile, presenta oggi grandi opportunità, ma deve al tempo stesso fare i conti con potenziali criticità, soprattutto rispetto all'integrazione con il primo welfare.

1. OLTRE LA CRISI, INDIETRO NON SI TORNA

La crisi e le politiche di austerità dell'ultimo decennio non hanno intaccato i livelli complessivi della spesa per gli interventi sociali. Nel 2015 la spesa totale per pensioni, sanità, assistenza sociale e politiche attive e passive del lavoro è stata pari a 447,396 miliardi, il 54,1% dell'intera spesa pubblica comprensiva degli interessi sul debito (il 59% al netto degli interessi). In rapporto al Pil, la spesa sociale pesa per il 27,3% (che diventa il 30% se si aggiungono la spesa per la casa, l'esclusione sociale, la famiglia e i costi di funzionamento degli enti che gestiscono le varie funzioni di welfare; cfr. Itinerari Previdenziali 2017). Una cifra imponente, soprattutto se confrontata con quella degli altri Paesi europei, che smentisce il luogo comune secondo cui in Italia, per il welfare, si spende meno che altrove.

Restano inoltre i tradizionali squilibri del nostro sistema pubblico di welfare: eccesso di spesa per vecchiaia e superstiti a scapito di tutto il resto e marcate sperequazioni, anche all'interno del comparto previdenziale, in termini di tipologie di prestazioni e fonti di finanziamento. In questo panorama, alla luce dell'ingente debito pubblico (con il 132,6% del Pil per il 2016 siamo secondi dopo la Grecia) e dei vincoli di finanza pubblica, è poco plausibile che il peso del primo welfare possa tornare ad aumentare [2].

I problemi degli italiani hanno invece continuato a crescere e ai "vecchi" bisogni se ne sono aggiunti di nuovi sempre più diversificati. È proprio rispetto ai bisogni crescenti, che non trovano copertura, che il secondo welfare (v. box 1) ha assunto un ruolo significativo.

BOX 1 – DEFINIZIONE DI SECONDO WELFARE

Si tratta di un mix di protezione e investimenti sociali (in risposta ai nuovi rischi e bisogni sociali) a finanziamento prevalentemente non pubblico, fornito da una vasta gamma di attori economici e sociali collegati in reti caratterizzate da un forte radicamento territoriale. Il secondo welfare è tale in senso temporale: si tratta di forme di intervento che si sviluppano dopo il "primo" welfare, quello edificato dallo Stato nel corso del Novecento, soprattutto durante il Trentennio Glorioso (1945-1975). E in senso funzionale: il secondo welfare si aggiunge agli schemi del primo, ne integra le sue lacune, ne stimola la modernizzazione, si avventura in sfere di bisogno ancora inesplorate dal pubblico, mobilita risorse non pubbliche addizionali.

[*] Ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università di Milano, dirige il Laboratorio "Percorsi di secondo welfare" presso il Centro Luigi Einaudi di Torino.

[1] Questo articolo è una sintesi delle Conclusioni del *Terzo Rapporto* sul secondo welfare a cui si rimanda per approfondimenti (http://www.secondowelfare.it/rapporti/terzo-rapporto-2w/terzo-rapporto-sul-secondo-welfare-in-italia-2017-3r2w.html).

[2] Su questo fronte la priorità rimane quindi la ricalibratura sia funzionale che distributiva del nostro sistema di protezione sociale.

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile. Il logo della testata e il contenuto dell'articolo appartengono ai legittimi proprietari.

BOX 2 – TERZO RAPPORTO SUL SECONDO WELFARE. L'INDICE

INDICE

Introduzione
di Maurizio Ferrera 11

Parte prima • Secondo welfare e innovazione sociale: a che punto siamo?

1 *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*
di Franca Maino 19

2 *Le Youth Bank e le sfide dell'empowerment giovanile*
di Rosangela Lodigiani e Patrik Vesan 43

Parte seconda • Il secondo welfare nel decennio della crisi

3 *Il mondo assicurativo. Prestazioni, sinergie e prospettive in un'ottica di secondo welfare*
di Elena Barazzetta 67

4 *Welfare aziendale e provider prima e dopo le Leggi di Stabilità*
di Valentino Santoni 91

5 *Bilateralità, settori e territori: diversi modelli di solidarietà a confronto*
di Federico Razetti e Francesca Tomatis 119

6 *Le Fondazioni di impresa di fronte a un welfare state in trasformazione*
di Chiara Lodi Rizzini e Eleonora Noia 147

7 *Secondo welfare e lotta alla povertà. Un'arena di policy sempre più articolata*
di Chiara Agostini 173

8 *Il contributo delle Fondazioni di origine bancaria al contrasto alla povertà*
di Chiara Agostini e Elisabetta Cibinel 195

9 *Il ruolo delle Fondazioni di comunità per l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno*
di Lorenzo Bandera 221

10 *Come affrontare le sfide della disabilità: la Legge 112/2016 e le Fondazioni di partecipazione per il "durante e dopo di noi"*
di Paolo Pantrini e Franca Maino 245

Parte terza • Le prospettive

Conclusioni. Il secondo welfare oltre la crisi: segnali di radicamento e di cambiamento sistemico
di Franca Maino e Maurizio Ferrera 271

Nei suoi sei anni di attività il Laboratorio *Percorsi di secondo welfare* lo ha documentato costantemente e dettagliatamente, e il *Terzo Rapporto* ha evidenziato il consolidamento e il progressivo radicamento di questo fenomeno in diversi ambiti (v. l'indice riportato nel box 2). Il *Rapporto*, in particolare, ne ha sottolineato il raffor-

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile. Il logo della testata e il contenuto dell'articolo appartengono ai legittimi proprietari.

Terzo Rapporto sul secondo welfare. Le prestazioni che possono essere ricomprese nel welfare aziendale per area di intervento

	Prestazioni	*Modalità di erogazione*
Previdenza complementare	Versamenti a fondi pensione integrativi	Versamento
Sanità integrativa	Pacchetti sanitari integrativi e rimborsi per spese mediche (spese odontoiatriche, check up, visite specialistiche, ecc.)	Voucher, rimborso e versamento (nel caso di fondi sanitari integrativi)
Servizi all'infanzia e istruzione	Spese scolastiche (rette per asili, mense scolastiche, libri, università, centri o campus estivi e invernali, borse di studio, frequenza ludoteche), baby-sitting	Voucher e rimborso
Assistenza familiare	Assistenza di familiari anziani e non autosufficienti, assicurazioni *Long Term Care* e *Dread Disease*	Voucher e rimborso
Cultura e tempo libero	Attività ricreative e culturali (abbonamenti in palestra, iscrizioni a circoli sportivi, viaggi, vacanze, soggiorni termali, corsi formativi, abbonamenti per cinema e teatro, ecc.)	Voucher e rimborso
Fringe benefit	Beni e servizi in natura (abbonamento al trasporto pubblico, carte prepagate, servizi mensa, auto azienda, telefono aziendale, computer, polizze assicurative, sostegno alle spese abitative, *stock option*, beni prodotti dall'azienda)	Voucher

zamento sul fronte del welfare occupazionale e ha evidenziato il ruolo sempre più strategico delle fondazioni e, in generale, del mondo della filantropia.

IL WELFARE IN AZIENDA: IN CRESCITA E SEMPRE PIÙ ARTICOLATO

Con le Leggi di Stabilità 2016 e 2017 il legislatore ha inteso offrire un quadro normativo più organico e maggiormente comprensibile nel campo del welfare aziendale (Santoni, 2017). A fronte di una crescente domanda di servizi di protezione sociale e degli alti costi del lavoro, che incoraggiano il ricorso a forme di retribuzione esentasse quali l'erogazione di servizi, prestazioni e rimborsi di spese in luogo della retribuzione, lo Stato si è reso disponibile a rinunciare agli oneri contributivi e fiscali riconoscendo il contributo delle imprese e incoraggiando queste ultime a integrare un welfare pubblico che rimane incapace di fornire risposte soprattutto sul fronte degli aiuti alle famiglie e della conciliazione. È andato così delineandosi un welfare occupazionale [3] che mira a "soddisfare" insieme i dipendenti, perché risponde ai nuovi bisogni sociali e aumenta il loro potere d'acquisto, e i datori di lavoro, perché riduce il costo del lavoro a fronte dell'impegno sociale che l'impresa si assume.

Inoltre è cresciuto il protagonismo di quei soggetti che – come le imprese – hanno saputo cogliere le opportunità introdotte dalle Leggi di Stabilità. Tra questi gli Enti bilaterali territoriali (Ebt, cui partecipano le rappresentanze datoriali e sindacali) sono oggi impegnati nell'offrire interventi sociali e a delineare un articolato sistema integrativo multilivello. Attraverso la messa a punto di diverse misure e prestazioni, gli Ebt sono infatti soggetti in grado di far arrivare qualche forma di "welfare

[3] I piani di welfare ricomprendono per lo più prestazioni di tipo sanitario e servizi di conciliazioni tra carichi di cura e lavoro, oltre che misure per il tempo libero.

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile. Il logo della testata e il contenuto dell'articolo appartengono ai legittimi proprietari.

in azienda" anche fra i lavoratori impiegati in quei settori occupazionali che, per caratteristiche intrinseche (ridotta dimensione di impresa e discontinuità del lavoro), sembrerebbero altrimenti destinati a restare esclusi della diffusione del welfare occupazionale [4]. A questo si aggiunge il fatto che, dove presenti, le iniziative bilaterali sembrano generalmente costruite in modo da evitare sovrapposizioni con quanto offerto dal welfare pubblico o dal welfare bilaterale di livello nazionale. L'analisi sull'offerta di prestazioni sanitarie condotta da Razetti e Tomatis (2017) ha analizzato l'incastro fra le iniziative degli Ebt, le rispettive cornici nazionali (i Fondi) e il Ssn. Ne risulta una mancata sovrapposizione e, in alcuni casi, una positiva integrazione fra livelli: anche se manca ancora un'azione "sistematica" per offrire assistenza sanitaria laddove non arrivano i grandi Fondi nazionali, quando gli organismi bilaterali offrono prestazioni sanitarie convogliano le risorse su aree lasciate scoperte tanto dal sistema sanitario pubblico quanto dai Fondi integrativi nazionali di categoria.

Si registra poi un nuovo attivismo da parte del mondo assicurativo (Barazzetta, 2017). Il maggior impiego della contrattazione di secondo livello nel welfare aziendale favorisce infatti un maggior coinvolgimento delle assicurazioni attraverso il ricorso da parte dei lavoratori a coperture principalmente previdenziali e sanitarie, in molti casi da ricomprendere proprio all'interno di quei piani di welfare in via di espansione. Del resto le imprese assicuratrici rientrano tra le aziende storicamente più impegnate nell'erogazione di piani di welfare per i propri dipendenti e hanno progressivamente allargato il paniere di beni e servizi ad essi dedicati anche con interventi "precursori" – sono ad esempio l'unico settore ad essersi dotato, dal 2005, di un Fondo unico nazionale per l'assicurazione contro i rischi di non autosufficienza –. Inoltre esse giocano un ruolo centrale nel campo della sanità integrativa (v. box 3) e, negli ultimi anni, sembrano intenzionate a occupare uno spazio crescente anche tra i *provider* di servizi di welfare.

In questi mesi abbiamo anche assistito alla crescita del settore dei servizi di supporto al welfare aziendale: si tratta di un'arena presidiata da quasi un centinaio di operatori che, a vario titolo e con le più varie provenienze settoriali, offrono servizi destinati alla gestione e all'ottimizzazione dei piani di welfare d'impresa. Lo sviluppo di questi servizi è connesso proprio alla crescita del numero di piani di welfare aziendale, favorita sia dai recenti interventi normativi, sia dal diffondersi di una più solida cultura del welfare aziendale sempre più tradotta in concreta e stabile prassi dalla contrattazione di secondo livello. Contrattazione che in alcuni casi è stimolata da quella nazionale, come avvenuto con il rinnovo del CCNL dei metalmeccanici.

Nell'ambito del welfare aziendale si è infine registrato un progressivo avvicinamento tra imprese e cooperative sociali nella veste di *provider* di servizi dedicati (anche) al welfare in azienda. Queste organizzazioni esprimono una cultura e una dotazione di capitale umano che le rende "naturalmente" capaci di interpretare i bisogni e di fornire operativamente le risposte più adatte; sono capillarmente presenti sul territorio; già dispongono di una articolata offerta di servizi, in larga parte corrispondente proprio alla domanda che i piani di welfare aziendale mirano a soddisfare. L'ingresso del Terzo settore nel mercato dei servizi di supporto al welfare aziendale conferma che le dinamiche di rete sembrano essere quelle maggiormente capaci di generare innovazione nell'ampio scenario del welfare e di contribuire ad una reale integrazione del welfare occupazionale rispetto al welfare pubblico.

Quello che si sta lentamente creando intorno al welfare aziendale appare quindi come un vero e proprio circolo virtuoso, sempre più ricco di esempi che vedono coinvolte oltre alle grandi e medie imprese anche quelle di

BOX 3 – ASSICURAZIONI E INTERMEDIAZIONE DELLA SPESA SANITARIA

Il mondo assicurativo ricopre poi un ruolo importante nell'intermediazione della spesa privata, in particolare quella per consumi sanitari. La spesa sanitaria privata è rilevante e in crescita in tutti i Paesi UE, tra cui l'Italia. Nel nostro Paese però si registra un basso ruolo dell'intermediazione assicurativa (privata o occupazionale) della spesa per consumi privati. Secondo alcune stime, questa ammonterebbe a circa 37 miliardi euro, di cui solo il 10% intermediati (Roma 2017). Se si allargasse la copertura assicurativa della spesa privata, i costi effettivamente a carico degli utenti si abbasserebbero sensibilmente, grazie alla condivisione di rischi caratterizzati da una elevata sostenibilità attuariale per le assicurazioni private, soprattutto in presenza di canali di aggregazione della domanda.

[4] Essere iscritto ad un Ente bilaterale può dare invece accesso a prestazioni integrative o complementari rispetto al Ssn e/o rispetto ai fondi contrattuali nazionali. E sempre più spesso può permettere di fruire di prestazioni e servizi di sostegno al reddito familiare e di conciliazione vita-lavoro.

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile. Il logo della testata e il contenuto dell'articolo appartengono ai legittimi proprietari.

più piccola dimensione. Un sistema che punta a radicarsi sempre più sul territorio per generare un'ulteriore dinamica virtuosa: una ricaduta positiva in termini di risposta ai bisogni ma anche di crescita e sviluppo per la comunità.

FONDAZIONI E FILANTROPIA: DA *CHARITY* A VOLANO DI SVILUPPO

Un grande fermento si registra anche nel mondo delle fondazioni e della filantropia privata. Nel giro di un decennio le fondazioni sono diventate protagoniste sempre più importanti nel sistema di welfare in trasformazione: il loro ruolo è strategico e centrale nell'offerta di progettualità e iniziative che, andando oltre la sperimentazione, puntano a diventare sistema e che insieme mirano a portare allo scoperto le potenzialità ideative e collaborative dei territori e delle comunità.

Accanto alle Fob – che legano il loro *capacity building* a quasi due decenni di operatività, di scambi di esperienze, di linee strategiche di riferimento, di fondi che hanno favorito una convergenza di obiettivi e la messa in campo di strategie di intervento sempre più innovative, specialmente in ambiti in cui il pubblico fatica a fornire interventi adeguati – si sono diffusi e rafforzati altri tipi di fondazioni: di impresa e di famiglia, di comunità, di partecipazione, solo per citare quelle che sono state oggetto di studio nel *Terzo Rapporto*.

Si prenda il caso delle Fondazioni di impresa: operano come facilitatrici della tutela dei diritti sociali, come aggregatrici di risorse finanziarie e come soggetti in grado di co-progettare e, indirettamente, co-produrre soluzioni innovative (Lodi Rizzini e Noia, 2017). I nuovi approcci alla *Corporate Social Responsibility* e gli effetti della crisi economica hanno favorito un cambiamento nel modo di operare delle Fondazioni di impresa che hanno spostato il fuoco del loro intervento verso quelle aree percepite come più sensibili ed urgenti, hanno incrementato le risorse destinate al welfare e hanno rimodulato gli interventi verso gruppi di destinatari più vulnerabili, tra cui i giovani, i migranti e le donne. Cambiamenti si riscontrano anche nelle modalità di erogazione adottate, dove emerge una crescente attenzione ai meccanismi di misurazione dell'impatto. Infine, si assiste ad un graduale passaggio degli interventi dalla dimensione internazionale a quella locale.

Anche le Fondazioni di comunità negli ultimi anni hanno registrato una diffusione e un rafforzamento significativo, specialmente in quelle aree del Paese in cui i bisogni sociali sono più ampi e complessi. Lo sviluppo delle Fondazioni comunitarie nelle regioni meridionali, ad esempio, si deve soprattutto all'impegno di Fondazione CON IL SUD, che le considera strategiche per la realizzazione di processi di "infrastrutturazione sociale" nel Mezzogiorno. Queste realtà sono infatti capaci di creare strutture immateriali e reti relazionali che consentono di mettere in collegamento una molteplicità di luoghi e di soggetti che conoscendosi, dialogando e cooperando possono lavorare insieme per il bene comune (cfr. Bandera, 2017). Attualmente nel Mezzogiorno si contano 6 Fondazioni comunitarie attive, 5 delle quali nate grazie all'apporto diretto di Fondazione CON IL SUD. Fondazioni che sono state finora in grado di mobilitare oltre 35 milioni di euro sui propri territori, sostenendo 735 progetti che hanno raggiunto 35.800 beneficiari diretti. Un contributo economico non indifferente, unito a un impatto sociale crescente realizzato privilegiando il coinvolgimento di fasce di popolazione spesso marginalizzate.

Ci sono poi le Fondazioni di partecipazione che si occupano del "durante e dopo di noi" (Pantrini e Maino, 2017). Unendo elementi caratterizzanti la fondazione e l'associazione, queste realtà nate dall'alleanza tra famiglie, organizzazioni del Terzo settore e, spesso, enti pubblici sono state in grado di introdurre nuove garanzie e maggiore flessibilità a beneficio delle persone con disabilità fornendo sostegni giuridici, patrimoniali, educativi, assistenziali e relazionali sostenuti da un mix di risorse private profit, non profit e pubbliche. Un ruolo che potrà ulteriormente rafforzarsi negli anni a venire grazie alle novità previste dalla recente legge sul "dopo di noi" (legge 112/2016), che introduce strumenti come il *trust* o le polizze assicurative, oltre che un fondo per la domiciliarità e la deistituzionalizzazione.

Il ruolo delle fondazioni nel nostro Paese, dunque, è oggi molto significativo sotto diversi punti di vista. E probabilmente nei prossimi anni lo sarà ancora di più. La riforma del Terzo settore – che si rivolge ad oltre 300.000 organizzazioni e riguarda nel suo complesso quelle attività che originano dal libero associazionismo, dal volontariato civico e solidaristico portato avanti da almeno 6 milioni di cittadini – è infatti destinata a creare nuove opportunità di crescita e riconoscibilità del ruolo della filantropia e delle fondazioni. Le fondazioni, dunque, mettono in campo interventi che, da un lato, rispondono a sfide più grandi e ampiamente scoperte nel nostro Paese (povertà infantile, disabilità e durante e dopo di noi, integrazione dei migranti, soprattutto minori non accompagnati e donne) e, dall'altro, affinano gli strumenti per aggredire – in una logica incrementale – i problemi di target/destinatari ben definiti sen-

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile. Il logo della testata e il contenuto dell'articolo appartengono ai legittimi proprietari.

za perdere di vista – tassello dopo tassello – l'inclusione di tutti. Le fondazioni diventano quindi agenti di cambiamento, *enabler* rispetto alle risorse ideative, partecipative, finanziarie dei territori in cui operano, capaci di introdurre incentivi al cambiamento e strumenti di accompagnamento. Sono anche catalizzatrici di risorse per incrementare la portata dei finanziamenti e facilitatrici di processi di programmazione degli interventi. Complessivamente, si rileva un progressivo abbandono dell'idea di filantropia come *charity* a favore di un approccio che mette sempre più al centro la crescita e considera la filantropia come volano di sviluppo locale e delle comunità.

IL SECONDO WELFARE TRA UN NUOVO RUOLO DEL PUBBLICO E UN CRESCENTE ATTIVISMO DAL BASSO

Negli ultimi tre anni è andata delineandosi una cornice regolativa pubblica che ha agevolato lo sviluppo del secondo welfare e che indica la volontà del legislatore di rafforzare il *nesting* tra primo e secondo welfare (Ferrera e Maino, 2015). Questi provvedimenti riguardano temi di primissimo piano come lo sviluppo del welfare aziendale e contrattuale, il sostegno alla conciliazione vita-lavoro, la tutela della disabilità, il contrasto alla povertà nelle sue diverse forme e il ruolo del Terzo settore nel suo complesso.

A questo impianto di livello nazionale si aggiungono anche leggi, risorse e incentivi regionali. Ne sono esempi l'investimento della Regione Lombardia sul fronte della conciliazione vita-lavoro e delle misure a sostegno della famiglia; il *Patto per il Sociale* e la Strategia *WeCaRe*, della Regione Piemonte per promuovere l'innovazione dei territori e una nuova concezione delle politiche sociali, interpretate come motore di sviluppo (Cibinel, 2017); la legge regionale 24/2016 che ha introdotto in Emilia-Romagna il *Reddito di solidarietà* con uno stanziamento pari a 35 milioni all'anno da intendersi come misura integrativa rispetto a quanto previsto dalla normativa e dagli stanziamenti nazionali prima per il SIA e poi per il ReI.

Le norme, sia nazionali che regionali, creano così una cornice che si apre concretamente ad attori non pubblici, punta a introdurre soluzioni innovative e intende favorire l'*empowerment* sia dei beneficiari che degli erogatori di prestazioni e servizi. Si tratta, insomma, di norme che agiscono su quelli che abbiamo definito i tre pilastri del secondo welfare (Maino, 2015) e che contribuiscono ad aggregare sia la domanda sia l'offerta di prestazioni e servizi attraverso lo sviluppo del welfare aziendale, contrattuale, territoriale e di comunità.

Accanto al ruolo regolativo del livello nazionale e regionale, il secondo welfare si è comunque distinto per l'attivismo spontaneo dal basso. Rispetto al problema della povertà e ai livelli raggiunti ne è un esempio l'Alleanza contro la povertà. L'Alleanza ha svolto un'importante attività di *advocacy* e ha promosso la diffusione di strumenti utili per contrastare la povertà (Agostini, 2017). Ha realizzato un confronto costante con il Governo durante tutte le fasi dell'*iter* legislativo e ha anche contribuito ad elaborare una propria proposta di reddito di inclusione, che in alcune sue parti è stata poi effettivamente ripresa dal legislatore per arrivare alla definizione del ReI. L'Alleanza ha quindi preso parte al processo decisionale che ha portato all'introduzione di uno schema nazionale (anche se non ancora universale) di reddito di inclusione a dimostrazione del contributo prezioso che un soggetto come l'Alleanza (ma al contempo tutti coloro che la costituiscono) può fornire a livello sistemico.

Le interazioni registrate sul crinale fra primo e secondo welfare confermano che queste due arene non sono compartimenti stagni, ma piuttosto sfere fortemente intrecciate, che tendono a sfumare l'una nell'altra a seconda delle politiche e delle aree di rischio e bisogno, oltreché ad assumere conformazioni diverse nello spazio e nel tempo. Inoltre, si assiste all'attivazione dei protagonisti del secondo welfare rispetto a una pluralità di funzioni. Se a partire dagli anni Novanta il welfare mix è stato perlopiù 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, attraverso il secondo welfare, il ruolo e il coinvolgimento degli attori si è fatto molto più articolato e per certi versi oggetto di maggiore specializzazione. Questi attori intervengono in tutte le fasi del *policy-making* [5], ovvero della formazione di una politica pubblica (Agostini, 2017). A seconda delle caratteristiche degli attori, questi tendono a dare consistenza e valore al loro contributo in modo mirato e strategico e sempre meno "generico" ed episodico. Così facendo cresce anche l'interazione con le politiche del primo welfare e aumenta la probabilità di innescare sinergie e pratiche di *nesting* tra le due arene con un esito che è destinato anch'esso a favorire un cambiamento sistemico del welfare.

[5] Fasi che possono essere analiticamente suddivise nell'identificazione di un problema, nella formulazione di soluzioni, nell'adozione di una decisione, nell'attuazione dell'intervento e nella valutazione dei risultati (passando attraverso il monitoraggio).

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile. Il logo della testata e il contenuto dell'articolo appartengono ai legittimi proprietari.

Insomma, crescono i segnali di quella che è stata definita la spirale del cambiamento generato dall'innovazione sociale (Maino, 2017): oggi gli attori del secondo welfare si stanno sempre più confrontando con processi di "attecchimento" e disseminazione delle iniziative provando ad andare oltre le sperimentazioni per puntare a vere e proprie azioni di sistema, che preludano alla messa in campo di *policy* di secondo welfare capaci di generare un profondo rinnovamento del sistema di protezione sociale.

CRITICITÀ E PROBLEMI IRRISOLTI

Nonostante i segnali di cambiamento e di radicamento del secondo welfare, rimane necessaria una maggiore complementarietà tra soggetti privati (profit e non) e istituzioni pubbliche allo scopo di rafforzare i territori per rispondere ai bisogni, vecchi e nuovi, dei cittadini, in particolare quelli non adeguatamente coperti dal welfare pubblico perché riguardanti categorie (giovani, precari, lavoratori a tempo determinato, lavoratori autonomi) poco tutelate.

Con riferimento al welfare aziendale vi sono aree produttive e territoriali ancora relativamente scoperte che andrebbero opportunamente aiutate a crescere secondo una logica aggregativa e sinergica. Associazioni imprenditoriali e/o organizzazioni sindacali potrebbero elaborare e implementare "pacchetti di welfare" offrendo alle imprese del territorio assistenza tecnica per la loro attuazione e gestione, eventualmente legata a specificità settoriali o peculiarità connesse al tipo d'impresa. A patto però di promuovere interventi maggiormente sistematici e di puntare sulla condivisione delle informazioni in merito agli accordi più innovativi affinché possano diventare patrimonio comune ed essere riproposti in altri contesti e settori. In questo quadro gioca un ruolo importante la bilateralità, anche se ad oggi risultano ancora un certo grado di frammentazione organizzativa al suo interno oltre che significative variazioni nell'offerta di prestazioni di welfare bilaterale, su base sia settoriale sia territoriale. Da qui l'importanza di investire in un ripensamento del ruolo della bilateralità, per comprendere quali trasformazioni potrebbero contribuire a diffondere in modo più sistemico il welfare tra le imprese del territorio. Da superare è anche una certa ritrosia aziendale al cambiamento – che inibisce il superamento di un approccio individualistico e sfavorevole alla collaborazione e alla condivisione di esperienze, competenze e *know-how* per l'implementazione di interventi e servizi di welfare, sia aziendale sia territoriale – e una ancora diffusa miopia imprenditoriale che si manifesta con una bassa propensione ad introdurre piani di welfare, in virtù della parziale comprensione delle loro potenzialità, vista la tendenza degli imprenditori e del management a quantificare un "ritorno" esclusivamente in termini di *business*. È infine necessario operare affinché il rapporto fra offerta e domanda dei servizi sia il più possibile equilibrato. Per essere efficace la scelta del pacchetto di misure non può prescindere da quelle che sono le esigenze e le richieste dei destinatari (lavoratori ma anche cittadini) a cui si rivolge, pena il mancato utilizzo delle stesse e il conseguente insuccesso dell'iniziativa e lo spreco di risorse. Il fermento che ha caratterizzato l'ambito del welfare aziendale nell'ultimo biennio porta con sé il rischio che l'ingresso di nuovi attori favorisca scorciatoie dettate da interessi esclusivamente legati al profitto, che facciano passare in secondo piano i bisogni dei lavoratori, oltre che la qualità e flessibilità delle risposte e dei servizi ricompresi nei piani di welfare. Sotto questo profilo continua ad essere di grande attualità interrogarsi su dove tracciare il perimetro del welfare in azienda (cfr. Mallone, 2015), avendo ben presente che esso scaturisce dall'incrocio di due dimensioni: i bisogni e i beneficiari. Occorre dunque definire le priorità rispetto ai primi (chiarendo quale debba essere la valenza sociale dei servizi e delle prestazioni) e puntare ad una platea di destinatari più ampia ed inclusiva possibile. E sempre più andrebbero messe a punto formule aggregative capaci di non confinare il welfare aziendale entro l'impresa, ma di metterlo in connessione con il territorio in cui l'impresa opera per la valorizzazione della produzione locale, dell'occupazione e del benessere dei cittadini. Anche la sfera delle azioni messe in campo dal mondo delle fondazioni e della filantropia non è esente da rischi. Nel complesso è necessario un più convinto spostamento della loro azione verso il tema della crescita e dell'innovazione sociale per andare oltre quell'approccio assistenziale e caritatevole che le ha caratterizzate nel passato. Lo studio sulle Fondazioni di comunità nel Mezzogiorno ha messo in evidenza il paradosso per cui le regioni del Sud che più avrebbero bisogno di secondo welfare (oltre che del primo) fanno fatica a dare continuità ed efficacia agli interventi. Sembra anche qui presente una "miopia" che sta portando queste fondazioni a non puntare sulla raccolta a patrimonio ma sul reperimento di fondi per garantire erogazioni dirette e sostegno al territorio. Questa scelta appare tuttavia non priva di rischi. Concentrare gli sforzi sul breve periodo può permettere di sostenere un maggior numero di interventi volti ad affrontare problematiche contingenti, ma appare una scelta poco lungimirante che non po-

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile. Il logo della testata e il contenuto dell'articolo appartengono ai legittimi proprietari.

ne attenzione anche ai bisogni che potrebbero emergere in futuro e alla sostenibilità di lungo periodo. A questo si aggiungono problemi connessi alle modalità di erogazione delle risorse (scarso ricorso ai bandi) e alla valutazione circa l'impiego delle stesse (criteri *ex ante* non sempre chiari e poca valutazione *ex post*). Da segnalare anche la spinosa questione del rapporto con le amministrazioni locali: occorre accrescere la consapevolezza che gli enti pubblici possono rivelarsi degli interlocutori importanti per la buona riuscita di interventi e iniziative di secondo welfare, soprattutto dove la volontà di "contaminazione" e rinnovamento proviene "dal basso". In generale chi guarda con perplessità e persino sospetto al secondo welfare sottolinea il rischio che esso accentui gli squilibri distributivi del nostro sistema di protezione e ne possa creare di nuovi. In relazione a tutti gli ambiti di secondo welfare occorre quindi tener ben presente la sfida dei divari territoriali e dell'equità sociale. Per quanto riguarda i primi – come abbiamo visto – il problema è reale. Del resto si tratta di una delle grandi questioni strutturali del modello socio-economico italiano. Che esista un problema Mezzogiorno anche nel secondo welfare non deve pertanto sorprendere.

Per quanto riguarda invece il nesso fra secondo welfare ed equità, le cose sono più complesse. Le preoccupazioni che spesso si esprimono su questo nesso andrebbero scomposte in due ragionamenti distinti. Il primo welfare italiano soffre ancora della famosa "doppia distorsione" già denunciata vent'anni fa dalla Commissione Onofri: distorsione allocativa a favore del rischio vecchiaia; distorsione distributiva a favore degli *insider*. Le due distorsioni sono state attenuate dalle riforme, anche recenti (pensiamo alla riforma degli ammortizzatori sociali del Jobs Act e all'introduzione del ReI), ma non sono scomparse. C'è ancora molta strada da fare per ricalibrare il primo welfare, rafforzando i diritti sociali soggettivi universali anche in base alle indicazioni del Pilastro Europeo (Maino, 2017). È su questo piano che si gioca la partita dell'equità. La conclusione di questo ragionamento dovrebbe dunque essere: chiediamo un primo welfare più equo, sfidando tutti coloro che difendono gelosamente lo *status quo*. Solo dopo possiamo chiederci: il secondo welfare costituirebbe un ostacolo in questo gioco? Qui interviene il secondo ragionamento. Perché, esattamente, il secondo welfare ostacolerebbe? Le distorsioni del primo welfare vengono da molto lontano. Le attenuazioni più recenti nel settore delle prestazioni di disoccupazione, delle politiche attive, della lotta alla povertà hanno proceduto in parallelo allo sviluppo del secondo welfare. Finora non sembra che quest'ultimo abbia ostacolato la ricalibratura, anzi. Più sopra si è menzionato il caso dell'Alleanza contro la povertà: un attore "di secondo welfare" che si è mobilitato con successo per colmare il buco più eclatante del primo welfare. Ma si pensi anche – con riferimento allo sviluppo del welfare aziendale – agli enti mutualistici e bilaterali oppure al ruolo svolto in alcuni territori dalle associazioni datoriali e sindacali. Proprio riflettendo su queste esperienze sembra di poter affermare che gli scenari restino quanto meno aperti. E che si possa ipotizzare un intreccio sinergico fra secondo e primo welfare anche in termini di ricalibratura equitativa dei diritti e delle politiche pubbliche. Certo, per sua natura, il secondo welfare è differenziato e mirato, crea increspature, disparità distributive fra territori e gruppi sociali. Si tratta di disparità inique? Non tutte le disparità lo sono, così come non tutte le eguaglianze sono eque. Solo una concezione rigida e astratta di "universalismo" può *a priori* valutare negativamente e in assenza di concrete evidenze empiriche l'emergenza di disparità sul terreno del secondo welfare.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Cibinel E. (2017), *Innovazione sociale in chiave piemontese: la Regione lancia WeCaRe*, Percorsi di secondo welfare, 23 maggio 2017.
- Ferrera M. e Maino F. (2015), *Conclusioni: bilancio e prospettive*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, pp. 365-382.
- Maino F. (2015), *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, pp. 16-42.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2015), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Itinerari Previdenziali (2017), *Il bilancio del sistema previdenziale italiano. Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2015*, Rapporto n. 4.
- Mallone G. (2015), *Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, pp. 43-68.
- Roma G. (2017), *Welfare di Territorio nell'Italia delle diversità*, relazione tenuta in occasione del Convegno "*Per un nuovo welfare: da costo a risorsa per lo sviluppo. La proposta di Confartigianato*", Milano, 10 novembre 2017.

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile. Il logo della testata e il contenuto dell'articolo appartengono ai legittimi proprietari.